

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**Facultad de Gestión y Alta Dirección**



Capacidad estatal en la gestión de conflictos socioambientales generados por proyectos mineros en el Perú, estudio de caso: Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros en el 2021

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Gestión con mención en Gestión Pública que presenta:

***Daily Jhosefa Cordova Dominguez***

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Gestión con mención en Gestión Pública que presenta:

***Italo Gabriel Garcia Lossio***

Asesora:

***Guiselle Marlene Romero Lora***

Lima, 2022

La tesis:

**Capacidad estatal en la gestión de conflictos socioambientales generados por proyectos mineros en el Perú, estudio de caso: Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros en el 2021**

ha sido aprobada por:

---

Mgtr. Edgardo Marcelo Cruzado Silverii

[Presidente del Jurado]

---

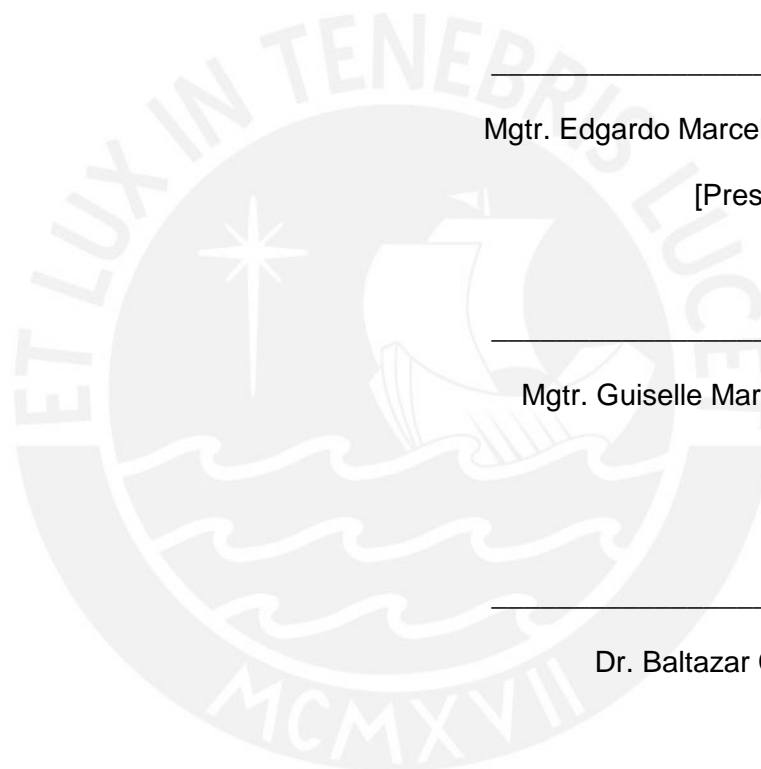
Mgtr. Guiselle Marlene Romero Lora

[Asesor Jurado]

---

Dr. Baltazar Caravedo Molinari

[Tercer Jurado]




## Informe de similitud

Yo,...Guiselle Marlene Romero Lora, docente de la Facultad de .Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Capacidad estatal en la gestión de conflictos socioambientales generados por proyectos mineros en el Perú, estudio de caso: Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros en el 2021, de los(as) autores(as) Daily Jhosefa Cordova Dominguez e Italo Gabriel García Losio..., dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 14.%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 5/5/2023 .
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 6 de mayo de 2023.....

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Romero Lora, Guiselle Marlene	
DNI: 09850152	 Firma
ORCID: 0000-0002-0318-0508	

A mi madre y padre por haberme dado la oportunidad de formarme en la mejor universidad del Perú y haber sido mi principal pilar durante este proceso. Los amo con todo mi corazón; este triunfo también es de ustedes.

**Daily Cordova**

A mi familia por su apoyo incondicional, en especial a mi madre por todas sus enseñanzas y ser mi principal motor e inspiración. A mis amigos, gracias por todas las experiencias vividas y por su apoyo.

**Italo Garcia**



Queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a nuestra asesora, Guiselle Romero, quien nos ha acompañado en este camino con sus enseñanzas, disposición, paciencia y amistad.



## RESUMEN

Los conflictos sociales son un fenómeno presente en toda América Latina; en el Perú, según la Defensoría del Pueblo, durante el periodo del 2004 al 2019 se ha registrado un alto nivel de conflictividad de manera sostenida (2021). Los conflictos de tipo socioambiental, definidos como aquellos que “giran en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos” (Defensoría del Pueblo, 2021), son los más presentes en el país, y están, en su mayoría, vinculados a la actividad minera. Ante ello, el Estado peruano, ha creado entidades públicas, órganos dentro de las entidades, y ha desarrollado normativa para prevenir y gestionar este tipo de conflictos. Pese a ello, no parece haber una reducción significativa en el nivel de conflictividad socioambiental relacionado a la actividad minera.

La presente investigación tiene por objetivo describir y caracterizar las capacidades de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) de la PCM en la etapa de prevención de conflictos socioambientales generados por proyectos mineros durante el 2021. En ese sentido, como parte del diseño metodológico se plantea un enfoque cualitativo empleando el caso único como estrategia para el estudio, dado que permite examinar la naturaleza del órgano elegido (Yin, 2018). La recolección de información se realizó mediante la revisión de bibliografía, revisión documental y entrevistas semi estructuradas, estas con el fin de recoger experiencias y percepciones de los actores de la investigación. Luego de ello se realizó la codificación de la información recolectada con la finalidad de que esta pueda ser analizada y de esa manera presentar los hallazgos de la investigación.

**Palabras clave:** Capacidad estatal, prevención de conflictos, conflictos socioambientales, minería.

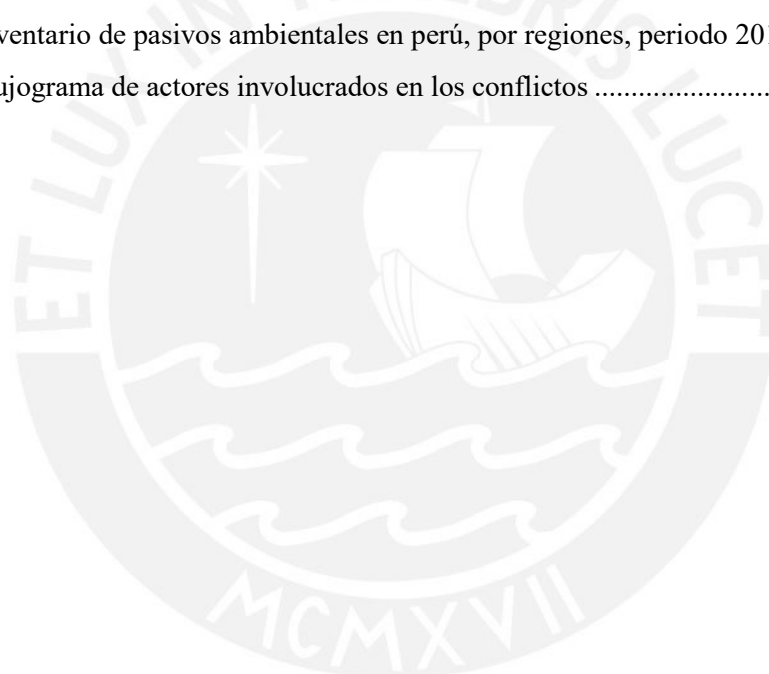
## ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO 1: IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	3
1. Problema Empírico.....	3
2. Problema de Investigación .....	8
3. Preguntas de Investigación.....	8
3.1. Pregunta General.....	8
3.2. Preguntas Específicas.....	8
4. Objetivos de Investigación.....	9
4.1. Objetivo General .....	9
4.2. Objetivos Específicos.....	9
5. Justificación.....	9
6. Viabilidad.....	10
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO .....	12
1. Análisis del concepto de gestión de conflictos socioambientales .....	12
1.1. Conceptualizaciones y tipos de conflictos sociales.....	12
1.2. Conceptualizaciones, factores de la gestión de conflictos socioambientales .....	16
1.3. Conceptualizaciones de la gestión de conflictos socioambientales.....	19
2. Prevención de conflictos socioambientales .....	23
2.1. Conceptualizaciones y tipos de prevención .....	23
2.2. Actividades de prevención de conflictos socioambientales .....	26
3. Análisis del concepto de capacidad estatal.....	30
3.1. Sobre la capacidad estatal .....	30
3.2. Componentes de la capacidad estatal .....	31
4. Niveles y variables de la capacidad estatal .....	32
4.1. Variables/factores del nivel micro .....	33
4.2. Variables/factores del nivel meso .....	33
4.3. Variables/factores del nivel macro.....	35
5. Conclusiones del marco teórico .....	37
CAPÍTULO 3: MARCO CONTEXTUAL .....	39
1. Evolución del sector minero y conflictividad social en el Perú .....	39
2. Relevancia económica del sector minero .....	43
3. Consecuencias de la conflictividad en el Perú .....	46

4. Gobernanza de la conflictividad por parte del aparato estatal peruano .....	48
4.1. Factores de la gobernanza de la conflictividad .....	49
4.2. Marco Institucional de la Gestión de Conflictos .....	51
5. Marco normativo de la Prevención de Conflictos .....	63
6. Conclusiones del marco contextual .....	65
<b>CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>67</b>
1. Alcance de la investigación .....	67
2. Diseño metodológico de investigación .....	68
2.1. Estrategia de investigación .....	68
2.2. Horizonte temporal .....	70
2.3. Enfoque de la investigación .....	70
3. Población y muestra .....	71
3.1. Grupo de expertos .....	71
3.2. Servidores públicos vinculados al proceso de prevención .....	71
4. Herramientas de recojo de información .....	72
4.1. Revisión bibliográfica .....	72
4.2. Entrevistas semi estructuradas .....	73
4.3. Revisión de documentos .....	74
5. Métodos de análisis de información .....	75
5.1. Método Delphi .....	75
5.2. Método de codificación .....	77
5.3. Método de análisis de contenido cualitativo .....	78
6. Operacionalización de variables de estudio .....	78
7. Limitaciones .....	81
7.1. Acceso a la información .....	81
7.2. Ausencia de investigaciones previas .....	81
7.3. Confiabilidad de la data obtenida .....	82
<b>CAPÍTULO 5: HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>83</b>
1. Capacidad Administrativa .....	83
1.1. Recursos Humanos .....	83
1.2. Organización .....	92
2. Capacidad Política .....	103
2.1. Reconocimiento público y prioritario .....	103
2.2. Voluntad política .....	104



