



**Defensoría
del Pueblo**

LOS COSTOS DEL CONFLICTO SOCIAL

Una aproximación metodológica a las
dimensiones económicas, sociales e
institucionales del conflicto social en el Perú

Serie Informes de Adjuntía - Informe N° 001-2019-DP/APCSG



**Defensoría
del Pueblo**

LOS COSTOS DEL CONFLICTO SOCIAL

Una aproximación metodológica a las
dimensiones económicas, sociales e
institucionales del conflicto social en el Perú

Serie Informes de Adjuntía - Informe N° 001-2019-DP/APCSG



Defensoría del Pueblo
Jr. Ucayali N° 394-388
Lima 1, Perú
Teléfono. (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico: consulta@defensoria.gob.pe
Página web: www.defensoria.gob.pe
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, agosto de 2019.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-18756.
Diseño de carátula: Defensoría del Pueblo

Este Informe de Adjuntía ha sido elaborado por un equipo dirigido por el Adjunto para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, Rolando Luque Mogrovejo, e integrado por Luis Alvarado Zavala, comisionado de la misma Adjuntía, y la contribución del consultor Manuel Glave Testino.

La presente publicación se realizó con el auspicio de la fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| PRÓLOGO | 5 |
| INTRODUCCIÓN | 7 |
| CAPÍTULO I..... | 11 |
| LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y LOS CONFLICTOS SOCIALES | 13 |
| CAPÍTULO II..... | 17 |
| ESTADO DE LA CUESTIÓN DE LOS COSTOS DE LOS CONFLICTOS SOCIALES EN EL PERÚ..... | 19 |
| CAPÍTULO III..... | 33 |
| PROPUESTA PARA LA ELABORACIÓN DE UN INSTRUMENTO DE MONITOREO DE LOS COSTOS DE LOS CONFLICTOS SOCIALES | 35 |
| CAPÍTULO IV | 47 |
| METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL DE LOS CONFLICTOS SOCIALES | 49 |
| CONCLUSIONES | 71 |
| RECOMENDACIONES..... | 77 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 81 |
| ANEXOS | 83 |

PRÓLOGO

La conflictividad social puede ser un síntoma de problemáticas profundas en el funcionamiento de la política, la economía o el derecho, pero también una circunstancia generadora de riesgos que es necesario prevenir. De manera especial frente a posibles hechos de violencia cuyas consecuencias suelen ser altamente negativas para un país.

El punto de partida de la prevención es el conocimiento anticipado de afectaciones a derechos, o intereses de los diversos actores en el conflicto. Para decirlo de una manera más genérica, se trata de los “costos” que las acciones u omisiones en el tratamiento de los problemas le representan al Estado, las empresas o las personas.

En la actualidad existe muy poca información acerca de los costos económicos y, menos aún, de los sociales e institucionales. El tipo de estudios más común, es el que estima el costo económico de los conflictos sociales en las empresas, principalmente extractivas. Otros estudios buscan estimar el costo económico de un grupo seleccionado de conflictos sociales a partir del impacto que generan en indicadores claves como el PBI, la inversión e incluso la pobreza.

Lo cierto es que en la actualidad no existen herramientas de medición que contribuyan a realizar un seguimiento de los costos que los conflictos sociales están generando en los ámbitos señalados en el párrafo anterior, o en materia de salud, infraestructura, orden público; además de aquellos que impactan en la legitimidad institucional y política.

La importancia de generar estos indicadores refuerza la tarea primordial del Estado de “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger

a la población de amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”. Son deberes estatales que, trasladados al campo de los conflictos sociales, nos recuerdan que las instituciones públicas con competencias para intervenir en ellos, deben tener en la base de sus políticas una perspectiva del conflicto y del impacto que puede llegar a tener en la gestión pública, las políticas públicas, las relaciones entre la sociedad y el Estado, etcétera.

El presente informe pretende llenar ese vacío. Su objetivo central es profundizar en la capacidad de análisis multidimensional de los impactos y costos de los casos de conflicto social que registra la Defensoría del Pueblo para evidenciar la necesidad de que el Estado incorpore esta variable en el rol que cumple en la gestión de los mismos.

Para lograr este objetivo se ha hecho un mapeo general de los costos económicos, sociales e institucionales de los conflictos sociales; un análisis de los indicadores complementarios que permiten comprender los costos directos del conflicto social para el Estado; y, se ha diseñado un instrumento de monitoreo de los costos del conflicto para el Estado denominado Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales (IMCC).

El IMCC es una herramienta de utilización permanente y concertada entre las entidades del Estado y al que cada una de ellas aporta la información específica para su elaboración. Será necesario un nivel de organización interna para seleccionar y procesar la data que se necesita para que el Índice pueda arrojar la información que nos ayude a ser conscientes de lo que está en juego y a prevenir consecuencias no deseadas. La Defensoría del Pueblo aportará, igualmente, la información registrada por su Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (SIMCO), y toda aquella que se derive de su campo legal de acción.

Alineados con el propósito de comprender cada vez mejor un fenómeno complejo como los conflictos sociales, ponemos a consideración del Estado este documento con la expectativa de que el cálculo de costos económicos, sociales e institucionales sea un instrumento que mejore la gestión pública. Las ideas aquí expuestas constituyen, en estricto, un aporte a la discusión sobre un tema necesario y a la vez nuevo en la gestión pública y la gestión de los conflictos sociales.

Walter Gutiérrez Camacho
Defensor del Pueblo

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, investigadores y analistas han coincidido en que una de las condiciones necesarias para que una economía en crecimiento sostenido pueda generar mayores niveles de desarrollo, es la de propiciar y mantener un clima de paz social basado en la credibilidad y confianza en las instituciones públicas. Este hecho es típico en países de ingreso medio con alta disponibilidad de recursos naturales y, simultáneamente, con conflictos sociales frecuentes. Es el caso del Perú.

El desarrollo de actividades extractivas como la minería, ha sido uno de los factores clave de la rápida expansión económica y reducción de la pobreza en el Perú. Pero, a su vez, estos factores han facilitado el incremento de escenarios de conflictividad. Si bien, gran parte de ellos tienen como causa el cuestionamiento a los impactos no deseados en los ecosistemas y en la cantidad y calidad de los recursos naturales (agua, pasturas, bosques, entre otros), y la disputa por el acceso a las rentas generadas por la explotación de los recursos, también hay que prestarle atención a los aspectos culturales, políticos y sociales.

Es en ese contexto que hay que resaltar el papel que cumple la Defensoría del Pueblo (DP) estudiando la conflictividad social, monitoreándola a nivel nacional e interviniendo en ella como promotor del diálogo, facilitador o mediador y, desde luego, ejerciendo tareas de defensa de derechos y supervisión de las entidades estatales en el marco de su mandato constitucional. Cabe destacar que los reportes mensuales de conflictos sociales se publican puntualmente desde marzo de 2004, dando cuenta de su dinámica, la trayectoria del proceso del conflicto, y las respuestas estatales a los problemas. El objetivo es informar, alertar y, eventualmente, guiar la acción de todos los actores en el conflicto, principalmente la de los actores estatales.

Para la Defensoría del Pueblo, la explicación de la conflictividad social en el Perú está atada a tres circunstancias: (i) la expansión del mercado, que ha puesto en contacto a actores diversos, multiplicando y tensando sus relaciones; (ii) la debilidad institucional, que ha limitado la estructura de

intermediación de intereses diferentes y hasta contradictorios, y la ausencia de reformas; (iii) la subsistencia de desigualdades y exclusiones históricas de las que las poblaciones tienen más consciencia en un mundo cada vez más conectado por las nuevas tecnologías de la información.

La variable económica en el análisis de la conflictividad social ha estado presente en términos nominales pero no reales, en vista de las limitaciones para poder acceder a información pública confiable y a una metodología que permita obtener resultados seguros. Algo semejante ocurre en el caso de la estimación de los costos sociales e institucionales.

Si bien es cierto que los reportes de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo contienen información que puede servir de insumo para analizar los costos de los conflictos, se requiere identificar información adicional y complementaria. Por ejemplo, respecto a las pérdidas humanas que afectan derechos fundamentales a la vida e integridad de las personas, los reportes de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo informan que durante el periodo que va de enero del 2006 hasta enero del 2019, en situaciones de conflictos sociales, se registran 281 personas fallecidas (246 civiles y 35 policías) y 4,875 personas heridas (3,256 civiles, 1,606 policías y 13 miembros de las Fuerzas Armadas).

La estimación de los costos de los conflictos sociales permite incorporar un elemento en la priorización y valorización de las actividades del Estado, y evaluar la necesidad de invertir más en prevención y gestión de los conflictos. Asimismo, aporta información para la planificación y la gestión pública que puede verse impactada por los conflictos; pero, a su vez, ilustra la urgencia de mejorar la educación para la paz y el diálogo en la educación básica regular. Estimar los costos del conflicto no es un simple ejercicio cuantitativo o estadístico, sino que está relacionado con el respeto a los derechos de las personas y al funcionamiento del Estado.

El objetivo central de este informe es profundizar en la capacidad de análisis multidimensional de los impactos y costos de los casos de conflicto social, para evidenciar la necesidad de que el Estado incorpore esta variable en el rol que cumple en la gestión de conflictos sociales. Para lograrlo se trabajará en tres objetivos específicos:

- 1) La elaboración de un mapeo general y descripción de los costos económicos, sociales e institucionales de los conflictos sociales.

- 2) El análisis de indicadores complementarios que permitan comprender los costos directos del conflicto social para el Estado.
- 3) La elaboración de un instrumento de monitoreo de los costos del conflicto para el Estado, denominado Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales.

El presente documento defensorial se encuentra organizado en cuatro capítulos, con sus respectivas conclusiones y recomendaciones. En el Capítulo I se expone la importancia de estudiar y medir los costos de los conflictos sociales y la forma cómo abordar esta problemática en el marco de la política institucional de la Defensoría del Pueblo sobre prevención, gestión y transformación de conflictos sociales. En el Capítulo II se presenta el estado de la cuestión, haciendo referencia, principalmente, al marco conceptual dentro del cual la Defensoría del Pueblo interviene en materia de conflictos sociales; así como a las fuentes bibliográficas que abordan la problemática de los costos de los conflictos sociales en el Perú y a nivel internacional. En este aspecto, se pone énfasis en la ausencia de estudios que se proyecten más allá del costo directo para la inversión. Asimismo, en esta sección se presentan algunos datos empíricos que muestran cómo han evolucionado los conflictos sociales en Perú. Se hace referencia también a estudios internacionales en la materia.

Considerando lo expuesto anteriormente, en el Capítulo III se presenta una propuesta para la elaboración de un instrumento de monitoreo de los costos de los conflictos sociales, así como su justificación e importancia. Finalmente, en el Capítulo IV, se presenta la metodología para el análisis económico de costos de los conflictos sociales a partir del Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos, poniendo énfasis en aquellas dimensiones que involucran pérdidas en el presupuesto público y en la legitimidad política.

La Defensoría del Pueblo, preocupada por comprender cada vez mejor un fenómeno complejo como los conflictos sociales, pone a consideración de los especialistas este documento con la esperanza de que el cálculo de costos económicos, sociales e institucionales, sea un instrumento que mejore la gestión pública y la gestión de los conflictos. Las ideas aquí expuestas constituyen básicamente un aporte a la discusión sobre un tema necesario, pero a la vez nuevo en la administración pública.

Este documento busca en definitiva llamar la atención sobre la necesidad de gestionar oportuna y adecuadamente los conflictos sociales para evitar

los costos que genera su escalamiento a la violencia, su posible expansión a otros grupos sociales y territorios, y las consecuencias que esto trae en los distintos órdenes de la vida nacional.

CAPÍTULO I

LA **DEFENSORÍA**
DEL PUEBLO Y LOS
CONFLICTOS SOCIALES

I. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y LOS CONFLICTOS SOCIALES

El conflicto social es un hecho complejo, con características particulares, que hace que una institución como la Defensoría del Pueblo siga protocolos especiales para su abordaje. No puede ser tratado como una queja o un pedido, aunque en algunos casos el conocimiento del conflicto provenga de ellos; tampoco como un hecho violatorio de un derecho que requiera de acciones legales, aunque éstas siempre son un recurso jurídico posible.

Según la definición utilizada por la Defensoría del Pueblo, el conflicto social es un proceso complejo en el que los actores principales (sociedad, Estado y empresas) perciben que sus objetivos, intereses valores o necesidades son contradictorios, generándose una situación que podría derivar en violencia. Es clave distinguir en este punto que un conflicto no es sinónimo de violencia. Como lo señala Paul Wehr (2002) un conflicto es parte natural de las relaciones humanas y la respuesta colaborativa para resolverlo también lo es, aunque no siempre se ve con claridad la forma de hacerlo. Se necesita, en consecuencia, trazar una ruta de colaboración de una manera deliberada, aplicando técnicas de la gestión y transformación de conflictos sociales. De esta manera, es posible llegar a acuerdos que benefician a todos.

Los conflictos se componen de diversos elementos de carácter social, económico, político, cultural, histórico, psicológico. En ellos se observan percepciones distintas, intereses contrarios, necesidades insatisfechas, subjetividades, contextos singulares, identidades étnicas múltiples, entre otros aspectos. Asimismo, cuando alguna de las partes o más de una no encuentran respuestas a las demandas planteadas; o no se abren oportunamente espacios de diálogo; o se instrumentaliza el conflicto con otros fines; o claramente un grupo busca la radicalización, la idea de actuar violentamente gana terreno.

Los conflictos generan costos diversos y cuando escalan a la fase de crisis esos costos pueden llegar a ser muy altos. Son asumidos, en distinta

medida, por todos los actores involucrados (la sociedad, las empresas privadas y el Estado). Por ejemplo, en un estudio elaborado por The Centre for Social Responsibility in Mining y Harvard Kennedy School se analizaron 50 casos de conflictos en el mundo, concluyendo que los conflictos socioambientales pueden llegar a representar un costo de US\$ 20 millones a la semana para proyectos mineros de entre US\$ 3,000 millones y US\$ 5,000 millones.

En nuestro país, un estudio realizado por el Instituto Peruano de Economía mostró que la no ejecución de proyectos mineros produjo una pérdida estimada en US\$ 67,203 millones de PBI, en un periodo de siete años. De manera más reciente, el Ministerio de Economía y Finanzas señaló que las protestas en el caso Tía María, ocurridas entre julio y agosto del 2019, habrían tenido un impacto económico equivalente a S/ 250 millones, lo que representa el 0,4% del PBI nacional mensual y 6,1% del PBI mensual de Arequipa. De la cifra total, se considera un impacto directo en el orden de S/ 160 millones a las actividades en los sectores agropecuario, comercio, transporte, alojamiento y restaurantes; mientras que uno indirecto de S/ 90 millones en sectores de manufactura, servicios financieros, servicios prestados a empresas y telecomunicaciones. Además, se estima que el paro en las operaciones del puerto Matarani generó un efecto temporal sobre la exportación por aproximadamente US\$ 100 millones¹.

Pero, en general, hay poca información sobre los costos económicos y menos aún sobre costos sociales e institucionales. El tipo de estudio más común es el que estima el costo económico de los conflictos sociales en las empresas, principalmente extractivas, que se encuentran envueltas en un conflicto que llega a escalar a la fase de crisis. Otros estudios buscan estimar el costo económico de un grupo seleccionado de conflictos sociales, a partir del impacto que se genera en indicadores claves como el PBI, la inversión e, incluso, la pobreza.

Lo cierto es que no existe en el Estado herramientas para medir de manera sistemática los costos que los conflictos sociales están generando en los ámbitos señalados en el párrafo anterior, ni tampoco sobre el erario público en materias como salud, infraestructura, orden público; o en legitimidad institucional y política.

[1] Presentación del Ministro de Economía y Finanzas ante el Congreso de la República, denominada "Efectos macroeconómicos del conflicto Tía María", realizado el 14 de agosto de 2019.

La importancia de generar indicadores que permitan medir los costos de los conflictos sociales en el país y, en particular en el sector público, refuerza la tarea primordial del Estado de “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”². Esto significa, en el campo de los conflictos sociales, que las instituciones públicas con competencias para intervenir en ellos tengan en la concepción de sus políticas una perspectiva del conflicto y del impacto que puede llegar a tener en la gestión pública. Del mismo modo, que cuenten con capacidad de respuesta para resolverlos a través de estrategias basadas en el diálogo y el principio de legalidad.

De esta manera, el estudio que presentamos busca llenar un vacío en la caja de herramientas de la gestión pública, además de proponer un índice que las entidades del Estado adopten como un instrumento concertado de utilización permanente y al que cada institución concernida en el tema aporte la información específica que se necesita para su elaboración. El Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (SIMCO) de la Defensoría del Pueblo es, igualmente, una fuente de información.

La Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad, además de monitorear la conflictividad social desde el 2004 y de intervenir directamente en ella, ha investigado y publicado *Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú* (2007); *El caso de Bagua y Utcubamba* (2009); *Violencia en los Conflictos Sociales* (2012); *Intervención Humanitaria en Situaciones de Violencia en Conflictos Sociales* (2013); *Conflictos Sociales y Recursos Hídricos* (2015); y, *El Valor del Diálogo* (2017). En todas estas investigaciones se ha procesado información cuantitativa y se ha hecho análisis cualitativo sobre hechos sociales, marcos normativos, actuación de entidades estatales, y afectaciones a derechos fundamentales. De modo que es posible aportar datos que podrían ser útiles para la construcción de indicadores de medición de costos. Pero el índice solo será viable, si los sectores y los niveles de gobierno –como parte de sus estrategias de gestión pública– toman la decisión política de generar información sobre costos en base a un conjunto de indicadores.

¿En qué contribuye conocer los costos del conflicto? Todos tenemos una idea aproximada de las consecuencias que un conflicto social puede tener

[2] Art. 44 Constitución Política del Perú.

en nuestras actividades laborales, personales, familiares. Por ejemplo, el bloqueo de una vía por la que solemos transitar frecuentemente, impedirá el cumplimiento de las tareas del día en el centro de trabajo; se pueden generar pérdidas por decisiones no tomadas a tiempo; del mismo modo, el bloqueo restringirá el acceso a bienes y servicios. En esta dimensión, cada quien está en condiciones de hacer los cálculos de los costos.

¿De qué manera la medición de costos contribuye con la gestión pública y la gestión de los conflictos? En la dimensión pública, es el Estado el llamado a calcular con exactitud los costos que se derivan o están vinculados a su obligación de intervenir para resolver los problemas enmarcados dentro de sus atribuciones y facultades. El Estado, además, debe garantizar el respeto a los derechos, hacer un uso eficiente de los recursos presupuestarios, y planificar e implementar las políticas públicas, reduciendo las interferencias. En ese sentido, es indispensable conocer el tipo de hecho que se enfrenta, anticipar sus consecuencias en distintos órdenes de cosas, y decidir lo que en términos jurídicos y políticos corresponde hacer en relación a los casos individuales, pero sobre todo frente a la conflictividad social en general.

En buena cuenta, la mejor manera de evitar los costos de los conflictos es invertir en institucionalidad estatal. En ese sentido, incorporar la estimación de costos como una práctica regular del Estado, contribuirá a una mejor asignación presupuestal para la intervención estatal en los conflictos sociales, tanto respecto a las dependencias que gestionan el conflicto, como a aquellas que tienen la capacidad legal para el tratamiento de los problemas que este plantea y para la gestión de la seguridad frente al riesgo de la violencia.

CAPÍTULO II

ESTADO DE LA CUESTIÓN
DE LOS **COSTOS DE**
LOS CONFLICTOS
SOCIALES EN EL PERÚ

II. ESTADO DE LA CUESTIÓN DE LOS COSTOS DE LOS CONFLICTOS SOCIALES EN EL PERÚ

El punto de partida del análisis de los costos de los conflictos es la conceptualización de lo que se entiende por conflicto social, su dinámica a lo largo del proceso, y los cambios que pueden producir en el comportamiento de los actores públicos y privados. En este documento se hace una alusión preferente a la expresión pública del conflicto, –se trate de los distintos procedimientos para recurrir al Estado (administrativos, jurisdiccionales o políticos); o de la representación de las contradicciones entre los actores en el espacio público (Defensoría del Pueblo, 2012: 25) – y sean estas violentas o pacíficas. Un conflicto puede permanecer en etapa temprana y llegar a ser resuelto mediante el diálogo o, por el contrario, alcanzar una fase de violencia (Defensoría del Pueblo, 2012: 29).

Para comprender mejor lo anterior, se hará referencia a las diferentes fases por las que atraviesa un conflicto social. La Defensoría del Pueblo considera cinco fases del conflicto social, identificadas en función al incremento o disminución de violencia y a las posibilidades de diálogo existentes. La primera es la fase temprana, en la cual las partes del conflicto identifican a los otros actores y expresan públicamente sus posiciones. La segunda es la fase de escalamiento, en la que surgen elementos de violencia física con tendencia creciente. La tercera es la fase de crisis que muestra altos niveles de violencia, presentándose situaciones que afectan derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la integridad, a la tranquilidad, a la propiedad, etcétera.

La cuarta fase es la de desescalamiento de la violencia, en la que se atenúa la confrontación y aparecen oportunidades para dialogar. Por último, la quinta es la fase de diálogo, en la que es posible iniciar un proceso comunicativo directo o mediado orientado a generar acuerdos entre las partes. Es obvio que no todos los conflictos atraviesan por las cinco fases, ni éstas tienen que presentarse de manera secuencial. El ciclo del conflicto puede pasar de la

fase temprana al diálogo, en cuyo caso los costos pueden ser menores. En otros casos, las crisis se pueden prolongar meses sin que sea posible abrir un espacio de diálogo, entonces los costos se elevarán. Cada caso tiene un desenvolvimiento propio. Lo relevante en este punto es que cada una de las fases presenta indicadores que pueden servir para medir los costos.

De lo explicado se desprende que un conflicto social causa impactos negativos en los actores directos e indirectos cuando se presentan hechos de violencia. Es la violencia y no el conflicto lo que produce daños (Defensoría del Pueblo, 2012: 29). El conflicto debe ser entendido y asumido como una forma de manifestación de las sociedades que, adecuadamente canalizada por las vías de la ley y el diálogo, no tiene porqué ser perjudicial. En este marco de ideas, es que se introduce el concepto de costo de un conflicto social.

En la mayoría de estudios, los costos de los conflictos sociales son vistos como la pérdida económica generada por ellos, que debe ser asumida por los distintos actores involucrados (Estado, empresa y sociedad) generada por el conflicto (Davis & Franks, 2014; Nuñez, 2008; Palomino, Perez, Castillo, & Ortiz, 2015; Saade, 2013). En nuestro caso, el estudio se ha realizado sobre un concepto más amplio de costo que va más allá de solo lo económico e incluye también lo social e institucional.

Por ello, tomaremos como costo las pérdidas económicas, sociales e institucionales en las que se incurre a raíz de un conflicto social. Si bien el conflicto es parte de las relaciones humanas, cuando va más allá de los procedimientos legales o del tratamiento directo y pacífico, y se manifiesta en la esfera pública a través de modalidades de expresión diversas que pueden incluir medidas de fuerza, puede implicar un costo. La protesta pública, en principio, está sustentada en los derechos a la libre expresión, reunión y circulación, pero, obviamente, el lado violento del conflicto no tiene asidero legal; por el contrario, puede vulnerar derechos de terceros.

De esta manera, cuando un conflicto es resuelto mediante un mecanismo de diálogo y no llega a alcanzar las fases en las que surge la violencia, será menos costoso. En cambio, un conflicto que alcanza la fase de crisis será más costoso para todas las partes involucradas. No obstante, debe quedar claro que la motivación para llevar a cabo un proceso de diálogo no son los costos que genera el conflicto, sino la atención de demandas que pueden tener fundamento y que, para una institución como la Defensoría del Pueblo, deben apoyarse en derechos.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo también establece otras categorías para clasificar los conflictos sociales y sus actores. Estos pueden ser clasificados en primarios, secundarios y terciarios (Defensoría del Pueblo, 2012). Los primarios son aquellos que participan directamente del conflicto. Los secundarios pueden ser grupos que apoyan a alguna de las partes, organizaciones sociales o personas que se vinculan, o instituciones que cumplen un rol técnico. Los actores terciarios son personas u organizaciones que por sus características pueden tener algún tipo de incidencia en el curso del conflicto.

Asimismo, los conflictos pueden ser clasificados de acuerdo a su estado, en las categorías de conflicto activo, conflicto latente y conflicto resuelto. Los conflictos activos son los que se han manifestado públicamente a través de demandas, sean formales o informales. Los conflictos latentes son aquellos en donde se puede observar la concurrencia de factores que tienen un curso de colisión y que por lo tanto denotan una discordancia entre dos o más partes, pero esta no está expresada públicamente, es decir, permanece oculta o silenciosa. Y la tercera categoría es la de conflicto resuelto mediante actas con acuerdos o resoluciones que son aceptadas por las partes.

Finalmente, los conflictos también se clasifican según una tipología definida por la Defensoría del Pueblo desde el 2008, que identifica los siguientes tipos: asuntos del gobierno local, asuntos del gobierno regional, asuntos del gobierno nacional, socioambiental, por demarcación territorial, por cultivo ilegal de hoja de coca, laborales, comunales, electorales, otros asuntos (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Tipología de Conflictos

| Tipo de conflicto | Gira en torno a: |
|-------------------------------|---|
| Asuntos del gobierno local | Gestión pública de los municipios provinciales y distritales |
| Asuntos del gobierno regional | Gestión pública de los gobiernos regionales |
| Asuntos del gobierno nacional | Gestión pública del gobierno central |
| Socioambiental | Control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. Están presentes también componentes políticos, económicos, sociales y culturales. |

| | |
|------------------------------------|--|
| Por demarcación territorial | Establecimiento de límites entre circunscripciones territoriales. |
| Por cultivo ilegal de hoja de coca | Siembra ilegal de coca, la presencia del narcotráfico y las acciones del Estado. |
| Laborales | Derechos laborales. |
| Comunales | Acceso a recursos naturales, propiedad, límites territoriales entre comunidades. |
| Electorales | No aceptación de resultados electorales y el rechazo a las autoridades electas. |
| Otros asuntos | Reclamos estudiantiles, universitarios, entre otros. |

Fuente: Tipología utilizada desde abril de 2008 en el SIMCO.

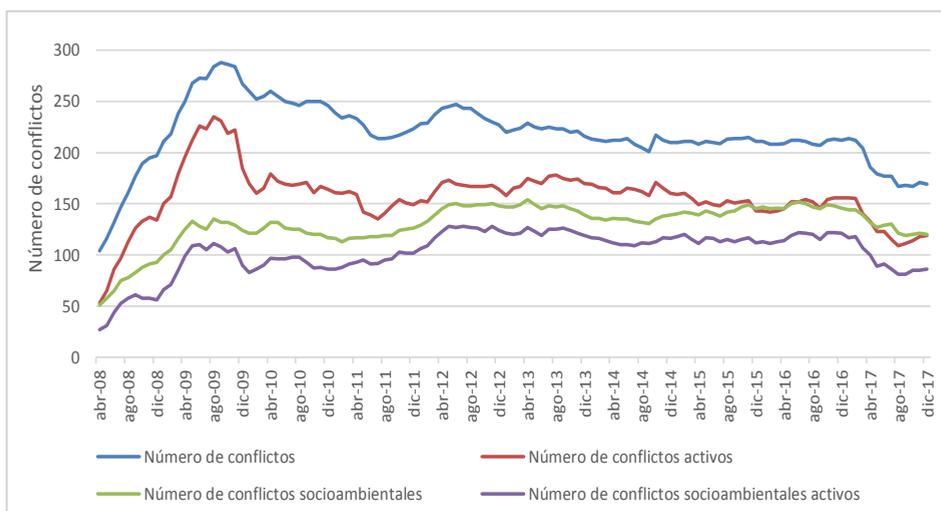
Bajo este marco conceptual, a partir de los Reportes de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, se analiza la presencia de conflictos sociales a lo largo de los últimos 14 años, observando picos y caídas en cuanto al número de ellos, la importancia de ciertos tipos de conflicto, así como la presencia de violencia en los mismos.

Revisando el comportamiento de las cifras de conflictos desde el año 2008, se puede observar un pico de mayor intensidad en el año 2009, concretamente en el mes de septiembre, con 288 conflictos sociales. A partir de este año, el número de conflictos ha venido reduciéndose progresivamente hasta el año 2017, en el que nuevamente el número de conflictos ha tenido un acumulado de 182 de promedio mensual. El número de conflictos activos ha mantenido la misma tendencia (ver Gráfico 1). Así, el porcentaje de conflictos activos con respecto al total de conflictos sociales se mantuvo entre 51% y 83%, entre abril del 2008 y diciembre del 2009, y entre 63% y 80% desde el año 2010.

El tipo de conflicto con mayor incidencia del total de casos es el socioambiental, ocupando, como puede verse en el Gráfico 2, siempre un porcentaje mayor al 45%. Como se puede observar en el Gráfico 1, el número de dichos conflictos crece en el año 2009. Sin embargo, no es en este año que alcanza su pico más alto, sino más adelante, en el año 2016, en donde se llegó

a reportar 152 conflictos socioambientales. De lo anterior se deduce que la ocurrencia de los conflictos socioambientales con relación al total de conflictos sociales (en porcentaje) ha ido creciendo a lo largo de la última década, como se puede observar en el Gráfico 2.

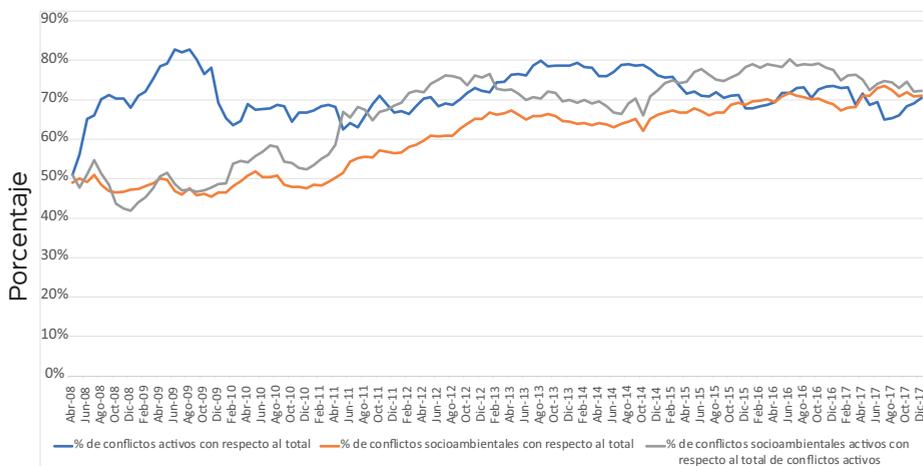
Gráfico 1. Número de conflictos sociales y conflictos socioambientales según estado del conflicto 2008-2017



Fuente: Defensoría del Pueblo, Reporte de Conflictos Sociales (Nº 50 – Nº 166); BCRP, Series Estadísticas
Elaboración propia

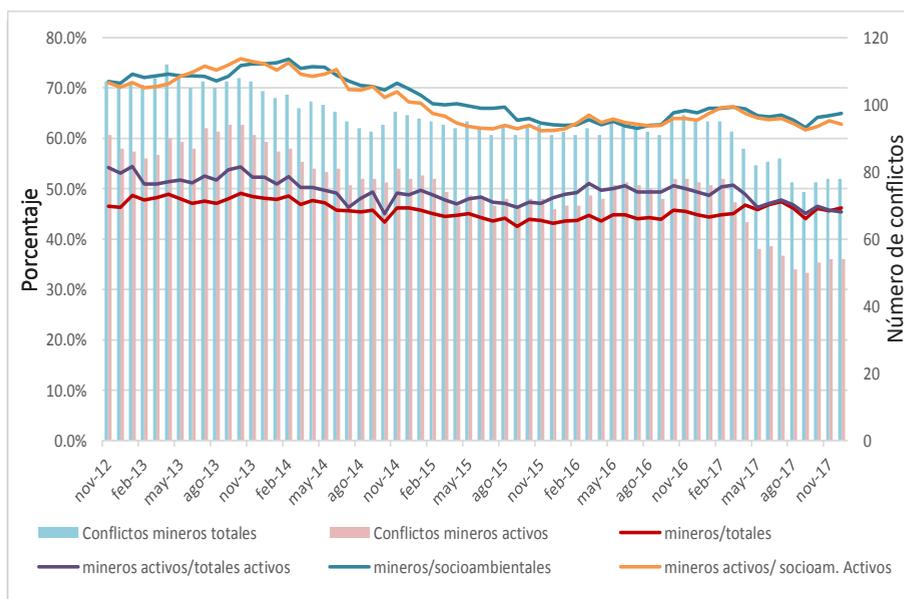
Por otra parte, la Defensoría del Pueblo clasifica los conflictos socioambientales según la actividad económica a la que estén relacionados. Una categoría de esta clasificación son los conflictos relacionados a la actividad minera que tienen particular relevancia por su incidencia dentro del número total de conflictos sociales, ocupando siempre un porcentaje por encima del 40%. En el Gráfico 3 se puede notar que desde noviembre del 2012, el porcentaje que ocupan los conflictos mineros del total de conflictos se ha mantenido hasta el año 2017, en el que el número de conflictos sociales ha caído bruscamente, mientras que los conflictos relacionados con la minería no lo ha hecho. Es por ello que se observa que el porcentaje de conflictos mineros del total de socioambientales vuelve a subir ligeramente. De acuerdo con el Reporte de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo a febrero del 2018, el 65.3% del total de conflictos socioambientales activos está relacionado con la minería.

Gráfico 2. Conflictos sociales en porcentajes



Fuente: Defensoría del Pueblo, Reporte de Conflictos Sociales (N° 50 – N° 166)
Elaboración propia

Gráfico 3. Importancia de los Conflictos Mineros

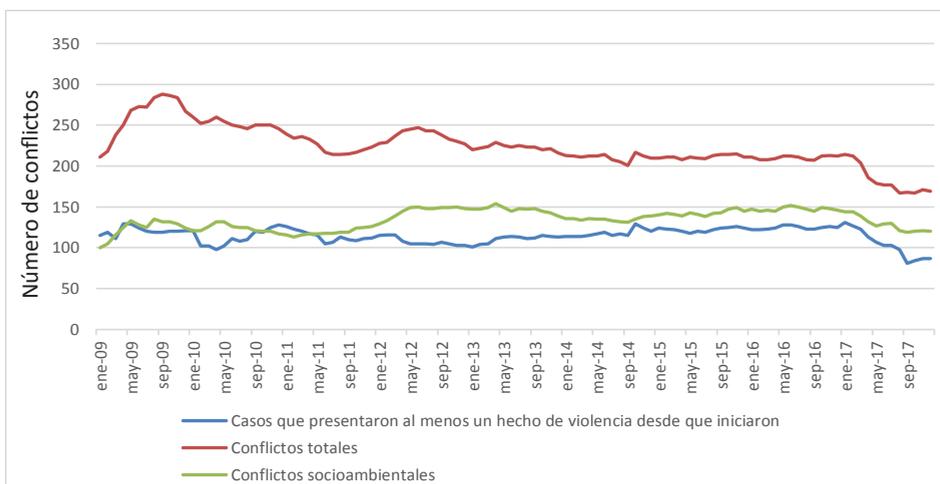


Fuente: Defensoría del Pueblo, Reporte de Conflictos Sociales (N° 50 – N° 166)
Elaboración propia

Finalmente, lo más preocupante aparece al observar las cifras de violencia registradas en los conflictos sociales. En promedio, desde el 2009 hasta el

año 2017, el 51.8% del total de conflictos sociales ha presentado al menos un hecho de violencia, desde que se iniciaron. Esta cifra ha variado desde 37.7% en abril del 2010 hasta 61.2% en enero del 2017. Sin embargo, solo en dicho caso el porcentaje fue inferior a 40%; luego este porcentaje ha crecido manteniéndose casi siempre por encima del 50%. Algo que cabe resaltar es que durante los primeros años mostrados en el Gráfico 4, el número de conflictos llega a más de 280 y luego progresivamente desciende hasta llegar a sus niveles más bajos en el año 2017. No obstante, el número de conflictos con al menos un hecho de violencia mantiene una tendencia no creciente a lo largo de todo el periodo. En el último año, el número desciende, pero también lo hace el número de conflictos totales por lo que el porcentaje se mantiene.

Gráfico 4. Frecuencia de conflictos con al menos un hecho de violencia



Fuente: Defensoría del Pueblo, Reporte de Conflictos Sociales (N° 59 – N° 166)
Elaboración propia

El análisis de las investigaciones empíricas acerca de los conflictos sociales muestra que la evidencia está centrada alrededor de las causas o factores explicativos del surgimiento de conflictos sociales y ambientales (Arellano, 2011; Casas, 2017; De Echave et al., 2009). Variables como la importancia del canon minero recibido, el nivel de empleo local, y algunos indicadores relacionados con el nivel del capital social de la localidad y la región, son utilizados tanto a nivel cuantitativo en estudios de alcance nacional, como en estudios de caso cualitativos, para explicar la cantidad e intensidad de conflictos. Un estudio reciente sobre conflictos mineros (Casas, 2017: 41-42), por ejemplo, presenta una nueva versión de análisis cuantitativo sobre las causas de los conflictos

sociales en ámbitos mineros, encontrando que un menor desarrollo del distrito (medido en términos del IDH), un menor porcentaje de población dedicada a la agricultura, un mayor porcentaje de la población dedicada a la minería y la recepción de mayores transferencias por canon como porcentaje del total de ingresos, incrementan la probabilidad de ocurrencia de un conflicto.

Pocos estudios abordan el costo del conflicto social de manera integral, ya que la tendencia es a identificar los costos en relación con la inversión que se deja de realizar, las ganancias privadas que se dejan de percibir, y de ahí con el ingreso (recaudación) fiscal que se pierde (Palomino et al., 2015; Saade, 2013). Al revisar las investigaciones internacionales al respecto, encontramos que el tipo de estudios enfatiza el costo para el inversionista (Davis & Franks, 2014; Huaroto, 2013) y, en aquellos casos donde se aproxima al costo del conflicto para la economía en su conjunto, se utiliza una tabla insumo-producto³ para calcularlo (Palomino et al., 2015; Saade, 2013). Esta metodología requiere un esfuerzo mayor en modelación de información. Estos estudios, que dentro de su análisis revisan el caso del Perú, plantean los resultados del análisis de un modelo de equilibrio general⁴ en el que simulan el cierre parcial y total de la actividad minera en el país (uno de los efectos que tienen los conflictos sociales). Estos señalan, finalmente, que ello repercutiría negativamente en el PBI, el empleo, los ingresos tributarios, exportaciones e incluso en la reducción de la pobreza.

Existen otros estudios que estiman los costos de la violencia en diversos países. Estos, por lo general, suelen realizar un mapeo de los costos más importantes que dejan las situaciones de violencia criminal, terrorista, conflictos internos, entre otros, y luego utilizan modelos para estimar el valor monetario de cada uno de ellos. Finalmente, se asigna una ponderación a cada costo para realizar la agregación de todos ellos y obtener el monto total que representa la pérdida en términos de bienestar social ocasionada por el conflicto. Por ejemplo, en un estudio del PNUD El Salvador (Acevedo, Pleitez, Smutt, & Carballido, 2005) se realiza una estimación de la violencia vinculada a la delincuencia y a la inseguridad ciudadana, estimando los costos de la misma en salud física y emocional, institucionales, preventivos en seguridad privada, en la inversión y en pérdidas materiales. Este estudio encuentra que para el

[3] Las tablas insumo producto representan un conjunto integrado de matrices que muestran el equilibrio entre la oferta y la demanda (utilización de bienes y servicios). Estos cuadros presentan los componentes de la oferta, la demanda intermedia, la demanda final y el cuadro final de valor agregado (CEPAL & Ipea, 2016).

[4] Modelo económico que explica la relación de equilibrio entre la oferta total y demanda total de una economía.

año 2003, los costos económicos de la violencia en El Salvador alcanzaron un monto aproximado de unos USD 1,717 millones, equivalentes a 11.5% del PBI.

Otro estudio del PNUD (Balsells, 2006) hace un ejercicio similar para el caso de Guatemala. También estima los costos de la violencia en dicho país, concretamente, los costos de las pérdidas en salud, institucionales, gastos privados en seguridad, el impacto macroeconómico de la violencia y las pérdidas materiales. Encuentran finalmente que, agregando estos costos, para el 2005, el costo de la violencia en Guatemala ascendía a USD 2,386.7 millones, que representaban en aquella época un 7.3% del PBI. Villamarín (2011), en cambio, hace un ejercicio distinto calculando la pérdida de bienestar asociada a una reducción en la esperanza de vida debido al riesgo de morir a causa de homicidio, entre 1990 y 2005. Así, encuentra que esta pérdida representaría 7.3% del PBI de Colombia en el 2005.

Uno de los estudios que más se aproxima a la problemática que aquí se aborda es el de Núñez (2008). Este autor busca estimar los costos de la conflictividad social, y no solo de la violencia, en el sector de hidrocarburos en Colombia. A diferencia de los estudios anteriores, este estudio no realiza una estimación económica de los costos para luego agregarlos y obtener el costo total de la conflictividad, sino que plantea un modelo de regresión con datos de panel para calcular el efecto de los bloqueos en la industria sobre los ingresos totales y sobre la producción municipal. Al final se encuentra que un incremento en un 1% de los conflictos genera una disminución de 0.06% en los ingresos totales per cápita municipales.

Por otro lado, Huaroto (2013) realiza una investigación sobre los costos económicos que los conflictos socioambientales generan en las empresas mineras. Para ello, el autor estudia el comportamiento de los datos de los conflictos socioambientales reportados por la Defensoría del Pueblo y los datos de las cotizaciones de las acciones de distintas empresas mineras que operan en Perú correspondientes a los meses entre abril del 2008 y mayo del 2012. Para analizar los costos mencionados, observa la rentabilidad mensual de las empresas mineras que el estudio incorpora, la variación en la cantidad de acciones transadas en el mercado y la variabilidad del precio dentro del mes. Esta última se mide a través de dos variables: el rango intercuartil estandarizado del precio al cierre diario de cada mes (la diferencia

entre el promedio del cuartil más alto⁵ y el promedio del cuartil más bajo⁶) para cada empresa, y el coeficiente de variación⁷ al cierre diario de cada mes para cada acción (en total 18 acciones tomando en cuenta el total de empresas). Finalmente, lo que encuentra este estudio es la presencia de un incremento en la compra-venta de acciones, cuando los conflictos asociados a estas empresas culminan, y por lo tanto un aumento en la variabilidad del precio. De manera contraria, cuando los conflictos empiezan, se genera mayor incertidumbre, los inversionistas se vuelven más cautelosos y la compra-venta de acciones se reduce, lo cual significa costos o ganancias no obtenidas por la empresa. Sin embargo, no se encuentran efectos sobre la rentabilidad de las empresas.

Chirinos (2015: 40), encuentra una relación negativa y significativa, mediante el coeficiente de correlación⁸, entre la evolución de los conflictos y la inversión minera, hallando que dicha relación es incluso más potente que la relación entre la inversión minera y el cobre. Encontró que este coeficiente era de -0.68 entre los años 2005 y 2014. En el Gráfico 5 se puede observar la relación estudiada por el autor. No obstante Chirinos halla la relación entre el número de conflictos y la tasa de crecimiento de la inversión minera anual. En esta investigación se halla el coeficiente de correlación entre el número de conflictos y la tasa de crecimiento de la inversión minera mensual y el coeficiente se reduce a -0.52. Asimismo, cuando se amplía el periodo al año 2008, a -0.25.

Sin embargo, no se encuentra una relación entre el número de conflictos y el PBI, la inversión extranjera directa, las exportaciones minero-energéticas y el PBI minero (Ver Anexo 1).

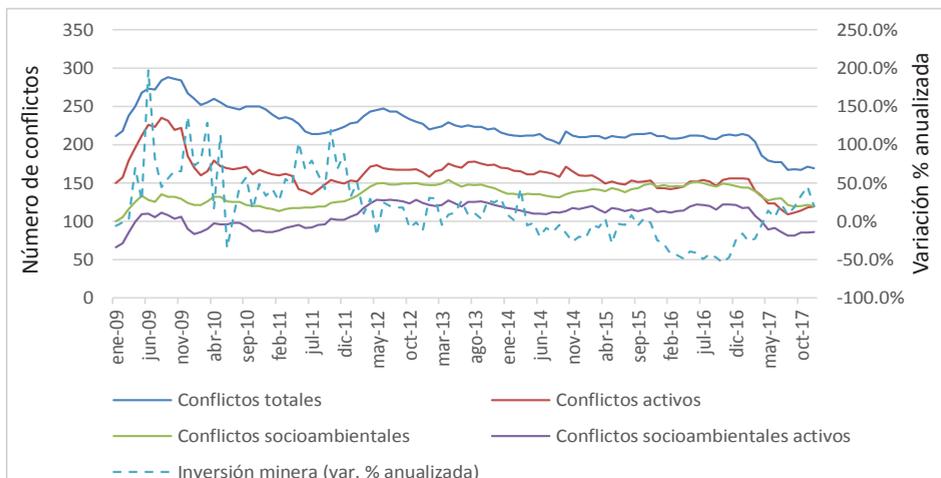
[5] Promedio del cuartil más alto: promedio del 25% de las observaciones de precios más altas. Es decir, el promedio los precios por encima del percentil 75 de la distribución mensual. Por ejemplo, si el mes tiene 28 días, y por lo tanto se tienen 28 observaciones de precios (una observación por día debido a que solo se toma el precio al final del día), se toma el promedio de las 7 observaciones de precios que fueron los más altos.

[6] Promedio del cuartil más bajo: promedio del 25% de observaciones de los precios más bajos en el mes. Es decir, si el mes tiene 28 días, y por lo tanto se tienen 28 observaciones de precios (una observación por día debido a que solo se toma el precio al final del día), se toma el promedio de las 7 observaciones de precios que fueron los más bajos.

[7] Coeficiente de variación: Cociente de la desviación estándar y la media de una variable.

[8] Coeficiente de correlación: Medida que se utiliza para señalar la relación lineal que existe entre dos variables. El signo positivo indica que ambas se mueven en la misma dirección y el número indica la magnitud de la relación (mientras más alto, más intensa es la relación). El coeficiente de correlación varía en el rango (-1,1). Cuando es cero indica que las variables no tienen ninguna relación.

Gráfico 5. Conflictos Sociales vs. Inversión minera



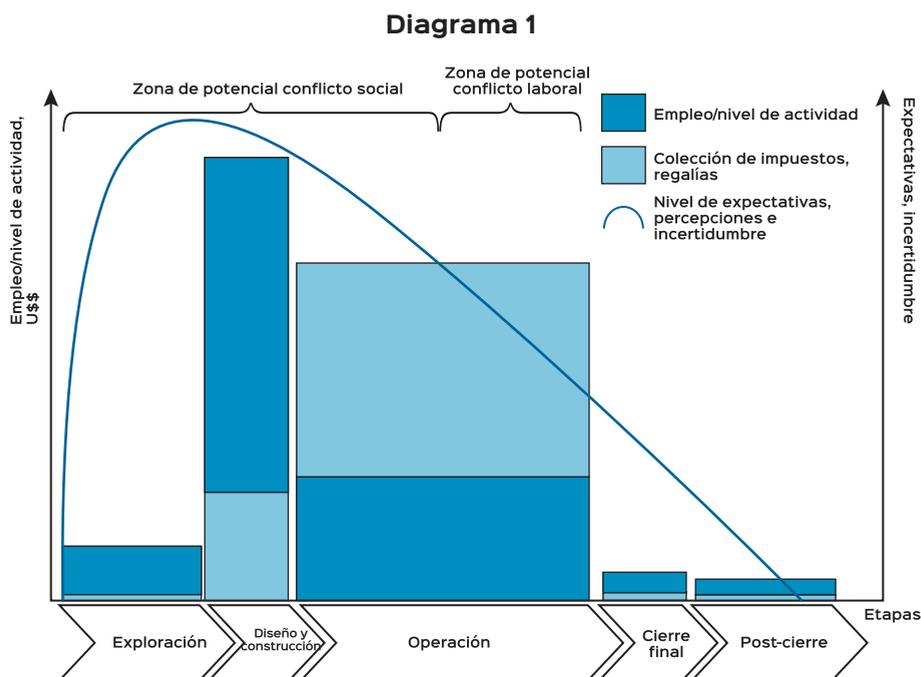
Fuente: Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Reporte de Conflictos Sociales (N°59 – N°166)
Elaboración propia

Así, siendo pocos los trabajos que podemos encontrar, es claro que el sesgo de los mismos está centrado en el debate en torno a cuáles serían los costos económicos para las empresas derivados de los conflictos; proponiéndose como hipótesis central, que la aparición de los conflictos sociales tiene un efecto negativo en las decisiones de inversión de las empresas involucradas. En general, se trata de modelar el comportamiento del inversionista frente a la emergencia y resolución de los conflictos.

Otra línea de investigación está relacionada a la calidad del gasto público en contextos de conflictos socioambientales. Calle-Castillo (2016) presenta un análisis cuantitativo sobre la evolución del nivel y tipo de gasto municipal en la región Piura, introduciendo la presencia y dinámica de los conflictos. Finalmente, encuentra que la presencia de conflictos sociales en un distrito disminuye la ejecución del gasto municipal en proyectos en un 29.5% en promedio.