2.3. Gobierno Abierto .....	104
CONCLUSIONES .....	106
1. Capacidad Administrativa de la Secretaría para la prevención de conflictos .....	106
2. Capacidad Política de la Secretaría para la prevención de conflictos .....	109
REFERENCIAS .....	112
ANEXOS.....	123
ANEXO A: Grupos de departamentos con niveles de pobreza monetaria total, semejantes estadísticamente, 2019 .....	123
ANEXO B: Casos de conflictos sociales registrados por región, según tipo y estado, julio 2021.....	124
ANEXO C: Enfoques de la capacidad estatal .....	125
ANEXO D: Posición del Perú en el ranking mundial de producción minera .....	126
ANEXO E: Inventario de pasivos ambientales en Perú, por regiones, periodo 2010 – 2015 ...	127
ANEXO F: Flujograma de actores involucrados en los conflictos .....	128



## LISTA DE TABLAS

Tabla 01: Actividades de prevención validadas por expertos.....	129
Tabla 02: Intervención de los actores públicos identificados durante los componentes de la gestión de conflictos socioambientales .....	131
Tabla 03: Intervención de los actores públicos identificados durante las etapas del conflicto.	132
Tabla 04: Normativa referente a la Prevención de Conflictos Socioambientales .....	133
Tabla 05: Grupo de Expertos .....	135
Tabla 06: Lista de entrevistados de la SGSD.....	140
Tabla 07: Matriz de variables, subvariables e indicadores.....	79
Tabla 08: Matriz de medición de indicadores de las subvariables .....	80



## LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Número anual de conflictos sociales, periodo 2004 – 2021.....	3
Figura 02: Número de conflictos socioambientales .....	4
Figura 03: Distribución porcentual de conflictos socioambientales por actividad.....	4
Figura 04: Tipos de conflictos sociales.....	14
Figura 05: Etapas del Conflicto .....	15
Figura 06: Desarrollo de las etapas del conflicto.....	16
Figura 07: Etapas de un proyecto minero y su nivel conflictividad.....	18
Figura 08: Componentes y niveles de la capacidad estatal .....	33
Figura 09: Evolución de la inversión minera (millones de dólares), período 2000-2020.....	42
Figura 10: Número de conflictos socioambientales .....	42
Figura 11: Valor de exportaciones metálicas en millones de dólares, periodo 2011-2020.....	44
Figura 12: Número de empleos generados por la minería en el Perú, periodo 2011-2020.....	45
Figura 13: Impacto ante una caída de la actividad minera .....	47
Figura 14: Tipos de caso de estudio .....	69
Figura 15: Perfil Especialista en Gestión de Conflictos .....	87
Figura 16: Perfil Coordinador(a) de Gestión de Conflictos Sociales.....	88
Figura 17: Flujo de coordinación entre las Subsecretarías de la SGSD .....	95

## LISTA DE ABREVIATURAS

ANA	Autoridad Nacional del Agua
CAS	Contrato Administrativo de Servicios
CAP	Cuadro para la Asignación de Personal
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPE	Instituto Peruano de Economía
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MININTER	Ministerio del Interior
MOP	Manual de Operaciones
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OGASA	Oficina General de Asuntos Socioambientales
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PAM	Pasivos Ambientales Minero

PAP	Presupuesto Analítico de Personal
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEI	Plan Estratégico Institucional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POI	Plan Operativo Institucional
RCS	Responsabilidad Corporativa Social
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SART	Sistema de Alerta y Respuesta Temprana
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SIGESSCOM	Sistema de Información de Gestión, Alerta y Seguimiento de Compromisos
SGSD	Secretaría de Gestión Social y Diálogo
SSGC	Subsecretaría de Gestión de Compromisos
SSGD	Subsecretaría de Gestión del Diálogo
SSPI	Subsecretaría de Prevención y Gestión de la Información
USAID	U.S. Agency for International Development
UT	Unidad Territorial

## INTRODUCCIÓN

El elevado nivel de conflictividad social, vinculado a la actividad minera, que hubo durante las últimas décadas en el Perú ha implicado una respuesta por parte del Estado peruano, el cual desarrolló una serie de normativa y creó entidades para su atención. Pese a los esfuerzos, el nivel de conflictividad social sigue siendo sostenido y los casos de conflictividad socioambiental vinculados a la minería siguen siendo los de mayor cuantía. Es por ello que resulta inevitable preguntarse por qué, pese a las acciones llevadas a cabo, el alto nivel de conflictividad no disminuye. En ese sentido, se plantea la presente investigación con el objetivo de conocer la capacidad estatal de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros, durante el 2021, para la prevención de los conflictos socioambiental.

En el primer capítulo, se detalla el planteamiento del problema, las preguntas de investigación y los objetivos, generales y específicos, los cuales orientan la presente investigación. Por último, se incluye la justificación de la investigación, destacando el aporte de la investigación desde tres ámbitos: social, organizacional y académico.

En el segundo capítulo se presenta el marco teórico de la investigación, en primer lugar, se desarrolla el concepto de conflictos sociales, gestión de conflictos socioambientales y se brinda particular atención a la etapa de prevención, dada su relevancia para el estudio. Posteriormente se aborda la segunda variable de la investigación presentando las diferentes concepciones de la capacidad estatal, de esa manera, se analizan los componentes que la conforman, los niveles en los que se expresa y las variables vinculadas al concepto, las cuales son analizadas en el marco de la prevención de conflictos socioambientales.

En el tercer capítulo se desarrolla el marco contextual; así primero se describe la evolución del sector minero y la conflictividad social, así como las consecuencias del elevado grado de conflictividad en el Perú. Además, se aborda la gobernanza de la conflictividad por parte del aparato estatal peruano y el marco normativo vigente relacionado a la prevención de conflictos.

En el cuarto capítulo se presenta el marco metodológico de la investigación que será empleado para la consecución del logro de los objetivos de la investigación. Con dicho fin, se presenta el alcance de la investigación; el diseño metodológico, en el cual se explica la estrategia, el enfoque y el horizonte temporal de la investigación. Asimismo, se aborda la población y muestra definidas y las herramientas de recojo y análisis de información que fueron empleadas. Posteriormente se detalla el método de análisis de información aplicado y la operacionalización

de las variables de estudio. Este apartado concluye explicando las limitaciones que se presentaron en el desarrollo de la investigación.

En el quinto capítulo se presentan los hallazgos del análisis de la información recogida triangulando las entrevistas semiestructuradas con la revisión documental. En ese sentido, se caracterizan las capacidades con las que contó la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM en la etapa de prevención de conflictos socioambientales generados por proyectos mineros durante el 2021 organizándolas de acuerdo con las variables y macro variables presentadas en el capítulo correspondiente a la metodología.

Finalmente, en el sexto capítulo, se presentan las conclusiones del estudio las cuales se derivan del análisis de la información realizada. Se han elaborado conclusiones sobre la capacidad estatal de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM respecto a cada uno de los aspectos evaluados.

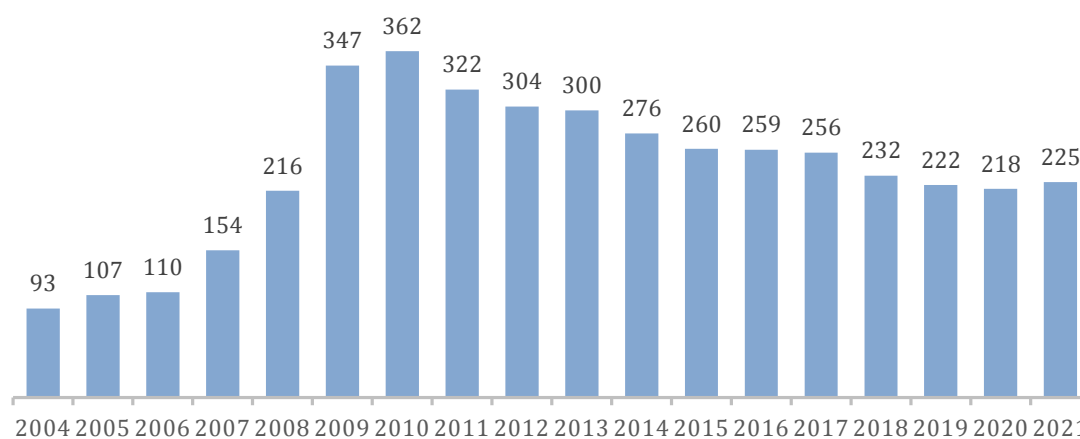


# CAPÍTULO 1: IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

## 1. Problema Empírico

Los conflictos sociales son un fenómeno presente en toda América Latina, se caracterizan por ser procesos dinámicos en los “que dos o más actores interdependientes perciben que sus intereses se contraponen, adoptando acciones que pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y/o el orden público” (USAID, 2012a, p. 20). Según Luque (2011), los conflictos sociales son complejos, ya que concurren poderes de todo tipo, intereses económicos y en la mayoría de los casos se encuentra presente la violencia. La Defensoría del Pueblo en el Perú, entidad encargada de reportar los conflictos sociales; señala que en el periodo 2004 al 2021 se evidencia un nivel de conflictividad sostenida (Figura 01). El pico de los años 2009 y 2010 se explica por el conflicto social denominado El Baguazo.

**Figura 01: Número anual de conflictos sociales, periodo 2004 – 2021**



Adaptado de Defensoría del Pueblo (2021).

Coincidentemente, las regiones en las cuales se reportan mayores índices de conflictividad social son aquellas que muestran los índices más altos de pobreza en el país (Anexo A y B).