Desde otra perspectiva, Casas (2017: 19-20) argumenta que una de las principales causas de los conflictos sociales son los problemas de asimetría de información, en especial, durante las etapas de exploración y explotación. En su revisión de la literatura identifica una gran brecha entre las expectativas, percepciones e incertidumbre de la población en relación con el nivel de empleo, el nivel de actividad de la empresa, y la recaudación de impuestos. Así, si la brecha aumenta, entonces, la incidencia de conflictos aumenta

significativamente. En el caso específico del sector minero, Casas (citando un trabajo de Ricardo Labó Fossa del año 2017) identifica dos tipos de potenciales conflictos: sociales y laborales. Los primeros surgen durante las etapas de exploración, diseño, construcción y operación de la empresa minera, mientras que los potenciales conflictos laborales aparecen durante los últimos años de operación, previos al cierre de la mina (tal como se expresa en el diagrama).



Fuente: tomado de Casas (2017: 21).

Finalmente, hay que resaltar también que existe una serie de trabajos que abordan los costos sociales y ambientales de la expansión de la actividad minera ilegal en varias regiones del país, en particular en lo que se refiere a la degradación de ecosistemas y explotación de la fuerza de trabajo en la región Madre de Dios (Alvarado, 2014). Este tipo de aproximación no va a ser tomada para la formulación del marco metodológico en el presente trabajo.

En conclusión, a partir de lo presentado en esta sección se ha podido observar que la presencia de conflictos no necesariamente está asociada positiva o negativamente a la actividad económica, debido a la existencia de una relación de doble causalidad entre dichas variables. Es decir, la actividad

económica impacta sobre los conflictos y viceversa. No obstante, sí se encuentra una relación negativa entre los conflictos y la inversión minera. Con ello no se está señalando que los primeros tengan un efecto negativo sobre la segunda o viceversa, sino solo que se mueven en direcciones opuestas. Asimismo, se encuentra que la mayor parte de conflictos sociales son conflictos socioambientales y la mayor parte de estos son conflictos relacionados a la minería.

En este contexto, en donde la presencia de conflictos sociales y particularmente socioambientales han cobrado importancia, surgen estudios que buscan explicar las causas de su aparición e intensidad y asocian a estas causas, la disputa por las ganancias generadas a partir de la extracción, el nivel de empleo, entre otros. De igual manera, gran parte de los estudios se dedica a analizar los costos de dichos conflictos para los inversionistas, así como para la economía en su conjunto, pero son muy pocos los que analizan los costos que generan los conflictos al Estado. En este sentido, se vuelve necesario un análisis que contribuya a orientar al Estado sobre los costos en los que incurre para generar mecanismos que le permitan ser más eficiente en el manejo de los conflictos sociales.

CAPÍTULO III

**PROPUESTA PARA
LA ELABORACIÓN DE
UN INSTRUMENTO
DE MONITOREO
DE LOS COSTOS DE LOS
CONFLICTOS SOCIALES**

III. PROPUESTA PARA LA ELABORACIÓN DE UN INSTRUMENTO DE MONITOREO DE LOS COSTOS DE LOS CONFLICTOS SOCIALES

En primer lugar, es necesario reconocer nuevamente que los conflictos sociales, en tanto productos de la interacción humana, son procesos que siempre tendrán lugar en cualquier sociedad democrática. Asimismo, no podemos ser ajenos a las causas o contextos que explican su surgimiento. Partimos de que los conflictos se originan por diversas causas. No existen conflictos que sean impulsados por una sola causa.

Existen causas inmediatas que son las que propiamente desencadenan el conflicto. Se trata de escenarios y actuaciones por las cuales uno o más grupos determinados se sienten especialmente afectados o vulnerados en sus derechos. Se confronta la afectación al ambiente, la no construcción de una carretera, las irregularidades en el manejo de recursos públicos, la falta de límites entre dos jurisdicciones, etc. Así también, hay causas estructurales que explican de forma más amplia las causas inmediatas y que forman parte de los problemas históricos del país. Sin hacer una lista enumerativa, mencionamos las desigualdades y exclusiones que limitan o niegan el acceso a bienes y servicios, a la toma de decisiones o la valoración de identidades particulares, lo cual se expresa en las cifras de pobreza rural, las carencias para el acceso a una educación y salud de calidad, la fragmentación social, el racismo, la débil representación política, etc. (Defensoría del Pueblo, 2012: 37).

Lo anterior indica que los conflictos sociales no son procesos negativos per se, sino que surgen a partir de problemas y situaciones que afectan negativamente a la población o a una parte de ella. Así, su manifestación es necesaria para que cada una de las partes involucradas, así como las autoridades responsables, tomen conocimiento de las demandas y puedan llegar a acuerdos satisfactorios. No obstante, si un conflicto no es bien manejado, es decir, si no es canalizado a través de procesos de diálogo efectivos,

entonces puede escalar a etapas de violencia y provocar consecuencias que afecten el bienestar de las personas, así como la institucionalidad, el medio ambiente y la economía de la localidad, región o del país.

Estas consecuencias, aunque no siempre se traducen en costos que llamaremos costos de los conflictos sociales o costos de la conflictividad social, se entienden como las pérdidas de distinto tipo que se producen a raíz de un conflicto⁹. Si bien es cierto, un conflicto bien tratado también genera costos, estos por lo general, deberían ser menores a los costos que se generarían con un mal tratamiento o una mala gestión. Ello debido a que, cuando un conflicto social que no es bien manejado toma más tiempo o llega a presentar violencia, estos factores incrementan sus costos. En efecto, en el Perú, el diálogo es utilizado, en la mayoría de casos, como una herramienta para gestionar la crisis y no como una forma de prevenir el escalamiento de las tensiones. (Defensoría del Pueblo, 2017: 74).

Entonces, partimos por distinguir los distintos tipos de costos que pueden aparecer a raíz de los conflictos sociales. A continuación, se presenta una clasificación de costos de los conflictos de acuerdo a múltiples criterios:

- 1) Por el tipo de costo: costos económicos, costos sociales, costos políticos, costos institucionales, costos ambientales y costos culturales

En economía, una de las definiciones más básicas de costo es la de costo de oportunidad. El costo de oportunidad de un bien constituye todo aquello (dinero, tiempo y otros recursos) a lo que se debe renunciar para alcanzarlo (Krugman, Wells, & Olney, 2008)¹⁰. Para definir los costos económicos de los conflictos sociales se debe retomar la idea de que la manifestación de dichos conflictos, implica acciones y estados que pueden generar consecuencias positivas o negativas. Así, mientras el conflicto no se manifieste, no habrá consecuencias. En este sentido, la manifestación de un conflicto social, compuesta por hechos diversos, puede ser vista como un bien económico

[9] Es una tarea pendiente evaluar los beneficios específicos que los procesos de diálogo instaurados a consecuencia de conflictos sociales han generado y que pueden ser superiores a los costos visibles. Por ejemplo, un buen acuerdo resuelve una situación de injusticia, evita daños al ambiente, a la salud de las personas; favorece las inversiones públicas y privadas y con ello el incremento de los tributos, el empleo, etcétera. Pero sobre todo evita la pérdida de vidas humanas o las afectaciones a la integridad de las personas.

[10] Por ejemplo, el costo de oportunidad de estudiar una carrera universitaria es todo a lo que debo renunciar para hacerlo, es decir, constituye no solo lo que se pague de pensión mensualmente, la matrícula, los materiales académicos, etc., sino también el costo de no estar haciendo otra cosa mientras se estudia, como trabajar y ganar dinero por ello, u otras actividades que no necesariamente implican dinero sino otra clase de recursos o tiempo.

por el que hay que asumir un costo. No obstante, en el caso de los conflictos sociales, los costos que se generan no son necesariamente asumidos por quienes los provocan; o los que lo asumen, no necesariamente reciben un beneficio a cambio (por ejemplo, la persona que resulta herida en el conflicto) por lo que se estaría hablando de otro tipo de costo económico, un costo externo. En este caso, este costo se refiere las pérdidas en dinero, tiempo y otros recursos a causa del conflicto que son impuestas a los distintos actores, sin que estos reciban algún beneficio a cambio (Krugman et al., 2008). Entonces, basándonos en las definiciones anteriores, se tomarán los costos económicos de los conflictos sociales como aquellas pérdidas materiales (para diferenciarlos de los otros tipos de costos) en las que se incurre a causa del conflicto.

Otro tipo de costos son los costos en la dimensión social. Los costos sociales en economía se refieren a los costos que deben ser asumidos por la sociedad, ya que no pueden ser atribuidos a un individuo específico. Cuando el costo sí puede ser atribuido a un individuo específico, este costo se conoce como costo privado. No obstante, aquí hablaremos de costos en su dimensión social y nos referimos a las pérdidas que afectan el bienestar individual o social de las personas, comunidades o de la sociedad en su conjunto, que van más allá de lo monetario, por ejemplo, en salud, en educación, en las relaciones sociales o capital social, etcétera.

Asimismo, pueden encontrarse costos en la dimensión política e institucional, referidos principalmente a los costos que enfrentan los organismos del Estado en su legitimidad y aprobación.

Finalmente, podrían mencionarse también otros posibles tipos de costos, como los costos en la dimensión ambiental, en la dimensión cultural, etcétera.

- 2) Por la forma en la que se manejan los conflictos: los costos están asociados a las etapas del conflicto. Se notan tres tipos: si es que existe diálogo, si es que no existe diálogo, si es que hay violencia.

Los costos de un conflicto social, si es que es adecuadamente manejado a través del diálogo, no deberían ser mayores a los necesarios para establecer una mesa de diálogo, coordinar entre los actores, movilizar a los actores hacia el lugar en donde se concretará el intercambio, generar campañas de información veraz por parte de la empresa y el Estado, dedicar tiempo al diálogo entre actores, entre otros.

Los costos de un conflicto social, si es que no existe diálogo, serían aquellos originados a partir de manifestaciones, como huelgas o paros si es que estos son pacíficos y legales. Estos paros y huelgas que pueden ser indefinidas, generan de igual manera gastos en movilización de agentes del orden, suspensión o aletargamiento de las actividades productivas o pérdida de horas lectivas. Asimismo, el bloqueo de carreteras también dificulta la actividad comercial, así como la llegada de servicios básicos por parte del Estado. Ello sin considerar el riesgo alto de derivar en violencia.

Finalmente, los costos de un conflicto que llega a presentar hechos de violencia, es decir aquellos en fase de escalamiento, crisis e incluso desescalamiento, presentan costos mayores debido a que se trata de hechos que vulneran los derechos de las personas, que afectan su vida e integridad. Son costos en salud física y mental; pérdidas humanas; daños a la infraestructura, contaminación del suelo, agua y aire; entre otros.

- 3) Por el alcance del efecto que producen los conflictos: costos directos y costos indirectos

Los costos directos son aquellos que se generan por causa del mismo evento (Skaperdas, Soares, Willman, & Miller, 2009). Generalmente son costos que recaen sobre actores que se encuentran participando activamente en el conflicto y que se producen en el lugar en el que transcurre el conflicto.

Los costos indirectos, en cambio, son aquellos que genera el conflicto a través de otros factores, y por lo general se deben a las consecuencias sobre actores que no participaban en el conflicto, o consecuencias que alcanzan otros espacios distintos al lugar en el que este se desarrolla. Entre este tipo costos se encuentran, por ejemplo, las pérdidas por la reducción en la actividad comercial o por la reducción en la inversión minera. Esta última, ni siquiera puede ser producto de un conflicto, sino en general de la conflictividad, en gran parte alimentada por otros factores distintos a ella.

- 4) Por el sector sobre el que afecta el conflicto: costos para el sector privado empresarial corporativo, costos para el sector privado empresarial PYME, costos para la sociedad civil, costos para el sector público.

Esta clasificación, por responder a la pregunta: ¿a quiénes afecta el conflicto? puede estar asociada a los actores del mismo, pero no

necesariamente, pues el conflicto puede tener impactos indirectos sobre personas que no forman parte de él.

Así, la clasificación responde más a los sectores sociales definidos por el ámbito de sus responsabilidades: sector público y sector privado. No obstante, el sector privado puede ser dividido en dos tipos: privado empresarial y sociedad civil. Y a su vez, el sector privado empresarial puede ser dividido en sector empresarial corporativo y sector de PYMES.

Los costos para la sociedad civil pueden llegar a ser los más graves, en particular, los costos directos, pues incluye las pérdidas por el fallecimiento de personas, costos en salud física y psicológica, costos asociados a los gastos de las familias para movilizarse a causa de la violencia en el conflicto, costos por reparación de daños a la infraestructura, entre otros. Son, en general, los costos que afectan a los individuos o colectivos y agrupaciones sociales. Otros costos que afectan de manera indirecta a la sociedad civil son aquellos relacionados al medio ambiente, por ejemplo.

Los costos para el sector empresarial corporativo se refieren típicamente a las grandes empresas, por ejemplo, empresas mineras que se encuentran ejecutando un proyecto frente al cual un grupo no está de acuerdo o por el cual se siente perjudicado. Como se vio en el capítulo previo, cuando estas se ven obligadas a paralizar su producción o incluso a retirarse por el conflicto, las pérdidas económicas para estas empresas pueden afectar de forma importante sus ganancias y arriesgar su capacidad productiva. Por otro lado, el conflicto también puede generarles costos a las pequeñas y micro empresas, como los negocios cercanos a la zona del conflicto debido al entorno de violencia existente o a la suspensión de la actividad de la empresa que utiliza sus productos como insumos. Asimismo, los costos también pueden recaer, de existir, sobre las empresas agrícolas y ganaderas que trabajen en tierras aledañas al conflicto. Los costos por daños a la infraestructura pueden afectar a ambos sectores mientras se encuentren en la zona del conflicto.

Por otro lado, los costos para el Estado, en tanto tiene siempre la responsabilidad de responder frente a los conflictos, pueden ser múltiples y muy diversos. El Estado en sus tres niveles, central, regional y local, debe realizar cuantiosos gastos durante un conflicto, en particular si este ha escalado o llegado a una fase de crisis. Dentro de estos se encuentran el gasto en orden público, gasto en movilización de fuerzas policiales y militares en algunos casos, el gasto en salud, la pérdida en la recaudación de impuestos

por parte de las empresas cuya producción queda paralizada, entre otros. Finalmente, el Estado no solo enfrenta costos monetarios, sino también costos en términos institucionales y políticos relacionados a la pérdida de legitimidad, confianza y aprobación por parte de los ciudadanos y ciudadanas.

Tener claro a qué llamamos costos, cómo se pueden categorizar y qué costos específicos encontramos en cada una de estas categorías, es fundamental para que cada uno de los actores responsables pueda identificarlos en cada uno de los conflictos y evaluar si es que estos son costos necesarios (como aquellos que se derivan de la generación de espacios de diálogo) o innecesarios, que por el contrario se tratan de pérdidas que solo afectan negativamente a la población y a su bienestar. Es por ello que, en este documento, en el capítulo siguiente, se presenta un listado o mapeo de los costos directos e indirectos más frecuentes asociados a conflictos socioambientales. Se prioriza este tipo de conflictos ya que como se observó en el capítulo 2, estos son los que tienen mayor incidencia en el total de conflictos. Por lo tanto, abordando los conflictos socioambientales se lograría abarcar en el análisis al mayor número de conflictos. Además, los casos más emblemáticos de conflictos que han derivado en violencia generando tanto pérdidas humanas como materiales, son del tipo socioambiental.

Existen instituciones que ya reportan información acerca de los conflictos sociales, e incluso, que brindan cierto tipo de información que da luces sobre los costos de estos conflictos. En primer lugar, se encuentra la Defensoría del Pueblo. Uno de los sistemas de monitoreo que tiene esta institución es el Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (SIMCO), el cual es manejado por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad y tiene dos objetivos: 1) “recopilar, procesar e informar de manera amplia, objetiva y transparente todo lo que concierne a la situación y evolución de la conflictividad social en el país” (Defensoría del Pueblo, 2012: 18) y 2) “alertar, de manera oportuna, a los actores del conflicto y al país sobre el estado de los conflictos sociales, a fin de que adopten las medidas que consideren más pertinentes” (Defensoría del Pueblo, 2012: 18).

El SIMCO es una plataforma virtual en donde se almacena y procesa la información sobre todos los conflictos sociales existentes en el país, obtenida a partir de documentos oficiales, fuentes periodísticas, así como información primaria obtenida de las oficinas defensoriales (Defensoría del Pueblo, 2012: 18). Esta plataforma no está abierta al público, pero su información se difunde mensualmente a través de los reportes mensuales de conflictos sociales,

desde el año 2004. Estos reportes brindan información estadística agregada sobre el total de conflictos, los conflictos nuevos, la frecuencia de los conflictos según su tipo, la actividad a la que pertenecen, el nivel de gobierno responsable, su ubicación, su estado, la fase en la que se encuentran, entre otros. Asimismo, se presentan indicadores que podrían señalar un incremento en los costos de un conflicto, tales como información acerca de acciones colectivas de protesta presentadas, los hechos de violencia en términos de muertos y heridos. También se brinda información sobre la actuación de la Defensoría del Pueblo en dichos conflictos, según el tipo de intervención: supervisión preventiva, intermediación, acciones humanitarias y acciones de defensa legal. Finalmente, se presenta el detalle de la situación de cada uno de los conflictos sociales existentes. De esta manera, es posible hacer seguimiento de la evolución de cualquier conflicto a lo largo de los meses, desde su inicio hasta su fin.

Otra institución que difunde información acerca de los conflictos sociales es la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (antes la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad), que elabora una publicación de periodicidad mensual llamada “Willaqñiki”¹¹ donde se reportan los casos en los cuales interviene el gobierno nacional, además de ofrecer un análisis acerca de distintas temáticas vinculadas a la conflictividad. De igual manera, el Ministerio del Ambiente, a través de la Oficina General de Asuntos Socio Ambientales¹², y el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Oficina General de Gestión Social¹³, elaboran reportes trimestrales sobre los conflictos sociales en los que intervienen. No obstante, los indicadores que se presentan en estos tres reportes no reflejan los costos de los conflictos sociales o de la conflictividad necesariamente.

No existe, por lo tanto, información acerca de los costos de los conflictos que pueda servir para hacer un seguimiento y control de los mismos. Como se vio en páginas anteriores, los estudios de este tipo son para un periodo determinado y rara vez se profundiza en los costos que los conflictos significan para el Estado, en particular, los costos de aquellos conflictos que no son adecuadamente manejados a través de mecanismos de diálogo.

En cuanto a la responsabilidad del Estado peruano frente a los conflictos sociales, la Defensoría del Pueblo reconoce que este tiene un

[11] Ver: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/colecciones/12-reporte-willaqñiki>

[12] Ver: <http://www.minam.gob.pe/oficina-general-de-asuntos-socio-ambientales/informes-trimestrales-de-gestion/>

[13] Ver: http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=3&idTitular=1537&idMenu=sub37&idCateg=567

papel fundamental en la gestión y transformación de los conflictos sociales, en la medida que la Constitución, en su artículo 44º, le encarga el deber de “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”.

En tal sentido, frente a un conflicto social el Estado tiene el deber de organizar su intervención, de modo que atienda las manifestaciones de la crisis, las víctimas de las expresiones de violencia, las causas estructurales del conflicto y las demandas de los actores en el conflicto. También que implemente mecanismos de diálogo para su transformación, garantice el cumplimiento de los acuerdos derivados del diálogo y, finalmente, disponga medidas de prevención frente al riesgo de su escalamiento o reescalamiento.

Tal como lo ha venido señalando la Defensoría del Pueblo, el sistema jurídico-político de un Estado democrático debe organizarse para la interacción pacífica y resolutoria de las diferencias (Defensoría del Pueblo, 2005) Dada la complejidad que entrañan los conflictos sociales, dicha intervención debe corresponder a una política de Estado, que defina con claridad objetivos, estrategias, lineamientos, acciones y disposición de insumos y recursos, entre los que se encuentran los presupuestarios, a fin de garantizar los derechos fundamentales involucrados y vulnerados en cada situación concreta.

El Estado peruano ha venido adoptando diferentes estructuras organizativas para responder a su deber en relación con los conflictos sociales. Por su parte, el Poder Ejecutivo ha transitado desde oficinas que se limitaban a brindar asesoría al gobierno en cada conflicto social, individualmente considerado, pasando por comisiones multisectoriales para prevenir conflictos, hasta oficinas o secretarías orgánicas con un concepto de intervención del Estado más integral frente a los conflictos. Así, en la estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros se ha contado con la Unidad de Análisis Estratégico de Prevención de Conflictos Sociales, ubicada dentro de la Oficina de Coordinación Intergubernamental; la Unidad de Análisis de Conflictos como parte del Centro Estratégico de Planeamiento; la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales; el Programa de Apoyo para una Cultura de Paz y el Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para la Prevención y Manejo Constructivo de Conflictos Sociales (PrevCon); la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales; la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad y, finalmente, la actual Secretaría de Gestión Social y Diálogo que depende del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de

Ministros (Defensoría del Pueblo, 2017: 149). Asimismo, se han creado oficinas de gestión de conflictos sociales en algunos ministerios y gobiernos regionales procurando, en este caso, descentralizar y desconcentrar la respuesta del Estado frente a la conflictividad social.

Debido al importante rol que cumple el Estado peruano en la gestión de conflictos, este pone en juego recursos tangibles como su presupuesto, así como otros aspectos que le permiten gobernar: la institucionalidad y la confianza o credibilidad por parte de la población. En efecto, no obstante el despliegue de estos esfuerzos, la violencia sigue presentándose en los escenarios de conflictividad social, evidenciando todavía serias deficiencias en la respuesta del Estado frente a los mismos (Defensoría del Pueblo, 2017: 195).

Por todo ello, se necesita una herramienta que permita hacer un seguimiento a los costos de los conflictos sociales en todas sus dimensiones, de manera que pueda utilizarse para:

- 1) Crear conciencia, tanto en el sector público como en el privado y la sociedad civil, de las pérdidas que se generan a partir de los conflictos sociales que no son adecuadamente manejados a través del diálogo y la ley.
- 2) Tener información útil que le permita al Estado reaccionar e intervenir a tiempo generando espacios de diálogo para prevenir posibles escalamientos de los conflictos a una fase de crisis o, en general, a etapas en las que se comience a hacer uso de la violencia, con el objetivo de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas que se puedan ver afectados por el conflicto.
- 3) Tener información sobre qué conflictos estarían afectando en mayor o en menor medida el presupuesto público y que cada organismo estatal tome en cuenta esta información en su planificación.
- 4) Tomar en consideración que el conflicto puede estar generando costos para el Estado en términos de aprobación y legitimidad.

A partir de lo analizado y ante la falta de instrumentos que permitan hacer un seguimiento permanente a los costos de los conflictos sociales para el Estado, en el presente documento se propone el Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales (IMCC). Este índice serviría como instrumento de monitoreo de los costos de los conflictos sociales para el Estado, de manera que tendría que ser calculado de forma periódica, idealmente cada tres meses.

Dado que recopilar información con dicha frecuencia a nivel de cada conflicto es complicado en el Perú, se propone que este sea calculado a nivel regional, es decir que dicho índice calcule un valor para cada región del país, de manera que puedan compararse los costos de estas diferentes regiones. Así, el IMCC, acompañado de otros indicadores que ya son calculados y difundidos mensualmente por el SIMCO, sería de gran utilidad para brindar un panorama más completo de los conflictos sociales, además de brindar una perspectiva de análisis regional en cuantos los costos de los conflictos sociales.

El aporte de un índice compuesto de diversos indicadores se encuentra en capacidad de sintetizar la información más relevante, en este caso, sobre los costos de los conflictos. Además, nos permitirá comparar la situación en la que se encuentran los diversos conflictos socioambientales peruanos a lo largo del tiempo. Es muy importante entender que este índice no busca estimar el costo monetario de un conflicto ni de la conflictividad social en el país; para ello habría que realizar un estudio a profundidad de los costos directos e indirectos para cada conflicto. Por el contrario, busca ser un instrumento sencillo, de fácil acceso, que pueda dar información de alerta en forma periódica, con el objetivo de generar las medidas adecuadas para que el Estado pueda responder a los diversos conflictos y evitar que sigan agravándose, llegando a extremos violentos.

Esta aproximación no incluye los costos indirectos inducidos en los diferentes sectores, ya sea por la menor recaudación tributaria, así como también por los efectos multiplicadores de los diferentes costos directos, tanto en los agentes privados como en los diferentes sectores del Ejecutivo. Abordar estos costos es también importante, sin embargo, definirlos en su totalidad resulta complicado pues su extensión podría llegar a todos los sectores económicos a medida que avanza la cadena productiva y en esta fase es más difícil reconocer si dichos costos han sido causados por el conflicto. Por ello, su análisis a partir de indicadores resultaría muy impreciso.

Para calcular la totalidad de los costos indirectos se requiere de la elaboración de un modelo de equilibrio general, a través de una matriz insumo-producto que requiere de un ejercicio de estimación más complejo, con información detallada de la inversión no realizada, la producción perdida, así como el cálculo de eslabonamientos intersectoriales debidamente contruidos, multiplicadores del PBI, empleo, impuestos (Palomino et al., 2015). Este tipo de aproximaciones, como se ha podido observar en las investigaciones revisadas, son más útiles si se realizan para un periodo determinado, siendo

muy complicadas de abordar en términos del alcance de la información, con una periodicidad de 6 meses.

Finalmente, en este estudio se planteará una metodología para el cálculo del IMCC solo para conflictos socioambientales, restricción que también se planteó para el mapeo de costos de los conflictos sociales. Una vez más, la definición y tipificación de los conflictos sociales es el punto de partida para aproximarnos a una visión integral de sus costos. Ciertamente, aproximarse a los costos económicos directos e indirectos de estos requiere de diferentes estrategias metodológicas, siendo el caso de un conflicto prolongado mucho más complejo. Por ello sería necesario agrupar los conflictos por características similares, de manera que cada uno de los subgrupos pueda abordarse desde una estrategia metodológica distinta. En la presente propuesta abordaremos solo los conflictos socioambientales. No obstante, la metodología puede ser aplicada, a partir de otros indicadores, a distintos tipos de conflictos sociales.

En el siguiente capítulo se presenta, entonces, la metodología para calcular IMCC.

CAPÍTULO IV

METODOLOGÍA
PARA EL **ANÁLISIS**
MULTIDIMENSIONAL
DE LOS **CONFLICTOS**
SOCIALES

IV. METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL DE LOS CONFLICTOS SOCIALES

Antes de presentar el Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales, es necesario identificar algunos de los costos más importantes de los conflictos socioambientales, categorizados de acuerdo a la clasificación sugerida en el capítulo previo. Este listado es el primer paso para identificar qué costos pertenecen al sector público y son directos, para que a partir de ellos puedan desarrollarse los indicadores a utilizar en el índice.

A continuación, entonces, se presenta un mapeo de todos los costos que un conflicto socioambiental podría generar, en base a la experiencia de conflictos de este tipo que se han presentado en el Perú. Este mapeo ha surgido de la consulta a diversas fuentes bibliográficas que han estudiado los costos previamente en el país así como en otros países (Acevedo et al., 2005; Balsells, 2006; Davis & Franks, 2014; Skaperdas et al., 2009; Villamarin, 2011) y de la experiencia de la Defensoría del Pueblo en prevención y gestión de conflictos sociales.

Este mapeo no incluye como parte de los costos las pérdidas humanas que puede generar un conflicto¹⁴. Ello debido a que, en primer lugar, un costo se define como un monto que se otorga o al cual se renuncia para conseguir algo y la muerte de una persona, bajo ninguna circunstancia puede ser justificada con el propósito de alcanzar un objetivo. En segundo lugar, la vida humana es invaluable por lo que no puede ser representada como un número más en un listado de costos. Sin embargo, la muerte de personas tiene consecuencias económicas, por ejemplo, a nivel familiar. Ello significaría un costo indirecto para la familia que sí es considerado en el listado.

[14] No obstante, se puede considerar el uso de la variable denominada PYLL “potential years of life lost” (años potenciales de vida perdidos), cuyo cálculo podría ser en relación a el tiempo promedio de vida laboral, como la edad de jubilación de una persona, por ejemplo, a los 65 años.

1. Mapeo de Costos de los Conflictos Socioambientales

| Nº | COSTO | ÁMBITO O ACTOR CONCERNIDO | CLASIFICACIÓN | | | |
|----|--|----------------------------|----------------------|---|--|---|
| | | | Por el tipo de costo | Por la forma en que discurre el conflicto | Por el efecto que produce el conflicto | Por el sector que se ve afectado por el conflicto |
| 1 | Reducción de la producción de la empresa que lleva el proyecto por: i) Sobrecostos administrativos para poder tratar el conflicto. ii) Sobrecostos por paralización del proyecto si es que hay paralización. iii) Retrasos en la producción. iv) Reducción de productividad de los trabajadores. v) Reducción en el precio de las acciones. | La empresa | Económico | Sin diálogo Con violencia | Costo directo | Privado: empresa grande |
| 2 | Exceso de gasto en seguridad. | La empresa, Sociedad Civil | Económico | Con violencia | Costo directo | Privado: empresa grande, PYME, Sociedad Civil |

| | | | | | | |
|---|---|-------------------------------|-------------------------|------------------------------|-------------------------------------|---|
| 3 | Horas de trabajo perdidas. | La empresa | Económico | Sin diálogo Con violencia | Costo directo | Privado: empresa grande y PYME Sociedad Civil Sector Público |
| 4 | Reparación de daños y destrucción de infraestructura. | La empresa | Económico | Con violencia | Costo directo | Privado: empresa grande y PYME Local: familias, negocios, etc. Social Sociedad Civil Sector Público |
| 5 | Dificultad en el transporte por bloqueo de vías terrestres y fluviales. | Local Regional Nacional | Económico Social | Sin diálogo Con violencia | Costo directo Costo indirecto | Privado: empresa grande y PYME Sociedad Civil Sector Público |
| 6 | Reducción en la producción en los sectores primarios: actividades agropecuarias y pesqueras afectadas por el conflicto. | Local Regional | Económico Social | Sin diálogo Con violencia | Costo directo Costo indirecto | PYME Sociedad Civil |
| 7 | Pérdida de horas lectivas. | Local | Social Institucional | Sin diálogo Con violencia | Costo directo | Sociedad Civil (maestros y alumnos) |

| | | | | | | |
|----|---|-------------------------------|---------------------|---|--------------------------------------|--|
| 8 | Daños en la salud mental de las personas involucradas directa e indirectamente en el conflicto, por estrés. | Local Regional Nacional | Social | Sin diálogo Con violencia | Costo directo Costo indirecto | Sociedad Civil |
| 9 | Lesiones físicas provocadas en las personas por causa de violencia en conflicto. | Espacio de conflicto | Social | Con violencia | Costo directo | Sociedad Civil |
| 10 | Gasto público en los sectores: i) Orden Público: despliegue de agentes de seguridad. ii) Salud: atención de heridos. | Local Regional Nacional | Económico | Sin diálogo Con violencia | Costos directos Costos indirectos | Sector Público |
| 11 | Pérdida en la recaudación tributaria (monto no recaudado por concepto de impuesto a la renta de los proyectos paralizados o cerrados por motivo del conflicto). | Nacional | Económico | Con diálogo Sin diálogo Con violencia | Costos directos | Sector Público |
| 12 | Subida de precios por escasez de productos. | Local Regional | Económico Social | Con violencia | Costos indirectos | Privado: empresa grande y PYME Sociedad Civil Sector Público |

| | | | | | | |
|----|---|-------------------|---------------------------|------------------------------|-------------------|--|
| 13 | Reducción de los ingresos familiares por i) Horas de trabajo perdidas. ii) Despídos. iii) Muerte o daño físico severo de un familiar. | Local: Familias | Económico | Sin diálogo Con violencia | Costos indirectos | Sociedad Civil |
| 14 | Reducción de las ventas en negocios cercanos al punto del conflicto. | Local: Negocios | Económico Social | Con violencia | Costos directos | PYME |
| 15 | Reducción de la actividad turística. | Local Regional | Económico Social Cultural | Con violencia | Costos indirectos | PYME Sociedad Civil |
| 16 | Imposibilidad de avanzar en las metas propuestas y/o de aprovechar ocasiones para expansión, reinversión o venta. | Empresa | Económico | Sin diálogo Con violencia | Costos indirectos | Privado: empresa grande |
| 17 | Reducción de la inversión pública (no ejecución y/o suspensión de proyectos públicos así como servicios útiles para la población y su bienestar). | Local Regional | Económico Social Cultural | Sin diálogo Con violencia | Costos indirectos | Privado: empresa grande y PYME Sociedad Civil Sector Público |

| | | | | | | |
|----|--|-------------------------------|--|------------------------------|----------------------|---|
| 18 | Reducción en la asignación de canon y regalías. | Local Regional | Económico Social | Sin diálogo Con violencia | Costos indirectos | Sociedad Civil |
| 19 | Reducción de la recaudación tributaria en actividades que reducen su productividad a raíz del conflicto: sector de servicios agropecuarios, comercio al interior del país por bloqueo de carreteras, sector turismo. | Nacional | Económico Social | Sin diálogo Con violencia | Costo indirecto | Sector Público |
| 20 | Incremento de precios de los seguros y el crédito. | | Económico Social | Sin diálogo Con violencia | Costo indirecto | Privado: empresa grande y PYME Sociedad Civil Sector Público |
| 21 | Inestabilidad política a nivel local, regional y nacional: falta de legitimidad de las autoridades. | Local Regional Nacional | Político Institucional | Con violencia | Costo directo | Privado: empresa grande y PYME Sociedad Civil Sector Público |
| 22 | Corrupción. | Local Regional Nacional | Económico Político Institucional | Sin diálogo Con violencia | Costo indirecto | Privado: empresa grande y PYME Sociedad Civil Sector Público |
| 23 | Secuestros (intervención de PNP). | Local | Social | Con violencia | Costo directo | Sociedad Civil |

| | | | | | | |
|----|--|-----------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------|--|
| 24 | Desplazamiento de la población. | Local, Regional | Económico, social, cultural | Con violencia | Costo indirecto | Sociedad Civil (familias) |
| 25 | Caída en las exportaciones mineras y de hidrocarburos. | Nacional | Económico | Sin diálogo, Con violencia | Costo indirecto | Sector Privado, Sector Público, Sociedad Civil |
| 26 | Reducción de la inversión minera. | Nacional | Económico | Sin diálogo, Con violencia | Costo indirecto | Sector Privado, Sector Público, Sociedad Civil |
| 27 | Reducción de otros tipos de inversión privada. | Nacional | Económico | Sin diálogo, Con violencia | Costo indirecto | Sector Privado, Sector Público, Sociedad Civil |
| 28 | Desaceleración del crecimiento económico. | Nacional | Económico, social | Sin diálogo, Con violencia | Costo indirecto | Sector Privado, Sector Público, Sociedad Civil |
| 29 | Incremento del gasto familiar en seguridad. | Local | Económico | Con violencia | Costo indirecto | Sector Privado, Sector Público, Sociedad Civil |

2. Selección de Costos para el Sector Público

De los costos señalados en la lista presentada, se han seleccionado aquellos que han sido categorizados como directos y que, a la vez, son costos que asume el Estado. El objetivo es buscar indicadores (monetarios y no monetarios) que aporten información acerca de dichos costos. Un indicador es la base para la evaluación de un determinado objetivo; es una función que asocia, en este caso, cada región del país indicando su conformidad de acuerdo a consecuencias asociadas a ese mismo objetivo (OCDE, 2008).