Los conflictos sociales pueden ser de carácter socioambiental, comunal, laboral, de demarcación territorial, cultivo ilegal de coca, electoral, así como los referidos a asuntos de los tres niveles de gobierno. De todos ellos, el más crítico es el de tipo socioambiental, ya que como menciona Castro (2013), desde el 2008 este tipo de conflictos ha ido en aumento, llegando a representar más del 50% del total de conflictos sociales en el país, las dinámicas de este tipo de



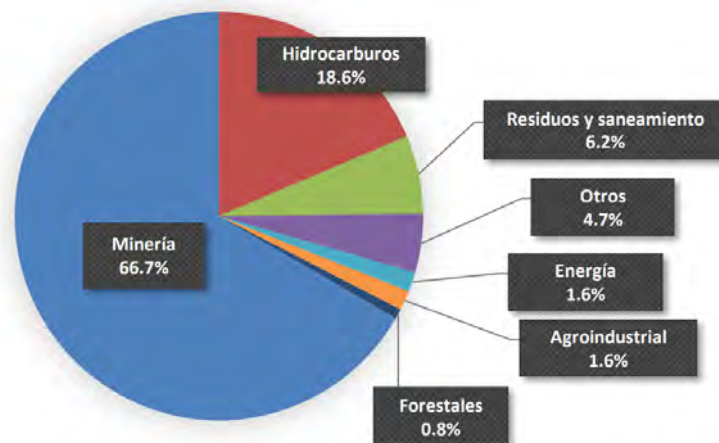
conflictos giran en torno al “control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. Están presentes también componentes políticos, económicos, sociales y culturales” (Defensoría del Pueblo, 2021, p. 4). Al mes de diciembre del 2021, la Defensoría del Pueblo (2021) reportó 202 casos de conflictos sociales a nivel nacional, de los cuales el 63.9%, es decir 129 casos, corresponden a los de carácter socioambiental (Figura 02). De estos últimos, el 66.7%, 86 casos, se encuentra relacionado con el desarrollo de la actividad minera, y 63 de ellos están activos actualmente (Figura 03).

**Figura 02: Número de conflictos socioambientales**

2020	2021											
Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Nov	Dic
129	128	128	125	123	124	125	127	127	129	129	128	129

Fuente: Defensoría del Pueblo (2021).

**Figura 03: Distribución porcentual de conflictos socioambientales por actividad**



Fuente: Defensoría del Pueblo (2021).

Respecto de este tipo de conflictos, Sáenz (2018) señala que “la situación en torno a los conflictos mineros es tan compleja que la incertidumbre y la ambigüedad no sólo está presente en todo el proceso del conflicto sino también en las relaciones de los actores” (p. 2).

De esta manera, “aunque la conflictividad en el Perú es transversal a todos los sectores del Estado y regiones, la conflictividad socio ambiental es la más crítica debido al escalamiento de sus dinámicas y sus implicancias económicas, sociales, ambientales y políticas” (Alegría, Huamaní, Macassi & Rojas, 2012, p. 11).

Respecto de las implicancias económicas, este tipo de conflictos daña a la economía en general. Si bien existe una escasa literatura académica sobre el impacto de este tipo de conflictos

en la economía peruana, hay autores que señalan que el incremento de este tipo de conflictos en el Perú ha venido generando retrasos importantes en la ejecución de inversiones mineras, que resultan necesarias para el desarrollo del sector. Es así como Huaroto & Vásquez (2015, p. 9) sostienen que los “conflictos socioambientales han generado cambios en el comportamiento del precio de las acciones y su volumen en la Bolsa de Valores de Lima como respuesta a la mayor incertidumbre respecto al futuro de las inversiones”.

Esta última afirmación se evidencia a través del Índice de Atractivo para la Inversión publicado en el *Survey of Mining Companies* del *Fraser Institute* (2020), el cual compara el atractivo para invertir en minería en los países donde esta actividad se desarrolla. Este informe sitúa al Perú en el puesto 34 de los países que reciben inversión minera a nivel global. Este resultado, comparado con el obtenido en el 2019, posiciona al Perú en una situación de retroceso, al caer del puesto 24° al 34° (de 76). Asimismo, el resultado del año 2019 fue diez escalones más abajo que en el 2018, en el que el Perú se situaba en el puesto 14° (de 83). Respecto del descenso del año 2019, el exministro de Energía y Minas, Gonzalo Tamayo, señaló que estos resultados reflejan las vicisitudes que experimentó la minería en el dicho año. Así se observa que la conflictividad está teniendo un impacto en el país como receptor de inversiones mineras.

Un aspecto importante de los conflictos socioambientales, son las implicancias sociales que se traducen en pérdidas de vidas humanas. Los reportes de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo señalan que

durante el periodo comprendido entre enero del 2006 hasta enero del 2019 se registraron 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). Es así que, la estimación de los costos de los conflictos sociales permite incorporar un elemento en la priorización y valoración de las actividades del Estado, y evaluar la necesidad de invertir más en prevención y gestión de los conflictos (Defensoría del Pueblo, 2019a, p. 10).

Otro aspecto importante son las implicancias ambientales de la actividad minera. De acuerdo con (Yupari, 2003), las prácticas de la industria minera y el inadecuado tratamiento de los residuos que esta genera, así como la escasa de normativa y marco institucional para la fiscalización y regulación del cierre de minas ha permitido la acumulación de pasivos ambientales mineros, provocando la contaminación de recursos naturales que ponen en riesgo la salud pública de las comunidades en donde se asientan los proyectos mineros. En el Perú, el número de pasivos

ambientales se ha incrementado de forma significativa y preocupante, pasó de 611 en el 2003 a 7,576 en el 2012, manteniéndose en un nivel elevado desde entonces (Anexo E).

Finalmente, es importante mencionar que el escenario presentado aquí se desarrolla bajo la protección de un Estado cuyas bases económicas dependen en gran medida de proyectos de extracción de minerales a gran escala. Este contexto genera una compleja relación entre el poder público y las empresas mineras, en la que las primeras suelen estar vinculadas con las segundas, en detrimento de la participación ciudadana y el cumplimiento de principios constitucionales básicos. Como consecuencia de ello, dentro de las implicancias políticas se encuentra la deslegitimación del Gobierno y desconfianza por parte de las poblaciones afectadas por los diversos proyectos mineros, quienes perciben que los funcionarios públicos responden a los intereses de las empresas mineras (Damonte, 2016).

Es así como USAID (2012a) señala que, como consecuencia del alto nivel de conflictividad y todo lo que conlleva, resulta válido reflexionar sobre el rol que deben cumplir el gobierno nacional, gobiernos regionales y locales frente a estos y si lo están cumpliendo de manera efectiva. Luque (2011, p. 120) señala que “si bien el Estado es el encargado de resolver los conflictos, en ocasiones, estos escapan de las vías institucionales regulares y trascienden a la esfera pública”. De igual manera, muchos investigadores mencionan que los conflictos emergen por problemas de gobernanza; surgidos así, como resultado de políticas mal diseñadas para la distribución de ingresos (Arellano, 2011; Damonte, 2012; Damonte & Glave, 2012), participación política formal, transparencia y gestión de conflictos (Panfichi, 2011; Vergara, 2011; Tanaka, 2012).

El Estado ha respondido, dentro de su política de promoción del desarrollo, con mecanismos de gestión de conflictos. Se han llevado a cabo diversas iniciativas para gestionar los conflictos en el Perú, “el Ejecutivo ha impulsado diversas iniciativas para dotar a la PCM, PCM-PrevCon, ministerios y, en menor medida, a algunos Gobiernos Regionales, de recursos institucionales, capacidades y herramientas para la gestión de conflictos a nivel central” (Alegría, Huamaní, Macassi & Rojas, 2012, pp. 17-18).

Sin embargo, las acciones ejecutadas por parte del Estado surgieron a partir de la presión social, más no de la voluntad política, es decir, las instancias públicas encargadas se caracterizan por abordar el conflicto desde las etapas que representan una crisis. Dicha forma de gestionar los conflictos “genera que las problemáticas irresueltas se conviertan en conflictos más agudos y polarizados” (Huamaní & Macassi, 2011, p. 14). Reflejo de ello es que el Estado no ha tenido la capacidad para generar mecanismos de gestión de demandas sociales, ni abordar las diversas

dinámicas de los conflictos, a raíz de lo cual, estos han escalado a escenarios de violencia. Todo ello, ha ocurrido en un contexto en el cual el Estado ha creado diversas instituciones y normativa para la gestión de conflictos sociales (Ugarte, 2020). Entre ellas se encuentran las instancias al interior de la PCM, MINEM, MINAM, MINAGRI y MININTER.

Paradójicamente a lo esperado, como resultado de la diversidad de instituciones encargadas de prevenir y solucionar conflictos, el Gobierno no ha sido capaz de articular respuestas efectivas y sostenibles (Ugarte, 2020). Por el contrario, se ha mantenido el ciclo de la conflictividad. Entonces, esta mala gestión da indicios de que existen debilidades o ineficiencias dentro del sistema de gobernanza; incapacidad de sostener el desarrollo local en un contexto de contradicciones generadas por la actividad minera a gran escala (Generoso, Gentil, Guimarães, Pereira & Siffert, 2019). Esto demuestra que el Estado peruano no ha incluido en su gestión el siguiente enfoque:

Si los conflictos han de transformarse, las distintas agencias y actores que constituyen esta institucionalidad en la gestión de conflictos necesitan modelar en sus procedimientos, en procesos y metodologías, en su análisis, en su comprensión y en su forma de relacionarse con los otros actores, principios guía de la transparencia, inclusión, participación, flexibilidad y respeto (Alegría, Huamaní, Macassi & Rojas, 2012, p. 10).

En conclusión, de los diversos tipos de conflictos, los conflictos socioambientales son los más numerosos, complejos de resolver y han visibilizado realidades complejas, necesidades sociales y debilidades en la capacidad estatal, que de otra manera permanecerían ignoradas o no atendidas de la manera correcta. Si bien se han emprendido esfuerzos para gestionarlos, aún existen lagunas de gestión en el estado (Luque, 2021) como por ejemplo la falta de un marco normativo que se centre únicamente en la prevención de estos. En ese sentido, resulta necesario identificar qué factores de la capacidad estatal (administrativa y política) están impidiendo la prevención de este tipo de conflictividad; ya que, el componente administrativo garantiza la existencia de recursos humanos expertos, organizaciones de calidad y procedimientos claros que le permitan alcanzar sus objetivos (Repetto, 2004); y por otro lado, como señala Calderón (2017) “en el contexto peruano, el factor político es determinante en cualquiera que sea la intervención del Estado” (p. 49). Entonces, sólo transformando el conflicto a través de cambios estructurales, políticos e institucionales se logrará generar soluciones sostenibles respecto a la gestión de la conflictividad.

## **2. Problema de Investigación**

Como se ha señalado antes, en los últimos años, según los reportes de la Defensoría del Pueblo, el nivel de conflictividad en el país se ha sostenido pese a la creación de diversas instituciones y normativa para la gestión de conflictos sociales (Ugarte, 2020). Adicionalmente, los conflictos socioambientales relacionados a proyectos mineros se han incrementado, siendo esta tipología de conflictos la más crítica debido al escalamiento de sus dinámicas y sus implicancias económicas, sociales, ambientales y políticas. Por ello, resulta importante caracterizar la capacidad estatal de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros en la prevención de conflictos socioambientales generados por proyectos mineros.