No es necesario buscar un indicador para cada costo que se quiera representar. La fortaleza de un grupo de indicadores seleccionados se encuentra en la calidad de cada uno de ellos, la cual dependerá de su capacidad para reflejar la realidad que se busca mostrar, de la calidad de la data seleccionada y de cuán accesible es, entre otros factores. Lo importante también es que cada indicador del grupo debe ser relevante, es decir, debe brindar información que ningún otro indicador en el índice aporta. Los indicadores que aquí se presentan se basan en información existente y confiable y, por tratarse de costos, reflejan cercanamente la realidad que se busca representar. Sin embargo, para saber si es que cada uno de los indicadores es relevante, es necesario contar con la base de datos ya construida, tarea aún pendiente.

A continuación, se presentan los indicadores asociados a cada costo seleccionado. Cabe notar que hay algunos costos que tienen atribuidos más de un indicador.

2.1 Indicadores Presupuestales

A. Gasto Público (gobierno central, gobierno regional, gobierno local y otros organismos del Estado) en los sectores de orden público y salud.

Para este primer costo se proponen dos indicadores, uno para cada tipo de gasto:

a. Orden público: despliegue de agentes de seguridad

- i. Indicador: Gasto público en despliegue de policías para intervenir en operaciones de restablecimiento del orden público; o de militares (en caso corresponda) en la región.

- ii. Fuentes de información:
 - Policía Nacional del Perú (provee información)
 - Fuerzas Armadas del Perú (provee información)

Este indicador está basado en información existente, aunque debe ser solicitada a las entidades correspondientes. Asimismo, siempre que dicha información entregada sea veraz, el indicador brindará datos exactos acerca del costo que se busca incorporar.

b. Salud: atención de heridos

- i. Indicador:

$$Costosalud_k = heridos_k * cprom_k$$

En donde,

$heridos_k$ = Número de heridos atendidos en centros de salud públicos de la región k

$cprom_k$ = Costo promedio en la región de atención a un herido por bala

- ii. Fuentes de información
 - Número de heridos atendidos en centros de salud públicos.
 - Costo promedio de atención a un herido por disparo de arma de fuego: calcular anualmente en base al costo en hospitales públicos de la región.

Este indicador es un proxy (aproximado) del costo que se busca reflejar, es decir, a diferencia del indicador previo, el valor monetario que se obtendría en este caso no correspondería exactamente al gasto ejecutado considerado únicamente gasto público en salud debido al conflicto. Ello, dado que obtener exactamente el gasto realizado en los hospitales por cada herido de los conflictos es información no disponible y difícil de conseguir. Sin embargo, este indicador se aproxima a ese gasto, debido a que toma el promedio del costo, y logra reflejar la información que se busca incorporar.

B. Pérdida en la recaudación tributaria: monto no recaudado por concepto de impuesto a la renta de los proyectos paralizados o cerrados por motivo del conflicto

Indicador: suma total del Impuesto a la Renta dejado de percibir en la región, de acuerdo a la ley.

¿Cómo calcularlo?

Paso 1: Obtener la información de la producción de las empresas operantes en la región.

Paso 2: Calcular la pérdida con respecto al proyecto i:

$$PER_i = t * (prodpot_i - prodreal_i)$$

En donde,

$prodpot_i$ = valor monetario de la producción potencial de la empresa por el proyecto i

$prodreal_i$ = valor monetario de la producción efectiva de la empresa por el proyecto i

t = tasa impositiva

Paso 3: Calcular la pérdida total en la región k:

$$PEREG_k = \sum_{i=1}^m PER_i$$

En donde,

m = total de proyectos

Fuentes de información:

- Normativa tributaria, dependiendo de la empresa en cuestión (SUNAT)
- Producción de las empresas: Ministerio de Energía y Minas

En este caso, el indicador responde exactamente lo que se busca reflejar. Asimismo, la información es de fácil acceso y confiable.

C. Destrucción de infraestructura y reparación de daños

Indicador: suma total del costo de los daños a la infraestructura pública en la región

¿Cómo calcularlo?

Paso 1: Identificar las edificaciones públicas afectadas parcial o totalmente en la región a causa de los conflictos sociales registrados en la región.

Paso 2: Identificar el costo promedio de la destrucción de infraestructura pública.

1) Pérdida parcial:

$$danospar_k = edifpar_k * cpromrep_k$$

En donde,

$edifpar_k$ = Número de edificaciones públicas afectadas parcialmente en la región k

$cpromrep_k$ = Costo promedio de reparación de las edificaciones públicas en la región k

2) Pérdida total:

$$danostot_k = edifpar_k * cpromrep_k$$

En donde,

$edifpar_k$ = Número de edificaciones afectadas totalmente en la región k

$$cpromrep_k = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n (Val_j - \delta Val_j)$$

Val_j = precio inicial de la edificación destruida, ajustada por la inflación

n = total de edificaciones destruidas

δ = tasa de depreciación

Paso 3: sumar ambos costos

$$danos_k = danospar_k + danostot_k$$

Fuentes de información: Información no disponible. Requiere de la elaboración de una proforma de gasto a cargo de un ingeniero.

2.2 Indicadores político-institucionales

A. Inestabilidad política a nivel local, regional y nacional

La inestabilidad política del Estado en todos sus niveles es un costo no tangible y por lo tanto difícil de medir. Es por ello que se propone incorporarla a través de 6 indicadores mostrados a continuación. Es necesario luego, a partir de los datos, evaluar la relevancia de cada uno de ellos.

a. Indicador: Percepción de la región sobre la gestión del gobierno central.

Fuente de información: Encuesta Nacional de Hogares. Módulo: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia.

La ENAHO presenta esta información en un indicador con cuatro categorías:

- Muy buena=4
- Buena=3
- Mala=2
- Muy mala=1

Es decir, un individuo puede responder una de esas cuatro categorías con respecto a la actuación del gobierno central. Llamamos entonces $enahoc_i$ a la respuesta que da un individuo con respecto su percepción de la gestión del gobierno central:

$$enahoc_i \left\{ \begin{array}{l} 1 = \text{Muy buena} \\ 2 = \text{Buena} \\ 3 = \text{Mala} \\ 4 = \text{Muy mala} \end{array} \right.$$

Transformando esta escala a una escala binaria se tiene

$$desaprobacionc_i = \begin{cases} desaprueba_i = 1, & \text{si } enahoc_i = 1 \text{ o si } enahoc_i = 2 \\ desaprueba_i = 0, & \text{si } enahoc_i = 3 \text{ o si } enahoc_i = 4 \end{cases}$$

Luego, obtenemos el promedio de desaprobacion_i por región, obteniendo una variable que denota el porcentaje de aprobación del gobierno central por región:

$$desaprobcentral_k \in [0,1]$$

No obstante, es necesario reconocer que la información que brinda la Encuesta Nacional de Hogares en este aspecto, no se refiere a la percepción que la ciudadanía tiene con respecto a sus autoridades, debido únicamente a los conflictos sociales. Por ello, mejor sería incorporar una pregunta adicional en la encuesta que refleje la percepción del gobierno con relación al manejo de conflictos.

b. Indicador: percepción de la región sobre la gestión del gobierno regional en cuestión.

Fuente de información: Encuesta Nacional de Hogares. Módulo: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia.

La ENAHO presenta esta información en un indicador con cuatro categorías:

- Muy buena = 4
- Buena = 3
- Mala = 2
- Muy mala = 1

Es decir, un individuo puede responder una de esas cuatro categorías con respecto a la actuación de su gobierno regional. Llamamos entonces $enahoc_i$ a la respuesta que da un individuo con respecto su percepción de la gestión de su gobierno regional:

$$enahoc_i \begin{cases} 1 = \text{Muy buena} \\ 2 = \text{Buena} \\ 3 = \text{Mala} \\ 4 = \text{Muy mala} \end{cases}$$

Transformando esta escala a una escala binaria se tiene

$$desaprobacionr_i = \begin{cases} desapruoba_i = 1, & \text{si enahor}_i = 1 \text{ o si enahor}_i = 2 \\ desapruoba_i = 0, & \text{si enahor}_i = 3 \text{ o si enahor}_i = 4 \end{cases}$$

Luego, obtenemos el promedio de *desaprobacion_i* por región, obteniendo una variable que denota el porcentaje de aprobación del gobierno central por región:

$$desaprobregional_k \in [0,1]$$

En cuanto a este indicador, también cabe especificar la misma aclaración señalada en el indicador previo.

c. Indicador: Hechos de violencia contra la vida y la integridad personal (*violencia_k*)

Fuente de información: Defensoría del Pueblo

Primero definimos:

heridos_k = número de heridos por motivo de conflictos sociales en la región k

fallecidos_k = número de fallecidos por motivo de conflictos sociales en la región k

Luego,

$$violencia_k = \begin{cases} 1, & \text{si heridos}_k = 0 \text{ y fallecidos}_k = 0 \\ 2, & \text{si heridos}_k > 0 \text{ y fallecidos}_k = 0 \\ 3, & \text{si heridos}_k \geq 0 \text{ y fallecidos}_k > 0 \end{cases}$$

En este caso, el número de fallecidos no es un costo directo para el Estado. En primer lugar, no puede ser tomado como costo siguiendo la definición de costo económico, ni tampoco político, institucional o ambiental. Son pérdidas que en este documento se consideran invaluable. No obstante, si el número de fallecidos es mayor a cero, este indicador sí refleja una mala gestión por parte del Estado en el manejo de los conflictos en una región, incrementando su desaprobación por parte de la población. A mayor cantidad

de fallecidos, mayor desaprobación. Es por ello y además por la disponibilidad de la información que se escoge este indicador.

d. Indicador: tiempo transcurrido desde el surgimiento del conflicto no resuelto de más larga duración en la región k (en % de un año).

Lo llamaremos $duracionmayor_k \in [0, \infty[$.

Definimos: $díasconflicto_k$ = número de días que dura el conflicto no resuelto de más larga duración en la región k

$$duracionmayor_k = \frac{díasconflicto_k}{365}$$

Fuente de información: Defensoría del Pueblo

Este indicador también refleja el nivel de manejo por parte del Estado de los conflictos en una región ya que, a mayor duración de un conflicto, más descontento por parte de la población.

e. Indicador: incidencia de conflictos activos en los que no se presenta diálogo en el momento de la evaluación ($incidencia_k$).

Definimos:

$confacnodial_k$ = número de conflictos activos en los que no se presenta diálogo en el momento de la evaluación de la región k

$conflictostot_k$ = conflictos totales en la región k

Construimos la variable:

$$incidencia_k = confacnodial_k / conflictostot_k$$

$$incidencia_k \in [0,1]$$

Fuente de información: Defensoría del Pueblo

La incidencia de conflictos activos refleja directamente la disponibilidad de espacios para tratarlos mediante el mecanismo del diálogo, lo cual refleja la capacidad del Estado (en todos sus niveles) para manejar los conflictos en la región, por lo que disminuye el riesgo de que este se vea deslegitimado.

f. Indicador: Número de días en los que se mantiene bloqueada al menos una vía de transporte en la región por motivo de un conflicto.

Llamaremos a este indicador *bloqueo_k*.

Fuente de información: Policía Nacional del Perú (provee información).

El número de días en los que se mantiene bloqueada al menos una vía de transporte tiene efecto sobre el descontento de la población, ya que dificulta el acceso, el comercio y, en general, la comunicación entre las zonas que conecta dicha vía. Entonces, nuevamente, es un indicador que refleja el descontento de la población con el Estado debido a su poca capacidad para manejar el conflicto. A más días, mayor descontento y desaprobación. Esta conexión no necesariamente se cumple siempre, pero es un proxy.

3. Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales (IMCC)

Para el planteamiento de este índice y de los indicadores que lo componen se utilizó el *Handbbook on Constructing Composite Indicators* de la OCDE (2008). El objetivo del índice es brindar información sobre los costos de la conflictividad social a nivel regional. Este índice está compuesto por indicadores vinculados a costos típicos de conflictos socioambientales, por lo que se aplica estrictamente a estos. Asimismo, solo considera los costos directos para el sector público y no para el sector privado ni para la sociedad civil.

Como este índice busca reflejar los costos directos de los conflictos que debe asumir el sector público para cada una de las regiones del país, este será construido a partir de los indicadores del mapeo de costos presentado en la subsección previa, en particular, de aquellos referidos al sector público:

- Gasto público en los sectores de i) Orden público y ii) Salud
- Pérdida en la recaudación tributaria
- Reparación de daños y destrucción de infraestructura
- Inestabilidad política a nivel local, regional y nacional

Los tres primeros costos son de tipo monetario y el cuarto es de tipo institucional, por lo que el índice que se plantea a continuación es de tipo

multidimensional. Ello debido a que, además de costos monetarios, el Estado también debe enfrentar costos institucionales y políticos que no se traducen directamente en pérdidas monetarias.

El IMCC busca responder a la pregunta: ¿Cuán costosa para el Estado es la conflictividad social en una determinada región? El Índice sería calculado trimestralmente para todas las regiones, lo que permitiría monitorear la evolución del índice para las regiones a lo largo del tiempo con regularidad trimestral. El índice propuesto logra clasificar a las regiones en:

- Región con bajos costos por conflictividad social
- Región con medianos costos por conflictividad social
- Región con altos costos por conflictividad social

A continuación, se presenta el procedimiento a seguir en cada trimestre para el cálculo del IMCC.

3.1 Procedimiento

Para el trimestre t:

Paso 1: Definir las regiones con presencia de conflictos

Definir las regiones que han presentado conflictos de tipo socioambiental en el trimestre.

Paso 2: Calcular los indicadores para cada región

Obtener el valor de los indicadores en cada una de las dimensiones en el trimestre para cada región.

Paso 3: Normalización

Para el proceso de normalización se utilizará el método de escalas categóricas. Este método consiste en transformar cada indicador a una escala de medida común de manera que en el siguiente paso puedan ser agregados. La escala de medida común será categórica y contará con cuatro categorías que indiquen el nivel de costos en dicho indicador:

- Alto = 3

- Mediano = 2
- Bajo = 1
- Controlado = 0

a) En el caso de los 4 primeros indicadores seleccionados, asociados a los costos de tipo presupuestario, todos se expresan en una escala monetaria.

Entonces, llamemos primero a cada indicador presupuestal en escala monetaria IP_i , con $i = 1, 2, 3, 4$ (debido a que son 4 indicadores en este rubro). En segundo lugar, definamos los percentiles de la distribución del indicador a lo largo de todas las regiones:

P^{25} = percentil 25

P^{50} = percentil 50

P^{75} = percentil 75

En tercer lugar, para IP_i , se asignan los valores de la escala categórica, creando una nueva variable categórica de la siguiente manera:

$$IPT_i = \begin{cases} 0, & \text{si } IP_i \leq P^{25} \\ 1, & \text{si } P^{25} < IP_i \leq P^{50} \\ 2, & \text{si } P^{50} < IP_i \leq P^{75} \\ 3, & \text{si } P^{75} < IP_i \end{cases}$$

, para todo i .

IPT_i , con $i = 1, 2, 3, 4$ son los nuevos indicadores presupuestarios transformados para cada región.

b) Una vez transformados los indicadores monetarios en indicadores cualitativos, también corresponde transformar aquellos indicadores asociados a los costos político-institucionales.

- Para el caso de los indicadores $desaprobcentral_k$ y $desaprobregional_k$, se trata de variables continuas acotadas en el intervalo [0,1]. En este sentido, también se aplica la normalización señalada en el punto a) del paso 3.
- En el caso del $duracionmayor_k$, también se tiene una variable continua

cuyo rango se encuentra en el intervalo abierto $[0, \infty[$ por lo que también se aplica la normalización señalada en el punto a) del paso 3.

- En el caso del indicador $violencia_k$ no se trata de una variable continua sino de una categórica, por lo que combinaremos este indicador con el de $incidencia_k \in [0,1]$ creando una nueva variable a la que llamaremos $sindialogo_k$:

$$sindialogo_k = violencia_k * incidencia_k$$

Ahora $sindialogo_k$ es una variable continua acotada en el intervalo $[0,3]$. A esta variable se le aplica, a su vez, la normalización señalada en el punto a) del paso 3.

- Para el caso de $bloqueo_k$, se trata de una variable continua cuyo rango se encuentra en el intervalo abierto $[0, \infty[$ por lo que también se aplica la normalización señalada en el punto a) del paso 3.

Resultan, finalmente, cinco indicadores en esta dimensión que, como ya se ha mencionado, deben ser normalizados con el método mencionado de escalas categóricas. Entonces, llamamos a cada indicador político institucional IPI_i , con $i = 1, 2, 3, 4, 5$ (debido a que son 5 indicadores en este rubro). En segundo lugar, definimos los percentiles de la distribución del indicador a lo largo de todas las regiones:

$P^{25} = \text{percentil } 25$

$P^{50} = \text{percentil } 50$

$P^{75} = \text{percentil } 75$

Entonces, para IPI_i , se asignan los valores de la escala categórica de la siguiente manera:

$$IPIT_i = \begin{cases} 0, & \text{si } IPI_i = P^{25} \\ 1, & \text{si } P^{25} < IPI_i \leq P^{50} \\ 2, & \text{si } P^{50} < IPI_i \leq P^{75} \\ 3, & \text{si } P^{75} < IPI_i \end{cases}$$

, para todo i .

$IPIT_i$, con $i = 1, 2, 3, 4, 5$ son los nuevos indicadores político institucionales transformados para cada región.

Paso 4: Ponderación

A cada costo se le asigna un peso tomando en cuenta criterios definidos en conjunto entre las autoridades responsables. Puede ser el mismo peso para cada costo o diferente.

En este caso dividiremos los costos en dos dimensiones: 1) presupuestal, 2) político-institucional. A cada una de estas dimensiones se le asignará el mismo peso, es decir $\frac{1}{2}$. Dentro de cada dimensión, los costos pueden tener distintos pesos también. En el caso de la dimensión presupuestal, se puede establecer el peso de cada costo de acuerdo a su valor monetario con respecto al total del gasto público a nivel nacional. Y dentro de cada costo, si es que hay más de un indicador, se puede establecer el peso también de acuerdo a la relevancia de dicho indicador. Ello se logra también mediante un análisis factorial o de componentes principales.

- Dimensión presupuestal (peso=1/2)
 - Costo 1: Gasto público en orden público y atención de heridos (peso= ρ_1)
 - IPT 1: asociado a orden público (peso= γ_1)
 - IPT 2: asociado a atención de heridos (peso= γ_2)
 - Costo 2: IPT 3: Pérdida en la recaudación tributaria (peso= ρ_2)
 - Costo 3: IPT 4: Reparación por daños y destrucción de infraestructura (peso= ρ_3)
- Dimensión político-institucional (peso=1/2)
 - Costo 4: Costo en la inestabilidad política y debilitamiento de instituciones (peso=1)
 - IPIT 1: $desaprobcentral_k$ (peso= α_1)
 - IPIT 2: $desaprobregional_k$ (peso= α_2)
 - IPIT 3: $duracionmayor_k$ (peso= α_3)
 - IPIT 4: $sindialogo_k$ (peso= α_4)
 - IPIT 5: $bloqueo_k$ (peso= α_5)

Se sugiere que a los indicadores 1 y 2 de esta dimensión se les asigne un peso menor que a los demás indicadores porque no necesariamente estas percepciones están relacionadas a los conflictos si es que ellas se extraen de la información de la Encuesta Nacional de Hogares.

Paso 5: Agregación

El IMCC se presenta mediante la siguiente ecuación:

$$IMCC_k = \frac{1}{2}(\rho_1 C_1 + \rho_2 C_2 + \rho_3 C_3) + \frac{1}{2}(C_4)$$

Con:

$$C_1 = \gamma_1 IP_1 + \gamma_2 IP_2$$

$$C_4 = \alpha_1 IP_1 + \alpha_2 IP_2 + \alpha_3 IP_3 + \alpha_4 IP_4 + \alpha_5 IP_5$$

$$\rho_1 + \rho_2 + \rho_3 = 1$$

$$\gamma_1 + \gamma_2 = 1$$

$$\alpha_1 + \alpha_2 + \alpha_3 + \alpha_4 + \alpha_5 = 1$$

γ_i , con $i = 1, 2, 3$, el peso para cada uno de los indicadores

α_i , con $i = 1, 2, 3, 4, 5$ el peso para cada uno de los indicadores

Y en donde: $0 \leq IMCC \leq 3$

Categorías:

- Si para una región el IMCC se encuentra en el intervalo [0,1] será una región con bajos costos por conflictividad social
- Si para una región el IMCC se encuentra en el intervalo]1,2] será una región con medianos costos por conflictividad social
- Si para una región el IMCC se encuentra en el intervalo]2,3] será una región con altos costos por conflictividad social.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. Se ha constatado la inexistencia en el Estado de un índice de medición de los costos económicos, sociales e institucionales, generados por las acciones desplegadas durante un conflicto social por entidades estatales, empresas, organizaciones sociales y ciudadanos, y las consecuencias que acarrear.
2. En el marco de las responsabilidades del Estado no se ha podido tomar decisiones normativas, de políticas públicas o de funcionamiento regular del Estado considerando las consecuencias que en materia de conflictividad social podían producirse. Todas las acciones del Estado están guiadas por una racionalidad sustentada en principios políticos, derechos fundamentales y fines específicos del Estado, y por una ética del servicio público. En ese marco, es una obligación básica en el manejo responsable de la economía, la legitimación de las instituciones, las relaciones transparentes con la sociedad y la protección de derechos, contar con procedimientos técnicos para la evaluación de los costos de los conflictos sociales.
3. El Estado no ha invertido suficientemente en prevención y gestión oportuna de los conflictos sociales para evitar o aminorar sus costos. Se observa que el avance de la institucionalidad requerida para realizar estas tareas, fue lento. Los conflictos pasaron de 93 en el 2004 a 362 en el 2010. Recién el 2012, el Gobierno Nacional crea la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad para tratar la conflictividad social con un equipo numeroso y capacitado, una mayor presencia nacional y la decisión política de implementar espacios de diálogo. Esta demora se debió, entre otras razones, a la falta de un instrumento que midiera los costos que los conflictos venían produciendo en el país. Costos en relación a los derechos de las personas (vida, integridad, tranquilidad, propiedad, libertad), la institucionalidad democrática (crisis ministeriales, deslegitimación de autoridades, desconfianza), el desarrollo (proyectos de inversión paralizados, afectaciones a actividades económicas de todos los tamaños), y la cultura de diálogo y paz (uso de medios violentos, desconfianza en el diálogo).

4. Los conflictos sociales generan costos diversos y cuando escalan a la fase de crisis esos costos pueden llegar a ser muy altos. Siempre habrá un riesgo de afectación a derechos e intereses institucionales en los conflictos sociales, razón por la cual la Defensoría del Pueblo propone abrir la discusión pública sobre la necesidad de medir los costos de los conflictos sociales desde el Estado e invertir lo necesario en el desarrollo de esta capacidad. La Defensoría del Pueblo puede ser la institución encargada de asumir esta tarea, pero también podría ser una responsabilidad directamente asumida por el gobierno nacional. En una situación o en otra, se necesitará acceder a información existente en el gobierno o elaborada exprofesamente para el índice.
5. La medición de los costos del conflicto social influye en la gestión de los conflictos sociales pero también en la gestión pública. En un país con una conflictividad social persistente, se debe incorporar la “perspectiva del conflicto” y la evaluación de sus costos en la planificación de las políticas públicas y su implementación, así como en el debate sobre el presupuesto y las decisiones de gobierno.
6. La propuesta de Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales (IMCC) constituye una aproximación metodológica para la medición de los costos de los conflictos sociales en el país. Su elaboración y publicación busca persuadir al Estado de la necesidad de este tipo de análisis, para comprender cada vez mejor un fenómeno complejo como los conflictos sociales. Pero, también, para que su estimación regular sirva como una forma de contribuir a una mejor asignación presupuestal en prevención, gestión y transformación de conflictos sociales.
7. Un paso inicial para desarrollar esa capacidad analítica es el diseño de un sistema de información articulado, al que cada institución concernida en el tema aporte la información específica que se necesita para su elaboración. Para esto, cada sector deberá trabajar internamente sus indicadores y poner a disposición su base de datos. El mecanismo administrativo y técnico para que esta iniciativa funcione dependerá de la valoración que se haga del índice y de la decisión de trabajar coordinadamente.
8. La implementación del Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales (IMCC) requiere el suministro regular y permanente de información de todas las instituciones concernidas en los conflictos sociales. El Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo contiene información que servirá de insumo para el análisis de los costos de los

conflictos; sin embargo, el Índice necesita ser articulado con los sistemas de información sectorial del Poder Ejecutivo o de los gobiernos regionales. Por ejemplo, respecto a afectaciones a los derechos fundamentales a la vida e integridad de las personas, los reportes de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo informan que durante el periodo que va de enero del 2006 hasta enero del 2019, en situaciones de conflictos sociales, se registran 281 personas fallecidas (246 civiles y 35 policías) y 4,875 personas heridas (3,256 civiles, 1,606 policías y 13 miembros de las Fuerzas Armadas). En este momento no se cuenta aún con la información necesaria para realizar un análisis multidimensional sobre los impactos y costos de los casos de conflicto social que se registran. La muerte de una persona no puede considerarse en sí misma un costo por razones de orden moral, principalmente, pero sí se pueden identificar consecuencias a nivel familiar, social, que pueden ser medidas como costos.

9. El Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales (IMCC) hace uso de indicadores presupuestales y político institucionales de distintos sectores y niveles de gobierno. Este índice servirá como instrumento de monitoreo de los costos para el Estado de los conflictos sociales, de manera que pueda ser calculado de forma periódica. Además, la recopilación de información se efectuará a nivel regional, lo que permitirá hacer un análisis comparativo de los costos de cada región.
10. Las fuentes de información para la construcción del Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales (IMCC) están principalmente ubicadas en el gobierno nacional, así como en gobiernos regionales y organismos autónomos, como la Policía Nacional y las FF.AA., la SUNAT, el Ministerio de Energía y Minas y el INEI. Los centros de salud públicos a cargo de Essalud, los gobiernos regionales y el Ministerio de Salud también son fuente de información, así como la Defensoría del Pueblo, a través de su Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (SIMCO).
11. De los costos identificados en el Mapeo de Costos de los Conflictos Socioambientales, para la elaboración del Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales (IMCC) se han seleccionado aquellos que han sido categorizados como directos y en los que el Estado asume los costos. Esta selección obedece a que se debe tratar de indicadores representativos, es decir, la información seleccionada debe ser de calidad, confiable y relevante en la medida que brinda información que ningún otro indicador aporta. Además, debe tener en consideración el proceso y el contexto del conflicto social.

12. Los indicadores presupuestales seleccionados son: i) el gasto público (orden público y salud), ii) pérdida de recaudación tributaria, iii) destrucción de infraestructura y iv) reparación de daños. Los indicadores político-institucionales son i) la percepción de la región sobre la gestión del gobierno central, ii) la percepción de la región sobre la gestión del gobierno regional en cuestión, iii) los hechos de violencia contra la vida y la integridad personal, iv) el tiempo transcurrido desde el surgimiento del conflicto no resuelto de más larga duración en la región, v) la incidencia de conflictos activos en los que no se presenta diálogo en el momento de la evaluación y vi) el número de días en los que se mantiene bloqueada al menos una vía de transporte en la región por motivo de un conflicto.
13. Si bien es cierto en el Mapeo de Costos de los Conflictos Socioambientales se identificaron costos indirectos para el sector público, sector privado y la sociedad civil; no fueron incluidos en el cálculo del Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales (IMCC), debido a que para calcular la totalidad de los costos indirectos se requiere de la elaboración de un modelo de equilibrio general, a través de una matriz insumo-producto que requiere de un ejercicio de estimación más complejo, no utilizado en la presente investigación. Asimismo, abordar los costos indirectos es importante, sin embargo, definirlos en su totalidad resulta complicado pues su extensión podría llegar a todos los sectores económicos a medida que avanza la cadena productiva y en esta fase es más difícil reconocer si dichos costos han sido causados por el conflicto. Por ello, su análisis a partir de indicadores resultaría muy impreciso.
14. La propuesta de construcción de un Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales (IMCC), no pretende calcular los costos totales de un conflicto o de la conflictividad. Solo aspira a asignar un número a cada región, que refleje el nivel de costos por conflictividad que esta región presenta y que incorpore solo los principales costos directos que debe asumir el Estado a partir del conflicto (costos económicos, sociales e institucionales o ingresos que deja de percibir) en sus tres niveles de gobierno. No se incluyen los costos indirectos. Sin embargo, es necesario incorporar el diálogo interdisciplinario en esta estimación de costos de los conflictos, por lo que se puede complementar el IMCC con otras dimensiones distintas a la monetaria.

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES

A la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio del Interior, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Salud, Ministerio de Economía y Finanzas y los gobiernos regionales

CONSIDERAR las medidas necesarias para organizar internamente la información sectorial y regional de los costos del conflicto social, sobre la base de los indicadores establecidos en el Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales y el Mapeo de Costos en los Conflictos Socioambientales, desarrollados en el Capítulo IV del presente informe.

EVALUAR la incorporación de la perspectiva del conflicto y la valorización de sus costos como parte de sus metodologías de prevención, gestión y transformación de conflictos sociales y en el diseño de los instrumentos de planificación y gestión pública sectorial y regional, así como en el debate sobre el presupuesto y las decisiones de gobierno, de modo que le permita al gobierno considerar los riesgos del surgimiento de conflictos sociales.

COLABORAR con la Defensoría del Pueblo en la implementación del Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales.

IMPLEMENTAR metodologías de recojo de información necesarias para la medición de costos del conflicto social, en coordinación con las oficinas de gestión del conocimiento correspondientes.

CAPACITAR a las oficinas de gestión de conflictos sociales de sus sectores para que en sus sistemas de monitoreo recojan información que facilite la medición de costos del conflicto social.

A la Presidencia del Consejo de Ministros

INFORMAR periódicamente a la Defensoría del Pueblo del nivel de avance en la colaboración interinstitucional para la implementación del Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales.

Al Ministerio de Economía y Finanzas

ASIGNAR los recursos presupuestarios suficientes y específicos a la Defensoría del Pueblo, para la implementación del Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, C., Pleitez, W., Smutt, M., & Carballido, A. (2005). *¿Cuánto cuesta la violencia en el Salvador?* San Salvador.

Alvarado, L. (2014). *Causas, impactos y lecciones aprendidas sobre los conflictos socio-ambientales: El caso de la minería ilegal e informal en Madre de Dios*. Lima.

Arellano, J. (2011). *Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos Fondo Editorial PUCP Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Balsells, E. (2006). *El costo económico de la violencia en Guatemala*. PNUD. Retrieved from <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/guatemala/presupuestos/EstudioCostodeViolencia.pdf>

Calle-castillo, A. (2016). *Impacto de los conflictos sociales en la eficiencia del gasto municipal*.

Casas, C. (2017). Conflictos mineros y acuerdos comunitarios: Identificación de mecanismos de retroalimentación Documento de Discusión. Retrieved from <http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1715/DD1702.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CEPAL, & ipea. (2016). *La matriz de insumo - producto de América del Sur. Principales supuestos y consideraciones metodológicas*. Santiago de Chile. Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40271/S1600691_es.pdf

Chirinos, R. (2015). Conflicto social e inversión minera en el Perú. *Moneda, (Inversión Minera)*, 38–44. Retrieved from <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-162/moneda-162-09.pdf>

Davis, R., & Franks, D. (2014). Costs of Company-Community Conflict in the Extractive Sector. *CSR Initiative at the Harvard Kennedy School*, 66.