## **3. Preguntas de Investigación**

### **3.1. Pregunta General**

¿Cuál es la capacidad estatal de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) de la Presidencia del Consejo de Ministros para la prevención de conflictos socioambientales generados por proyectos mineros durante el 2021?

### **3.2. Preguntas Específicas**

- ¿Qué es y en qué consiste la gestión de conflictos sociales y cuál es el rol que juega la prevención?
- ¿Qué es la capacidad estatal y en qué consisten sus componentes administrativo y político?
- ¿Cuál es el marco institucional y normativo existente para la prevención de conflictos socioambientales en el país?
- ¿Cuál ha sido la evolución del sector minero, cuál es la relevancia de la actividad minera en el país y su relación con el nivel de conflictividad?
- ¿Cuál es la capacidad estatal, administrativa y política, de la SGSD para la prevención de conflictos socioambientales?

## **4. Objetivos de Investigación**

### **4.1. Objetivo General**

Describir y caracterizar la capacidad de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM en la etapa de prevención de conflictos socioambientales generados por proyectos mineros durante el 2021.

### **4.2. Objetivos Específicos**

#### **Objetivos específicos teóricos**

- Explorar las bases teóricas de la capacidad estatal y sus componentes.
- Explicar en qué consiste el componente de prevención y su importancia en la gestión de conflictos sociales.

#### **Objetivos específicos contextuales**

- Analizar el marco institucional y normativo de la prevención de conflictos socioambientales, los actores y sus roles.
- Describir la relevancia de la actividad minera para el país y su relación con el contexto actual del nivel de conflictividad socioambiental.

#### **Objetivo analítico:**

- Describir y caracterizar la capacidad estatal, administrativa y política, de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM en la etapa de prevención de la gestión de conflictos socioambientales.

## **5. Justificación**

Realizar una investigación acerca de los componentes de la capacidad estatal en la prevención efectiva de los conflictos socioambientales originados por la actividad minera en el Perú, resulta relevante dado que el diagnóstico de estos y su fortalecimiento contribuye a i) a reducir y/o gestionar mejor el número de protestas y los costos sociales y económicos asociados a estos, los cuales, como se detalló en el apartado del problema empírico, no solo afectan a la empresa minera y las comunidades aledañas a la actividad, sino también al país en general. Según el INEI, el sector minería e hidrocarburos ocupa el tercer lugar de los sectores con mayor participación en la producción del país, representado el 14.4% del PBI. Por lo tanto, se convierte

en uno de los motores para el desarrollo económico; de igual manera, su importancia se evidencia en el incremento en los ingresos nacionales, creación puestos de trabajo, aporte tributario y el fomento de inversión pública y así, a la mejora de los servicios públicos y la infraestructura.

“La Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros es el órgano de línea con autoridad técnico-normativa a nivel nacional, responsable de las materias de prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales” (Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, 2021, p. 48). En ese sentido, conocer la capacidad estatal administrativa y política de este actor es clave dada su relevancia entre los actores para una prevención efectiva de conflictos.

La presente investigación representa un aporte a las ciencias de la gestión al ser un tema poco estudiado en el contexto peruano, pese a su relevancia, lo cual se evidencia en los resultados obtenidos en el informe bibliométrico. Existe escasa literatura científica sobre cómo los factores relevantes de la capacidad estatal devienen en una prevención efectiva de los conflictos socioambientales originados por proyectos mineros. Aporta, además, conocimiento de utilidad práctica, puesto que brinda información que permitirá mejorar las funciones de prevención de conflictos de manera articulada con todas las organizaciones públicas competentes.

## **6. Viabilidad**

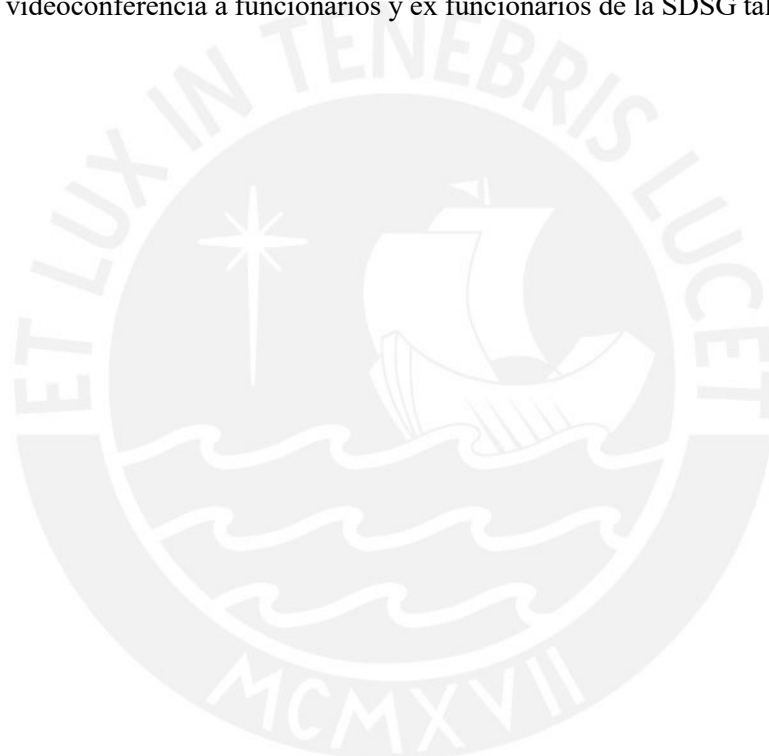
Para analizar la viabilidad del presente trabajo de investigación se tomó en cuenta la información académica disponible para su revisión, así como los conocimientos y habilidades técnicas en el área de estudio.

Por un lado, el concepto de capacidad estatal con sus dos componentes: capacidades políticas y capacidades administrativas cuenta con bibliografía considerable tanto en cantidad como en calidad dado que son teorías aceptadas y reconocidas a nivel mundial que prioriza el interés y la eficiencia en el sector público, lo cual ha contribuido con el enriquecimiento y sustento del tema a investigar. De igual manera, los factores que contribuyen al surgimiento y desarrollo de los conflictos mineros como sus consecuencias; y, además, los componentes de la gestión de estos (prevención, intervención, monitoreo y evaluación) cuentan con bibliografía nacional e internacional y son de carácter público y fácil acceso. Sin embargo, es importante señalar que no existe una vasta bibliografía que desarrolle de manera conjunta los dos ejes temáticos presentados.

En adición, se contó con contactos clave, tales como el ex asesor de la directora de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, la Especialista Junior del Despacho de la Secretaría de

Descentralización y la ex Viceministro de Gobernanza Territorial de la PCM, Raúl Molina, por lo que el acceso a estos expertos garantiza un análisis mucho más detallado y académico. De igual manera, se encuentra el interés del equipo investigador por los temas abordados en el presente estudio y por la búsqueda de brindar nuevas aproximaciones a los conceptos teóricos y el marco contextual elegido.

No obstante, todo lo mencionado, han existido ciertas dificultades para la ejecución de la presente investigación, así como para su alcance. La coyuntura actual impide que se desarrollen reuniones y entrevistas presenciales con los diversos actores involucrados y limita las posibilidades de llevar a cabo el trabajo de campo correspondiente. Pese a ello, se han realizado entrevistas por videoconferencia a funcionarios y ex funcionarios de la SDSG tal como se detalla en la Tabla 04.





## **CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO**

El presente capítulo desarrolla los fundamentos teóricos vinculados al objeto de estudio de la investigación. Para esto, se exponen y analizan conceptualizaciones de la capacidad estatal, los componentes que la conforman, los niveles en los que se expresa la capacidad estatal, junto con las variables que serán analizadas. Asimismo, se abordan las conceptualizaciones de conflictos sociales y socioambientales, y tipos de prevención de conflictos socioambientales, de las cuales se elige la más empleada en la bibliografía revisada, concentrando el análisis en uno de los componentes. Finalmente, se vinculan ambos ejes temáticos explicando cómo enmarcan el presente estudio.

### **1. Análisis del concepto de gestión de conflictos socioambientales**

A continuación, se desarrollará los conceptos de conflictos sociales y socioambientales; y en qué consiste la gestión de conflictos y sus etapas.

#### **1.1. Conceptualizaciones y tipos de conflictos sociales**

Luque (2011) señala que “los problemas se convierten en conflictos cuando la persona experimenta un daño o amenaza de daño y su reacción, expresada como una demanda social, no encuentra un canal receptivo y verdaderamente interesado en analizar, dialogar, proponer y acordar” (p. 106). Bajo la misma línea, Robbins (1987) entiende el conflicto social como un proceso que inicia cuando una de las partes percibe que la otra ha afectado o afectará de manera negativa sus intereses; y, la Defensoría del Pueblo afirma que “el conflicto social debe ser entendido como un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorias” (2021, p. 3). Así, el conflicto social requiere la coexistencia de dos o más actores organizados y con un grado de influencia significativo, cuyos intereses se encuentren contrapuestos, ya sea por bienes materiales o inmateriales. En ese sentido, la conflictividad se caracteriza por ser compleja, multicausal y multifactorial (Luque, 2011). Adicionalmente a estas definiciones, los actores involucrados en este proceso social dinámico pueden adoptar acciones que constituyan una amenaza a la gobernabilidad y/o el orden público (Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM).

León (2014), Luque (2021) y USAID (2012a) señalan que los conflictos sociales pueden descomponerse en tres dimensiones. En primer lugar, la dimensión estructural se refiere a las políticas económicas, factores sociales y políticos. “En este ámbito de trabajo, son los tomadores de decisión conjuntamente con la ciudadanía los que pueden intervenir para transformar las condiciones estructurales en las que los conflictos sociales siguen reproduciéndose” (USAID, 2012a, p. 37). En segundo lugar, la dimensión de las relaciones sociales se relaciona con el

desarrollo del conflicto. Aquí se revelan los intereses económicos de las empresas mineras, intereses políticos locales, cosmovisión local en conflicto y la cosmovisión local. En tercer lugar, la dimensión de interacción de los actores se relaciona con el nivel en que los actores expresan sus demandas, el proceso de negociación y los espacios de participación. De igual manera, los autores señalan que dentro de estas dimensiones se encuentran un listado de factores que contribuyen al origen y desarrollo de los conflictos sociales: i) estructurales, relacionados con el contexto económico, político, legal y social en el que surge el conflicto, ii) institucional, referido a la respuesta y funcionamiento de las instituciones públicas y los mecanismos tanto formales (administrativos) como informales para la gestión de los conflictos, iii) los intereses de los actores, iv) la información que poseen los actores y la veracidad de esta, v) los espacios de comunicación y participación, vi) el relacionamiento de los actores, y, vii) los valores y cosmovisión de estos. Además de estos factores, diferentes autores identifican a la gobernanza como la causa o factor principal de los conflictos sociales, la cual se manifiesta a través de políticas públicas, planes y estrategias mal diseñadas para la distribución de los ingresos (Arellano, 2011a; Damonte, 2012; Damonte & Glave, 2012), participación política formal, transparencia y la gestión de estos (Panfichi, 2011; Vergara, 2011; Tanaka, 2012; Melendez, 2004).

Por su parte, la Defensoría del Pueblo identifica tres tipos de actores transversales a todo conflicto social:

- i) actores primarios, aquellos que participan directamente en el conflicto, ii) los actores secundarios pueden ser grupos que apoyan a alguna de las partes; instituciones, organizaciones de la sociedad o personas vinculadas directamente al conflicto, y iii) actores terciarios, personas u organizaciones que por sus características pueden tener incidencia en el curso del conflicto (Defensoría del Pueblo, 2021, p. 3)

De igual manera, la Defensoría tipifica los conflictos en nueve, con características y dinámicas completamente diferentes (Luque, 2011; Tanaka, 2012; Huamaní, 2012; Defensoría del Pueblo, 2021; Sáenz, 2018) (Figura 04). Al respecto, y como se señaló en el capítulo previo, la presente investigación abordará la tipología correspondiente a la socioambiental, pero únicamente los casos vinculados a la actividad minera.

**Figura 04: Tipos de conflictos sociales**

TIPOS DE CONFLICTOS	DINÁMICA(S) ASOCIADA(S)
Asuntos de Gobierno Local	La gestión pública de los municipios provinciales y distritales
Asuntos de Gobierno Regional	La gestión pública de los gobiernos regionales
Asuntos de Gobierno Nacional	La 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
Laborales	Derechos laborales
Comunales	Acceso a recursos naturales, propiedad y límites territoriales entre comunidades
Electorales	No aceptación de resultados electorales y el rechazo a las autoridades electas

Adaptado de Defensoría del Pueblo (2021).

Sobre este punto, resulta importante distinguir los tres estados en los que se estudian los conflictos, y sobre los cuales se toman decisiones y formulan políticas y estrategias para la gestión de estos: i) activo: se manifiesta a través de las demandas públicas, ii) latente: es el conflicto no expresado, es decir, permanece inactivo, pero ello no significa que no sea una amenaza para el orden público; asimismo, “se puede observar la concurrencia de factores que tienen un curso de colisión pero que no se manifiestan o habiéndose manifestado han dejado de hacerlo durante un tiempo considerable” (Defensoría del Pueblo, 2021, p.3), y iii) resuelto: consenso entre las partes involucradas; generalmente, es donde se pactan compromisos (USAID, 2012a; Huamaní, 2012; Defensoría del Pueblo, 2021).

Además, todos los conflictos sociales se analizan desde la perspectiva de cinco etapas (Figura 05), las cuales describen su comportamiento, aunque se debe señalar que, a pesar de esta categorización, cada conflicto es único y cuenta con una dinámica especial, es decir, no necesariamente siguen el orden estructurado por la teoría (Figura 06). Así, a continuación, se detallan cada una de las fases de acuerdo con los conceptos que maneja Arellano (2011a y 2011b), Tanaka (2012), Huamaní (2012), Tanaka (2012), USAID (2012a), Ugarte (2020) y la Defensoría del Pueblo (2021). La fase temprana se da cuando los actores o grupos de intereses hacen de conocimiento público que alguno o varios de sus intereses resultan incompatibles con los objetivos y/o intereses de otro actor o actores. En la fase de escalamiento se genera una relación de tensión entre los actores involucrados debido a la inacción por parte de las entidades públicas

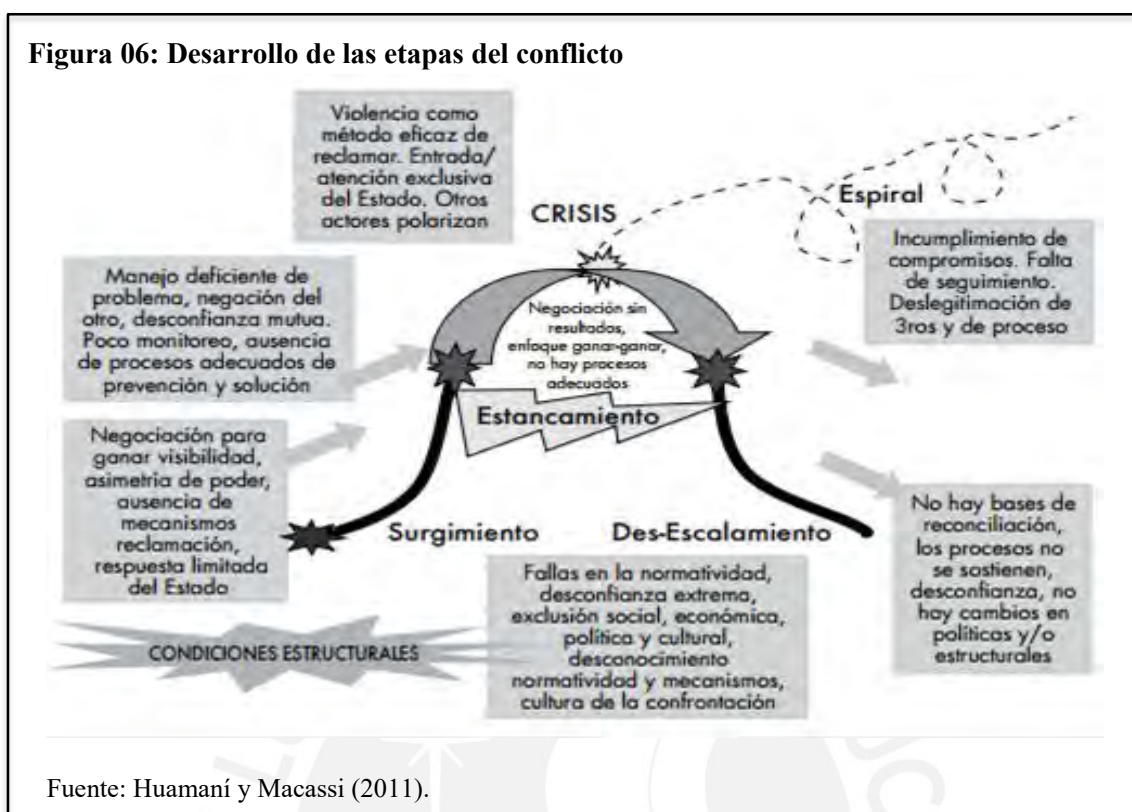
competentes o el actor primario. La fase de crisis es cuando se hace de conocimiento público las demandas, siendo generalmente en este punto cuando surge la violencia como componente de la movilización, lo que da lugar a la represión por parte de las fuerzas del orden. La fase de desescalamiento es cuando la violencia disminuye y se da oportunidad al diálogo, con intervención de agentes externos para así garantizar la legitimidad del proceso. Finalmente se encuentra la fase de diálogo, la cual se caracteriza generalmente se encuentra la solución al conflicto a través de la construcción de alianzas o acuerdos. Es probable que en esta etapa se finalice el conflicto o se descubra que el mismo no tiene solución viable entre los actores y sea necesario acudir a un tercero con jerarquía y poder suficiente para tomar la decisión final.

**Figura 05: Etapas del Conflicto**



Adaptado de Defensoría del Pueblo (2021).

**Figura 06: Desarrollo de las etapas del conflicto**



Fuente: Huamani y Macassi (2011).

En síntesis, en la presente sección se han abordado los diferentes conceptos relacionados a los conflictos sociales. Al respecto, la presente investigación trabajará en base al concepto que proponen Robbins (1987) y la PCM (2021), de esta manera, se entiende por conflicto social a un proceso social dinámico en donde dos o más partes perciben una posible afectación negativa de sus intereses, lo que genera la adopción de posiciones y acciones que pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y/o el orden público. De igual manera, en esta sección se han analizado los factores o movilizadores y las causas de estos; y la tipología de los actores involucrados: primarios, secundarios y terciarios.

## 1.2. Conceptualizaciones, factores de la gestión de conflictos socioambientales

Uno de los nueve tipos de conflictos sociales son los socioambientales. La Defensoría del Pueblo (2021) los define como aquellos referidos a las modalidades de uso y manejo de los recursos naturales, el acceso a estos, y la generación de problemas de contaminación. De igual manera, Baechler (1998), Homer-Dixon (1999) y Ortiz et al. (2011) mencionan que las variaciones generalmente negativas del medioambiente pueden generar un conflicto socioambiental si van acompañadas de otras razones de orden social. Bajo la misma línea, Eguiguren & Sánchez (2017) señalan que “no existe un vínculo directo y lineal entre factores ambientales y conflictos, sino que están condicionados por factores sociales, institucionales, las relaciones de consumo de recursos entre la población y el medio y por las características propias