De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Lanata, X., & Tanaka, M. (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: CBC, CIPCA, CIES, IEP. Retrieved from http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/130/1/huber_mineriyayconflictosocial.pdf <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5042131>

Defensoría del Pueblo (2017). *Documento Defensorial N° 29. El Valor del Diálogo*. Lima: Defensoría del Pueblo.

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/El-valor-del-dialogo.pdf>

Defensoría del Pueblo (2012). *Informe Defensorial N° 156. Violencia en los conflictos sociales*. Lima: Defensoría del Pueblo.

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-156.pdf>

Defensoría del Pueblo (2005). *Ante todo el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos*. Lima: Defensoría del Pueblo.

https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2015/12/conflictos_2005.pdf

Huaroto, C. (2013). *Costos Económicos Privados de los Conflictos Socio-ambientales. Una aproximación a partir del comportamiento de las acciones de las grandes empresas mineras en el mercado bursátil peruano*.

Krugman, P., Wells, R., & Olney, M. L. (2008). *Fundamentos de Economía*. Barcelona: REVERTÉ.

Ministerio de Energía y Minas. (n.d.). Tablero de Control - Estadísticas Mineras. Retrieved from <http://mineria.minem.gob.pe/dashboard/inversion/>

Nuñez, J. (2008). *Costos de la conflictividad social en el sector de hidrocarburos en Colombia*. Bogotá: PNUD.

OCDE. (2008). *Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide*. Paris: OCDE.

Palomino, M., Perez, P., Castillo, P., & Ortiz, P. (2015). El Costo Económico de la No Ejecución de los Proyectos Mineros, 11. Retrieved from <http://ipe.org.pe/documentos/el-costo-economico-de-la-no-ejecucion-de-los-proyectos-mineros-por-conflictos-sociales-yo>

Saade, H. (2013). *Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y Perú* (Macroeconomía del Desarrollo No. 137). Santiago de Chile.

Skaperdas, S., Soares, R., Willman, A., & Miller, S. C. (2009). The cost of violence. (The World Bank, Ed.). Washington, DC. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/521481468333266536/pdf/514280WPOCosts10Box342028B01PUBLIC1.pdf>

Villamarin, A. (2011). Calcular para prevenir : una estimación de los costos de la violencia homicida en Colombia. *Cerac*, 16(1), 1-48.

Wehr, P. (2002). El manejo del conflicto para construir una sociedad pacífica. *Extracto Del Artículo Original Basado En Bartos y Wehr*. Retrieved from

http://cebem.org/cmsfiles/articulos/EL_MANEJO_DEL_CONFLICTO_PARA_CONSTRUIR_UNA_SOCIEDAD_PACIFICA.pdf

ANEXOS

ANEXO 1. INDICADORES MACROECONÓMICOS

Al contrastar el comportamiento de los conflictos sociales con el comportamiento de la tasa de crecimiento del PBI, cabe mencionar que esta ha venido teniendo una tendencia negativa desde el año 2010 (Ver Gráfico 6). Es decir, ha ido decreciendo en forma paralela al decrecimiento de los conflictos sociales. Sin embargo, es necesario mencionar aquí, que tanto los conflictos pueden estar afectando el crecimiento del PBI, como este último, a su vez, al desarrollo de conflictos.

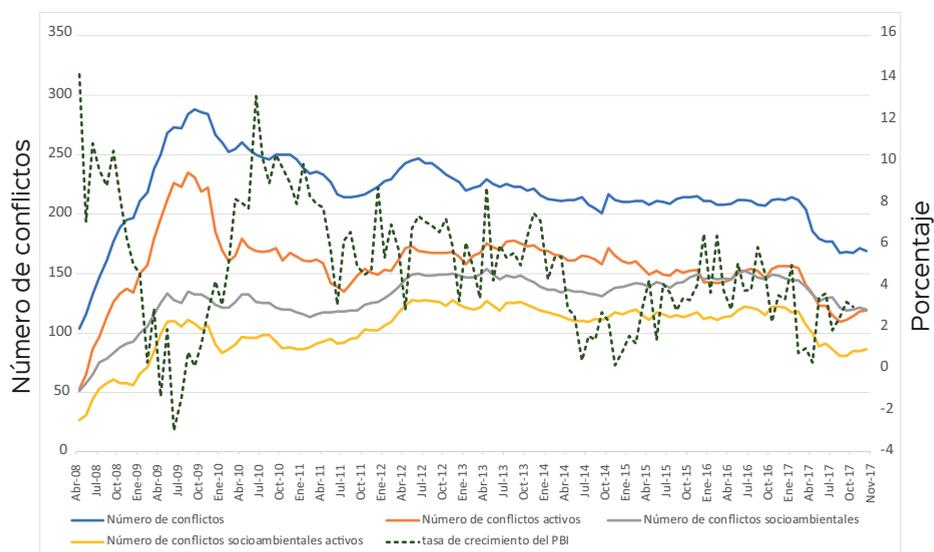
En este sentido, cabe mencionar que la caída en la tasa de crecimiento del PBI se debe, en parte, a la caída en el precio de los metales y, por consiguiente, de la actividad minera. Ello podría haber llevado a reducir la cantidad y actividad de los conflictos sociales en el país. Es decir, no solo los conflictos podrían estar teniendo un efecto en la tasa de crecimiento de la economía, sino que también (y principalmente) el efecto podría darse, a su vez, en sentido contrario.

No obstante, de acuerdo con la Tabla 2 de correlaciones, se observa que el coeficiente de correlación del número de conflictos en general (todos los tipos de conflictos) y la tasa de crecimiento del PBI en el mismo mes, el mes anterior y el mes siguiente, es siempre negativo; es decir, los datos muestran que cuando el ritmo de crecimiento es más rápido los conflictos disminuyen y viceversa. Sin embargo, los picos presentados entre los años 2008 y 2010 podrían estar sesgando toda la serie. En efecto, a partir del año 2011 el coeficiente de correlación entre el número de conflictos totales y la tasa de crecimiento del PBI en el mismo mes, el mes anterior y el mes siguiente, se vuelve positivo (Ver Tabla 3). Esto también ocurre con los conflictos totales activos.

En resumen, existe una relación negativa entre el ritmo de crecimiento del PBI entre los años 2008 y 2010 y una relación positiva entre los años 2011 y

2017. Podría deberse a que el ritmo de crecimiento se comporta respondiendo al contexto internacional, y este luego impacta positivamente en los conflictos, siendo la excepción el periodo comprendido entre el 2008 y el 2010, periodo de crisis internacional y desaceleración interna. Sin embargo, es muy importante aclarar que las correlaciones no muestran una relación causal, es decir, no se intenta establecer con ellas que los conflictos ocasionan más o menos crecimiento o viceversa, sino que solo nos permite analizar su comportamiento conjunto.

Gráfico 6. Tasa de Crecimiento del PBI vs. el número de conflictos sociales y conflictos socioambientales según estado del conflicto y tasa de crecimiento del PBI 2008 - 2017



Fuente: Defensoría del Pueblo, Reporte de Conflictos Sociales (N°50 – N°166); BCRP, Series Estadísticas

**Tabla 2. Correlaciones (1)
2008-2010**

| | CS | CA | CSA | CSAA | TC-1 | TC | TC+1 |
|--|---------------|----------------|----------------|----------------|---------------|--------------|------|
| CONFLICTOS SOCIALES (CS) | 1 | | | | | | |
| CONFLICTOS ACTIVOS (CA) | 0.9164 *** | 1 | | | | | |
| CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES (CSA) | 0.465 *** | 0.5253 *** | 1 | | | | |
| CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES ACTIVOS (CSAA) | 0.4622 *** | 0.5657 *** | 0.9673 *** | 1 | | | |
| TASA DE CRECIMIENTO DEL PBI EN EL PERIODO ANTERIOR (TC-1) | -0.1855 * | -0.3649 *** | -0.4005 *** | -0.3723 *** | 1 | | |
| TASA DE CRECIMIENTO DEL PBI (TC) | -0.1724 * | -0.3689 *** | -0.3877 *** | -0.3661 *** | 0.7359 *** | 1 | |
| TASA DE CRECIMIENTO DEL PBI EN EL PERIODO SIGUIENTE (TC+1) | -0.0798 | -0.2885 *** | -0.2984 *** | -0.2902 *** | 0.7337 *** | 0.746 *** | 1 |

Fuente: Defensoría del Pueblo, Reporte de Conflictos Sociales (N°50 – N°166); BCRP, Series Estadísticas
Elaboración propia

*Resultado significativo al 10%

**Resultado significativo al 5%

***Resultado significativo al 1%

**Tabla 3. Correlaciones (2)
2011-2017**

| | CONFLICTOS SOCIALES (CS) | CONFLICTOS ACTIVOS (CA) |
|---|-------------------------------------|------------------------------------|
| TASA DE CRECIMIENTO DEL PBI EN EL PERIODO ANTERIOR (TC-1) | 0.5911 *** | 0.3349 *** |
| TASA DE CRECIMIENTO DEL PBI (TC) | 0.5671 *** | 0.2871 *** |
| TASA DE CRECIMIENTO DEL PBI EN EL PERIODO SIGUIENTE (TC+1) | 0.5497 *** | 0.2719 *** |

Fuente: Defensoría del Pueblo, Reporte de Conflictos Sociales (N°50 – N°166); BCRP, Series Estadísticas
Elaboración propia

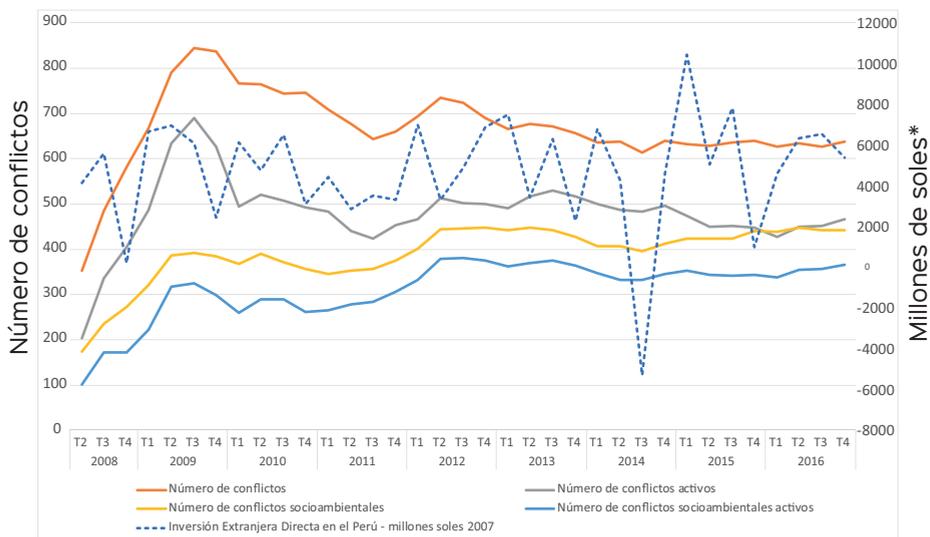
*Resultado significativo al 10%

**Resultado significativo al 5%

***Resultado significativo al 1%

Por otro lado, al comparar el comportamiento de la serie de conflictos con la evolución de los indicadores de inversión, no se puede señalar que exista una relación entre ambos. En efecto, el Gráfico 7 muestra que la Inversión Extranjera Directa (IED) en el país no presenta una tendencia creciente ni decreciente, aunque sí se puede observar la presencia de ciclos. Solo en el tercer trimestre del año 2014, la IED experimenta una caída brusca, un pico en el trimestre 1 del año 2015 y luego una tendencia a la caída. Por el contrario, los conflictos sociales, como se observó también en gráficos anteriores, vienen descendiendo desde el 2010. Al parecer, el comportamiento de la IED en el país responde más a la coyuntura internacional, en este caso al precio de los metales como el cobre y el oro que en el 2014 también experimentaron una caída.

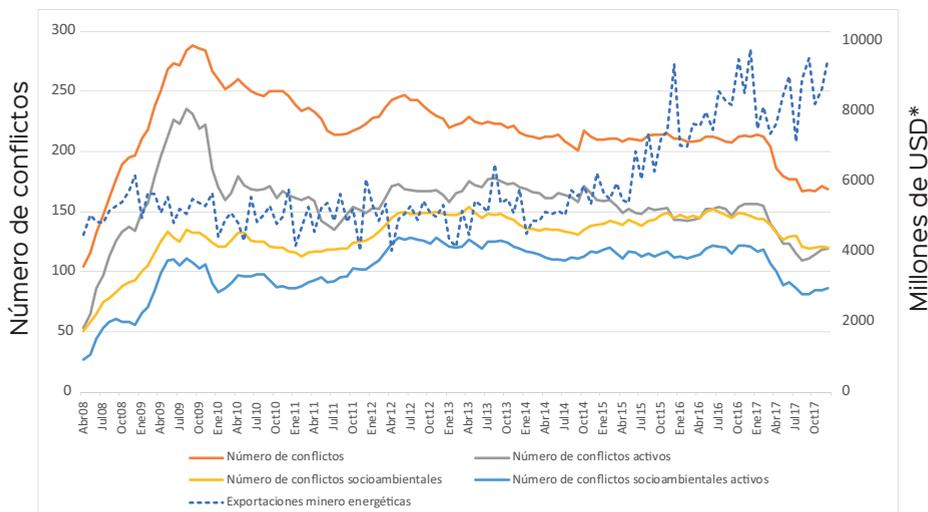
Gráfico 7. Inversión Extranjera Directa en el Perú vs. el número de conflictos sociales y conflictos socioambientales según estado del conflicto 2008-2017



Fuente: Defensoría del Pueblo, Reporte de Conflictos Sociales (Nº50 - Nº166); BCRP, Series Estadísticas
 *A precios de 2007
 Elaboración propia

Asimismo, en el Gráfico 8 se observa la evolución de las exportaciones minero - energéticas en tanto estas posiblemente podrían estar asociadas al comportamiento de los conflictos socio ambientales, ya que cuando hay más extracción de recursos para la exportación, hay mayor probabilidad de que aparezcan conflictos con las comunidades que usan también el recurso. No obstante, tampoco se observa una relación contundente, ya que el valor de las exportaciones se mantiene constante hasta el año 2015 en el que se comienza a incrementar. En cambio, los conflictos no comienzan a descender sino hasta el 2017.

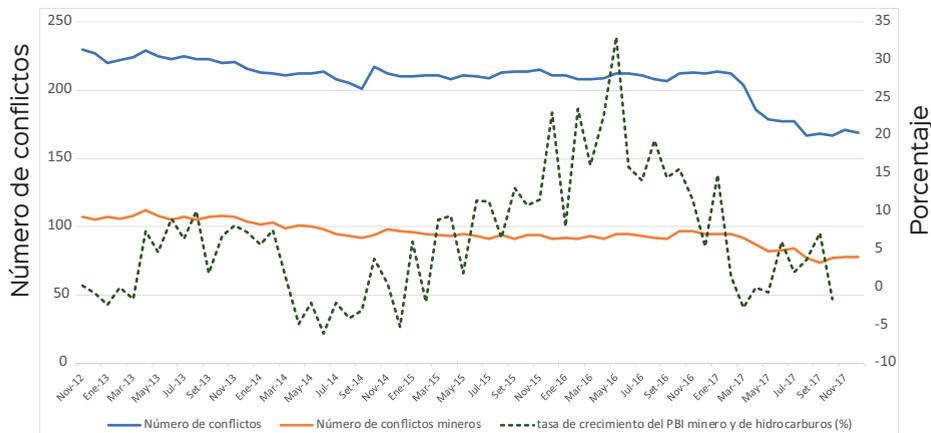
Gráfico 8. Exportaciones minero energéticas (millones de soles) vs. el número de conflictos sociales y conflictos socioambientales según estado del conflicto 2008-2017



Fuente: Defensoría del Pueblo, Reporte de Conflictos Sociales (N°50 – N°166); BCRP, Series Estadísticas
 *A precios de 2007
 Elaboración propia

Nuevamente, observando la tasa de crecimiento del PBI minero y de hidrocarburos (Ver Gráfico 9) parece no haber una relación entre su comportamiento y el del número de conflictos sociales y conflictos mineros, a excepción de mediados del 2016 en el que la tasa de crecimiento del PBI minero desciende bruscamente, así como el número de conflictos sociales y, en particular, los mineros también.

Gráfico 9. Número de conflictos mineros vs. PBI minero y de hidrocarburos



Fuente: Defensoría del Pueblo, Reporte de Conflictos Sociales (N°50 – N°166); BCRP, Series Estadísticas

*Impreso en los talleres de
Grafimag S.R.L.
Jr. Ica 713 - Lima
Telf.: 424-7531
grafimag@gmail.com.pe*



**Defensoría
del Pueblo**