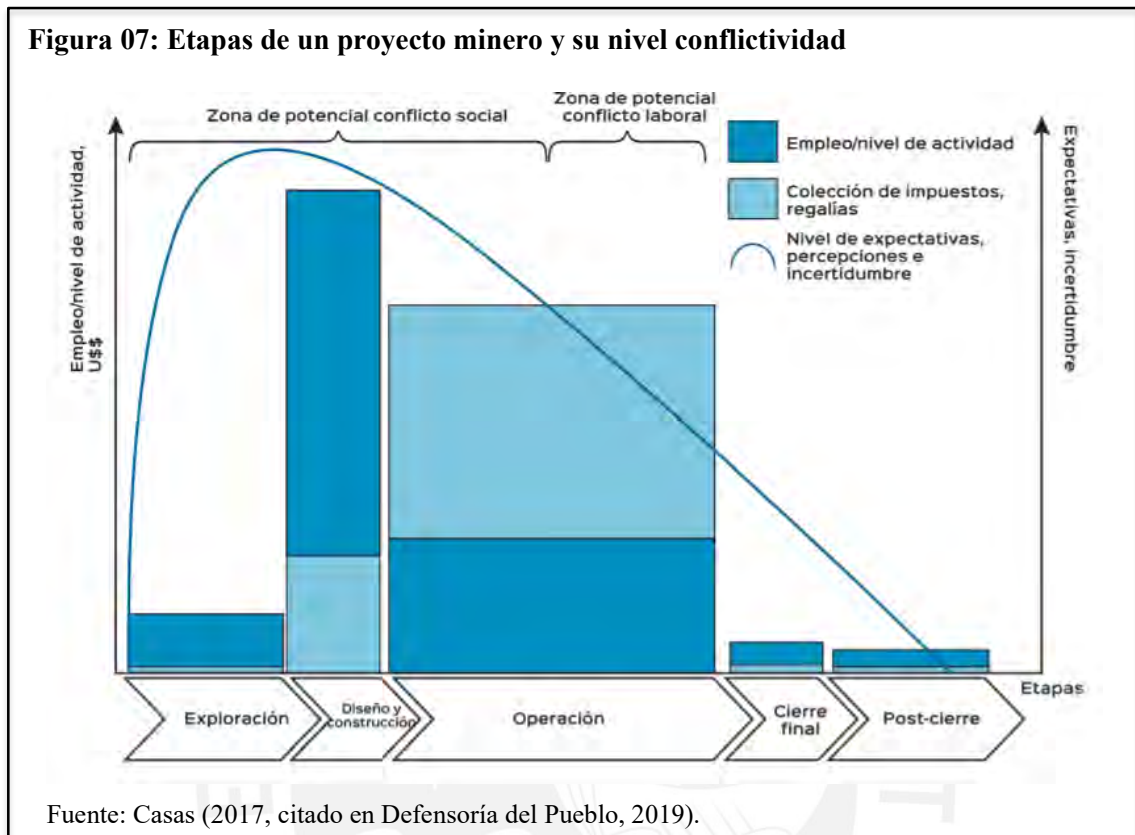
del ecosistema” (p. 5). En otras palabras, estos conflictos surgen como respuesta a los cambios o perturbaciones de su medio natural por un agente externo además de involucrar otros factores relevantes y es “la más álgida debido al escalamiento de sus dinámicas y sus implicancias sociales, ambientales, políticas y económicas” (Huamaní, 2012, p. 11). Este tipo de conflictos socioambientales son los más frecuentes en nuestro país (De Echave, 2009; Arellano 2011a y 2011b; Saade, 2013; Sosa & Zwartveen, 2016; Defensoría del Pueblo, 2021); y se caracterizan por tener factores y causas diferentes, los cuales cambian de acuerdo con los contextos de cada región.

La Defensoría del Pueblo (2021) señala que del total de los conflictos socioambientales reportados históricamente el mayor porcentaje se derivan de las actividades extractivas, con especial énfasis en el sector minero. Al respecto, diversos autores identifican que existen dos causas principales del surgimiento de estos: i) la percepción y temor al daño o riesgo de contaminación de los recursos naturales, ya que generalmente, las locaciones en las que se realizan los proyectos mineros, basan su economía en el uso de dichos recursos como medio de producción; y ii) la inequidad en la repartición, con las comunidades aledañas, de los beneficios económicos producidos:

las fallas en los procesos de planificación y utilización de los fondos sociales y de compensación, la precarización laboral, el incumplimiento de las obligaciones de publicación de resultados económicos, entre otras razones, contribuyen a reforzar la sensación que la empresa llega a la zona a contaminar, o utilizar (...) la tierra y el agua sin contraprestación alguna (PNUD, 2018, p. 18).

Sin perjuicio de ello, autores como Buckles (1999), Alegría, Huamaní, Macassi & Rojas (2012) y Luque (2021) identifican otras cinco causas adicionales: i) industrias extractivas versus las economías y culturas tradicionales, ii) el canon y las regalías no siempre se traducen en bienestar para las comunidades, iii) débil representación política, la cual favorece al surgimiento de terceros: intermediarios informales y oportunistas, iv) falta de planes efectivos de inclusión de las comunidades, y v) subestimación de las culturas diferentes. De igual manera, Fisher et al. (2019), señala otros cuatro: i) administración organizacional ii) conocimientos legales y técnicos relacionados con la minería, iii) planificación y gestión de recursos naturales, y iv) monitoreo ambiental. Finalmente, Casas (citando Defensoría del Pueblo, 2019) clasifica los conflictos en tres tipos: sociales, laborales y ambientales. Respecto de los sociales, estos emergen durante las etapas de exploración, diseño, construcción y operación del proyecto minero, mientras que los de

carácter laborales, durante las últimas etapas de operación; y los ambientales, durante todo el proyecto (Figura 07).



Al respecto, y debido a la multicausalidad de este tipo de conflictos, es importante diferenciar las causas inmediatas de las estructurales que generan este tipo de conflictos en sus diversas etapas. Por un lado, las inmediatas se refieren a los “cambios en la vida cotidiana (por ejemplo, el transporte de minerales, las explosiones, el traslado de la población, la presencia de foráneos, apertura de cantinas) y en los cambios sociales que transforman las relaciones comunitarias” (Huamaní, 2012, p. 68). De Echave, et al. (2009 y 2011), Luque (2011), Fischer (2001), Mendoza (2016) y PNUD (2018) identifican las siguientes causas inmediatas: supuesta contaminación generada, la no realización de consulta previa, escasa representación de los intereses de las comunidades afectadas, infracción o violación de acuerdos y/o compromisos asumidos, exigencias de compensaciones por parte de las comunidades así como de apoyo al progreso de su comunidad, el inicio de las actividades mineras sin autorización o de forma ilegal, utilización de recursos de forma inadecuada y desmedida, inadecuada relación entre las empresas y las comunidades y resistencia al desarrollo de la actividad minera. Todas estas alimentan y generan conflictos, y pueden devenir en actitudes y/o manifestaciones radicales por parte de las comunidades afectadas. Asimismo, Baechler (1998), De Echave (2011, 2007), Bebbington (2007 y 2013) y Arellano (2011b), Castro (2013) y Damonte (2016) encuentran como causas principales

el crecimiento de las actividades extractivas que consisten en la obtención de recursos naturales localizados en el suelo o subsuelo (en las que destaca notablemente la actividad minera), un marco normativo favorable a la inversión privada y la consolidación de organizaciones sociales que canalizan sus descontentos medioambientales. Adicionalmente, es importante agregar otras dos causas, una estudiada por Meléndez (2004, 2012) corresponde a la desestructuración del sistema político de representación, y la otra estudiada por Tanaka (2012) corresponde a la percepción de incompatibilidad de actividades económicas y formas de vida.

Por su parte, las causas estructurales se relacionan con la base profunda de la conflictividad. Así, Huamaní (2012) señala que este tipo de causas demandan un cambio normativo de mediano y largo plazo, es decir, sostenible en el tiempo, que garantice mayor

presencia fiscalizadora del Estado, una normatividad coherente con las problemáticas surgidas, el desarrollo de capacidades, herramientas y enfoques de intervención que plantean “reglas de juego” equitativas para las comunidades, mejores estándares sociales y ambientales, así como el respeto del derecho a decidir sobre sus propios recursos, priorizando la prevención de los conflictos sobre la atención de las crisis (pp. 69-70).

Los actores involucrados en este tipo de conflictividad son los mismos que se describieron en la sección de conflictos sociales. La diferencia es que aquí, los actores primarios suelen ser las comunidades afectadas por el proyecto minero, y cuando los gobiernos locales o regionales asumen una posición unilateral, también se los considera aquí; los secundarios son, generalmente, el MINEM, MIDAGRI, MINAM, MININTER, OEFA, gobiernos locales y regionales; y, los terciarios son, en la gran mayoría de los casos de conflictividad registrados por la Defensoría del Pueblo y la SGSD.

### **1.3. Conceptualizaciones de la gestión de conflictos socioambientales**

Luque (2011) señala que “los Estados en el mundo están diseñados para resolver conflictos. Diariamente los Estados absorben gran parte de la conflictividad a través de los procedimientos administrativos, judiciales y constitucionales y de las prácticas políticas” (p. 120). No obstante, Davies et al. (2013) expresa que los mecanismos normativos políticos y legislativos convencionales son cada vez más insuficientes para abordar las dimensiones sociales de los conflictos y existe un creciente interés en identificar instrumentos apropiados para reconciliar las demandas en competencia.



En ese sentido, Bebbington (2007 y 2013), De Echave (2011), Arellano (2011a), PCM (Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM), Huamaní (2012), Tanaka (2012), USAID (2012a), Ugarte (2020), entre otros autores concuerdan con que la gestión de conflictos sociales, independientemente de su tipología, cuenta con cuatro etapas. En primer lugar, la etapa de prevención, esta se refiere a la intervención cuando el conflicto se encuentra en estado latente, “tratando de evitar que se llegue a un estado de crisis y propagación de la violencia (...) mediante diversas herramientas y mecanismos para la prevención de conflictos” (PNUD, 2018, p. 9). Para la PCM y el MIDAGRI, esta etapa se refiere a la “intervención del Estado ante manifestaciones previas al surgimiento del conflicto social y/o frente al escalamiento del mismo”, la cual debe darse

de manera anticipada al surgimiento del conflicto, orientado a evitarlo buscando soluciones, proponiendo el diseño de políticas públicas y acciones que impacten en las condiciones potenciales (factores y condiciones estructurales) que ocasionan los conflictos sociales. Se pueden considerar acciones tales como la facilitación de información, realización de talleres, acompañamientos en calidad de observadores, entre otros (Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM, p. 8)

Es importante recalcar que la prevención se puede hacer en cualquiera de las cinco fases de los conflictos socioambientales, las cuales se desarrollaron en la sección previa, es decir es transversal a estas. Así, Huamaní (2012) señala que los planes de prevención deben dar sustento a las acciones de intervención futuras. En las secciones siguientes se profundizará en esta etapa.

En segundo lugar, está la etapa de la intervención, o también llamada “gestión” o “tratamiento” por diversos autores, comprende la manifestación o desarrollo del conflicto socioambiental, aquí se “busca reducir la intensidad de los factores que agudizan el conflicto social y fortalecer los que promueven una solución” (Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM, p. 8) a través de mecanismos, estrategias, pautas y espacios de diálogo y concertación, mediante los cuales se consensúan acuerdos y/o negociaciones. Es en esta etapa en la que se deberán desarrollar un número significativo de procedimientos que logren desescalar el conflicto y eliminar las manifestaciones violentas, esto último debido a que, de acuerdo con Huamaní (2012) y Ugarte (2020), las comunidades cada vez están más conscientes de su capacidad movilizadora, disponiendo así de un número significativo de recursos que pueden influenciar en las negociaciones. Si bien esta etapa es competencia del Gobierno Nacional (Luque, 2021), eso no exime que se debe contar con el apoyo de las demás instancias públicas con un cierto nivel de

competencia, como, por ejemplo, los gobiernos regionales. Así, entre las actividades que se desarrollan se encuentran la creación de mesas de negociación, mesas de diálogo y mesas de concertación, para las cuales se debe contar con toda la información que sea levantada en la primera etapa.

En tercer lugar, está la etapa de monitoreo o también llamada de “seguimiento”. Esta etapa está referida a las acciones llevadas a cabo por el Estado que implican “el desarrollo sistemático, ordenado y sistematizado de una base de datos sobre la evolución de los conflictos sociales, mapeos de conflictividad, análisis estadísticos, y del monitoreo y seguimiento de las acciones de gestión para resolverlos” (Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM, pp. 8-9), todo ello para poder prever el resurgimiento de los conflictos. En este punto se monitorea el conflicto social: cambios en la dinámica del conflicto, de la intervención: cambios que puedan surgir en el proceso y acuerdos asumidos por los actores (USAID, 2012c). Asimismo, es donde se realiza la supervisión del funcionamiento e impacto de las intervenciones realizadas frente a la conflictividad, es decir, se debe dar seguimiento a los pactos y negociaciones acordados entre los actores (Arellano, 2011a), función que deberá desempeñar el Gobierno Nacional (USAID, 2012a); y, también, se identifica el *performance* de los actores de los conflictos que se encuentran en estado latente, es decir, en los que no se ha registrado ninguna manifestación o nuevas acciones.

Asimismo, Huamaní (2012) y Luque (2021) señalan que las acciones de esta etapa deben realizarse, al igual que la prevención, durante las cinco fases del conflicto.

De acuerdo con USAID (2012b), el monitoreo debe darse por parte de entidades, que cuenten con capacidad técnica y legitimidad moral, de manera participativa para así “proveer mayores garantías a la implementación de los acuerdos” (p. 41). Bajo la misma línea, los datos y resultados provenientes de las metodologías de monitoreo deben ser, en el mejor de los casos, publicadas para generar confianza en la sociedad (Huamaní, 2012 y Tanaka, 2012).

Por otro lado, si bien la normativa peruana agrega la resolución de conflictos como una etapa consecutiva del monitoreo, la gran mayoría de autores precitados la considera como parte de la intervención, ya que, es en este momento en el que se busca alcanzar acuerdos, los cuales son generados gracias a las acciones y metodologías aplicadas en la intervención inicial. Entonces, en la resolución, los actores “se concentran en la problemática inmediata y buscan poner fin al conflicto social tal como se conoce y se expresa en el contexto que les afecta directamente” (USAID, 2012a, p. 86). En el Perú, esta perspectiva del componente intervención cuenta con ciertos mecanismos, los cuales, a su vez, cuentan con “criterios de estandarización desde la lógica de un sistema integrado funcional en la gestión de conflictos sociales en los distintos niveles de gobierno: nacional, regional y local” (Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM, p. 9).

La resolución concluye con la finalización del conflicto social y es el momento donde se culminan las acciones de gestión debido a que los actores han cumplido con los compromisos asumidos, o que un conflicto social ha permanecido sin manifestarse por un período de tiempo, o que las partes o el Estado haya decidido dar por concluido el mismo (Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM, p. 9).

En cuarto lugar, la etapa de evaluación se refiere a un “proceso de investigación y de análisis del conflicto social, pero además de intervención en el conflicto social mismo; en ese sentido indistinto a las metodologías de evaluación utilizadas en las ciencias sociales para estudiar un fenómeno social” (USAID, 2012c, p. 72). Asimismo, diversos autores señalan que este componente responde a la intención de impactar en la gestión del conflicto mediante procesos y metodologías, por ejemplo, Huamaní (2012) afirma que la evaluación de la intervención ayuda a identificar en qué se está fallando e identificar “cuáles son las mejores prácticas en la facilitación de los conflictos desde los diferentes sectores” (p. 28). Así los resultados que busca este componente son los siguientes:

- i) Que el conflicto social no escale o se repita dentro de una perspectiva de prevención,
- ii) Identificar acciones de remediación, compensación o minimización de impactos en la intervención,
- iii) La búsqueda de soluciones permanentes a la problemática por parte de las partes o actores,
- iv) Aprendizaje y lecciones del conflicto social que se ha vivido,
- v) Toma de acciones conjuntas para la elaboración de políticas, cambios en la forma como se manejan las problemáticas,
- vi) Generar una nueva forma de relacionarse entre las partes o actores que son o han sido parte del conflicto social (USAID, 2012c, p.74).

Con el desarrollo de las dos últimas etapas, se refleja que, a pesar de que un conflicto social haya cesado, aparentemente, existen muchas posibilidades de resurgimiento, por lo que es necesario garantizar la continuidad al proceso de intervención, y permitir hacer ajustes necesarios y generar retroalimentación que sirva para futuras intervenciones.

Finalmente, es importante acotar que, para efectos de la presente investigación, no se desarrolla lo referido a la “transformación del conflicto”, puesto que esta va más allá de la gestión; involucra dos etapas más: planes de acción postconflicto y proyectos de investigación (Luque, 2021).

En conclusión, la gestión de conflictos sociales, independientemente de su tipo, es un proceso de cuatro etapas y de interacción de diversas instituciones públicas, cada una con sus propios principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos, mediante las cuales el Estado asegura su intervención en los conflictos sociales de manera integrada, participativa y multisectorial. Para USAID (2012a) “esta gestión incluye procesos, gente capacitada, normas, entorno físico, mecanismos de control, así como los atributos menos visibles como las actitudes, creencias y valores de los miembros de la institución o las instituciones que gestionan los conflictos sociales” (p. 82). Entonces, el involucramiento y participación de los actores en el conflicto social depende de lo que ellos entienden por el concepto de conflicto social y sobre cuáles son las mejores formas, herramientas y metodologías, de cada uno de los componentes, para gestionarlos mejor. Así, las instituciones del Estado con competencia en la materia gestionan los conflictos sociales según “sus competencias, cumpliendo sus responsabilidades, respetando el campo de sus atribuciones y generando prácticas de coordinación, complementación y articulación intersectorial en la gestión de conflictos sociales, a fin de evitar la duplicidad y atomización de intervenciones” (Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM, p. 9).

## **2. Prevención de conflictos socioambientales**

En los siguientes párrafos se ahondará en la etapa de la prevención, sus tipos y las actividades y herramientas.

### **2.1. Conceptualizaciones y tipos de prevención**

De acuerdo con el PNUD (2018) la prevención de conflictos es la intervención “cuando este se encuentra latente o en sus primeros estadios, tratando de evitar que se llegue a un estado de crisis y propagación de la violencia” (p. 9). Asimismo, Serbin et al. (2003) la define como “la identificación y prevención de la emergencia, escalada, reescalada y diseminación de conflictos violentos” (p. 206). De igual manera, Muñoz (2004) afirma que esta etapa de la gestión de conflictos significa “adelantarse a las consecuencias negativas de los mismos, es decir predecir qué conflictos pueden degenerar en violentos y poner los mecanismos para que esto no ocurra” (p. 194).

También, en la prevención se prevee el surgimiento y escalamiento de un conflicto de manera que “las instituciones, (...) actores, o la población en general puedan trabajar la problemática del conflicto social (o el potencial conflicto) y sus causas estructurales para convertirlas en una oportunidad para desescalar el proceso, buscar soluciones o transformar el conflicto social” (USAID, 2012a, p. 90). Por su parte, la Defensoría del Pueblo refiriéndose a sus funciones, señala que la prevención “consiste en realizar actuaciones defensoriales dirigidas a

obtener información, esclarecer hechos, identificar a la autoridad llamada por ley a intervenir, que permitan que un conflicto pueda tener un curso racional de solución” (2005, p.118). Su aplicación puede darse en cualquier fase del conflicto activo, pero principalmente en la fase temprana del conflicto; sin embargo, es menester señalar que la prevención se puede y debe hacerse en todas las etapas del conflicto a fin de evitar su agravamiento o retorno de la violencia.

Entonces, es a través de las diversas herramientas y mecanismos para la prevención de conflictos que se puede proveer habilidades y estrategias para abordar un conflicto de manera constructiva.

Puesto que el escenario de actuación de la prevención está planeada a futuro, esta se puede abordar elaborando “propuestas de corto y largo alcance, tácticas y estratégicas y por tanto considerar tanto las causas inmediatas como las mediatas” (Muñoz, 2004, p. 195). En consecuencia, la prevención debe considerar “todas las circunstancias de los conflictos y sus tendencias, y realizar propuestas adecuadas a cada una de ellas, adecuando las posibilidades de transformación a los actores y el tiempo” (Muñoz, 2004, p. 195).

Entonces, el propósito de la prevención es canalizar o transformar los conflictos latentes o de una forma pacífica y constructiva a fin de eludir, o de ser el caso reducir, la manifestación violenta de este, y beneficiar a la sociedad en su conjunto (Kreimer, 2003). En este sentido, la prevención involucra la elaboración y la ejecución de una serie de actividades que:

- a) son puestas en ejecución antes de que un conflicto o una disputa escalen en actos de violencia; b) son implementadas con el propósito de evitar que un conflicto violento en curso se propague a otras áreas; y, c) previenen el resurgimiento del conflicto después de que las partes en conflicto arriben a un acuerdo pacífico (Serbin et al., 2003, p. 206).

En este punto es importante señalar que, de acuerdo con Colletta et al. (1998) la prevención de conflictos es una responsabilidad que recae en los gobiernos nacionales; y, por ende, “ofrece oportunidades para usar recursos políticos y económicos para el desarrollo social y la construcción de institucionalidad” (Serbin et al, 2003, p. 206). Y es importante debido a la inestabilidad social, económica y política que pueden generar.

Por otro lado, diversos autores señalan que la prevención se descompone en dos tipos. Así, Serbin & Ugarte (2007) tipifican la prevención en dos: i) prevención estructural, la cual consiste en desarrollar y aplicar “estrategias destinadas a encarar las causas profundas del conflicto” (p. 19); y, ii) prevención operacional; la cual se entiende como el

conjunto de estrategias y acciones desarrolladas ante la crisis, incluyendo tanto la actuación y aplicación de medidas ante un conflicto inminente, como la actuación y aplicación de tales medidas cuando un conflicto ya ha comenzado para evitar su escalamiento - fundamentalmente, alerta temprana y respuesta temprana, diplomacia preventiva, despliegue preventivo y desarme (...) (p. 19).

Al respecto, el autor señala adicionalmente que este tipo de prevención no se limita a prevenir la aparición del conflicto sino también a evitar que este escale.

De igual manera, Lund (2009) y Baranyi (2005) entienden por prevención operacional al “empleo de mecanismos de alerta temprana, diplomacia, sanciones y otros instrumentos que sirvan para evitar que las diferencias estallen” (Baranyi, p.03); y definen a la prevención estructural como “la promoción de reformas de las instituciones políticas de gobierno, el imperio de la ley, desarrollo económico, social y cultural a largo plazo para buscar resolver las llamadas causas que subyacen los conflictos” (p. 3).

Con respecto de la implementación de la prevención, Serbin et al. (2003), Alegría, Huamaní, Macassi & Rojas (2012) y Luque (2021) afirman que la experiencia de la región de América Latina, por ende, el Perú, demuestra que ha habido poca prevención efectiva de conflictos, por el contrario, lo que ha predominado ha sido la intervención después de la manifestación de la violencia.

(...) pese a la reiterada mención de la necesidad de prevención de conflictos en la región en la mayoría de los documentos regionales hay poca evidencia de que una estrategia de este tipo haya sido incorporada a. diseño e implementación de mecanismos efectivos, y a las concepciones de seguridad y construcción de la paz en la región (p. 205).

La presente investigación emplea la definición de prevención de conflictos del PNUD (2018), la cual señala que esta consiste en realizar una serie de actividades cuando el conflicto se “encuentra latente o en sus primeros estadios, tratando de evitar que se llegue a un estado de crisis y propagación de la violencia” (p. 9). Al respecto, y tal como se señaló en el capítulo previo, “es más costo efectivo la prevención de conflictos que la intervención para su resolución durante su desencadenamiento o en una fase postconflicto” (Serbin et al., 2003, p. 206). Asimismo, resulta relevante señalar que la prevención puede darse a lo largo de las cinco fases de un conflicto, y que no debe concentrar el esfuerzo en analizar únicamente los episodios en los que se expresa un álgido nivel de conflictividad, sino también las causas subyacentes que los generan, es decir, las

causas estructurales (Eguiguren & Sánchez, 2017); ya que cuando estas cambian, las formas en las que se expresan los conflictos así como las dinámicas de los mismos pueden transformarse (Fischer, 2001; De Echave et al., 2009).

## **2.2. Actividades de prevención de conflictos socioambientales**

Para profundizar el concepto de prevención, es necesario entender también las actividades que la componen. En ese sentido, se revisó diversas fuentes académicas como también artículos desarrollados por entidades públicas a fin de hacer un contraste. Finalmente, se presenta una lista de actividades por cada tipo de prevención y fase del conflicto validadas por expertos, lo que se detalla en el capítulo 04.

Así, para Serbin et al. (2003) la prevención implica principalmente las siguientes actividades. En primer lugar, la identificación de conflictos potenciales, que se relaciona con el desarrollo de un mapeo de factores de riesgo y de conflictos, la identificación de causas estructurales que pueden contribuir con la generación de un conflicto; el autor señala que todo ello hace posible la construcción de un sistema de alerta temprana. En segundo lugar, se encuentra la identificación de medidas preventivas, estas hacen referencia a dos elementos: i) “la identificación de causas inmediatas no puede estar dissociada de una evaluación de las causas estructurales (...) para identificar cuáles serían los puntos de abordaje del problema más indicados para llegar a su prevención” (p. 210); y, ii) el diseño de una estrategia que “involucre la mayor cantidad de actores en torno a la construcción de un consenso sobre las acciones a seguir”(p. 210). Adicionalmente, el autor señala que se debe de hacer un análisis respecto de la efectividad de las propuestas de estrategias para así optar por la combinación más adecuada y oportuna de acciones. En tercer lugar, se encuentra “la organización de las medidas preventivas en el marco de la estrategia de prevención (...) en términos de su contenido, articulación y de los tiempos adecuados para implementarlas” (p. 210). Al respecto, el autor recalca que todo este proceso debe estar vinculado a la construcción de una visión acompañada de estrategias para la creación de una cultura preventiva.

Por otro lado, de acuerdo con USAID (2012a), la prevención implica las siguientes actividades: i) el recojo anticipado de información, es decir, levantar información previo al desarrollo del conflicto; ello se puede dar a través de una serie de herramientas de recojo de información, por ejemplo, las alertas tempranas; ii) el análisis de la situación y de la dinámica del conflicto, lo cual se realiza a través de diferentes metodologías, por ejemplo, modelos de monitoreo o diagnóstico; iii) la organización de la intervención, que consiste en el planteamiento de objetivos respecto de cómo se ejecutará la intervención y la manera a través de los cuales serán alcanzados; y, iv) trabajar en un proceso de solución al conflicto a fin de que no resurja, lo

cual se relaciona con abordar sus causas estructurales, “incluyendo la formulación de políticas públicas” (p. 95).

Por su parte, el PNUD (2018) contempla las siguientes actividades: i) cambiar la forma en la que se observa y entiende por conflicto, lo cual se refiere a optar por una visión positiva de este: como una oportunidad; ii) el análisis del conflicto, el cual consiste en analizar el contexto en el que se origina el conflicto, “identificando sus causas y consecuencias, las relaciones entre los actores y las dinámicas que genera el conflicto” (p. 10) a través de herramientas o técnicas para el análisis de estos, por ejemplo, el Sistema de Alerta y Respuesta Temprana (SART), análisis de causas, entre otros; iii) la negociación, que se debe diseñar para lograr un acuerdo entre los actores involucrados; y, iv) el seguimiento, el cual consiste en seguir a lo acordado en el negociación y también en las otras actividades previas para que sirvan como herramientas de retroalimentación.

Al respecto, diversas organizaciones públicas del Perú también han desarrollado en documentos normativos las actividades que se integran en una prevención efectiva. Ejemplo de estas organizaciones son la Defensoría del Pueblo y la Autoridad Nacional del Agua, en adelante ANA, del MIDAGRI. Así, para la primera, la prevención implica: i) levantamiento de información relevante para avanzar en la solución de los conflictos, ii) realizar visitas de inspección para alcanzar un mejor entendimiento de la situación conflictiva, iii) ejecutar reuniones entre los actores involucrados para el intercambio de información, exposición de opiniones y percepciones a fin de “avanzar en el conocimiento del problema, precisar los asuntos centrales, los secundarios, demarcar los aspectos políticos, económicos, culturales, sociales, anímicos que hagan posible su análisis por separado y sopesar su grado de incidencia en el problema” (Resolución Administrativa N° 006-2016/DP-PAD, p.12); y, iv) la aplicación de alertas tempranas.

Por su parte, para la ANA, esta implica: i) la identificación del caso, lo cual consiste en la recepción y atención de posibles quejas o reclamos, ello a través de las fuentes de información y el manejo de esta; ii) la preparación de alertas tempranas y difusión de las mismas al interior de la ANA; iii) la definición de las primeras acciones a desarrollar, las cuales pueden ser visitas a los actores sociales que han presentado posibles quejas o reclamos; iv) la preparación y difusión de información técnica respecto las acciones desarrolladas mediante el uso de herramienta, como por ejemplo el desarrollo de talleres informativos y de sensibilización, diagnósticos participativos, monitoreos participativos, y reuniones de coordinación; v) realizar el seguimiento de las acciones implementadas; y, vi) la coordinación del ANA con otros ministerios, especialmente con la PCM (Resolución Jefatural N° 285-2014-ANA).



Como se evidencia en párrafos previos, las actividades que se contemplan en el Perú se enmarcan a lo que se desarrolla la bibliografía académica; sin embargo, aún estas actividades quedan a un nivel macro, por lo que, a fin de aterrizarlas y enmarcarlas tanto en los tipos de prevención como en las cinco fases del conflicto se realizó una serie de entrevistas a expertos en gestión de conflictos. Así, la fase pre conflicto, la cual se enmarca en la prevención estructural contempla las siguientes actividades. En primer lugar, P. Bustamante (comunicación personal, 29 de noviembre de 2021), M. Anchante (comunicación personal, 13 de diciembre de 2021) y M. Ugarte (comunicación personal, 23 de noviembre de 2021) señalan que una primera actividad en esta sección es el análisis de las decisiones que se toman en la administración pública a fin de determinar las que pueden generar conflictos. En segundo lugar, I. Castillo (comunicación personal, 27 de noviembre de 2021), G. Damonte (comunicación personal, 25 de noviembre de 2021) y P. Bustamante (comunicación personal, 29 de noviembre de 2021), señalan que es necesario la implementación y gestión de los sistemas de información a fin de analizar los casos de conflictividad potenciales y poder identificar sus causas. En tercer lugar, M. Gallo (comunicación personal, 29 de noviembre de 2021), G. Damonte (comunicación personal, 25 de noviembre de 2021) y M. Ugarte (comunicación personal, 23 de noviembre de 2021) consideran que se debería realizar un análisis territorial previo al otorgamiento de la concesión de un proyecto minero a fin de identificar las comunidades asentadas en el territorio, sus principales actividades comerciales y los posibles riesgos. En cuarto lugar, M. Gallo (comunicación personal, 29 de noviembre de 2021) considera que se debe hacer un mapeo de actores para complementar la actividad previa y determinar así posiciones e intereses. En quinto lugar, el mismo experto señala que se debe aplicar lo que se enmarca en la Ley de Consulta Previa antes de otorgar la concesión a la empresa minera. En sexto y último lugar, M. Gallo (comunicación personal, 29 de noviembre de 2021) y P. Bustamante (comunicación personal, 29 de noviembre de 2021) señalan que se debe dar seguimiento a los acuerdos asumidos en la consulta previa.

Por otro lado, el tipo de prevención operacional o de causas inmediatas y de la violencia contempla las siguientes fases: temprana, escalamiento y crisis, y desescalamiento y diálogo. Al respecto, en la fase temprana se encuentran las siguientes actividades. En primer lugar, M. Ugarte (comunicación personal, 23 de noviembre de 2021), S. Macassi (comunicación personal, 24 de noviembre de 2021) y I. Castillo (comunicación personal, 27 de noviembre de 2021) señalan que se debe realizar el recojo, monitoreo y centralización de la información a través de las unidades territoriales de la SGSD dispersas en las diversas regiones del Perú y los canales regulares como informes elaborados por PCM o la Defensoría del Pueblo. En segundo lugar, S. Macassi (comunicación personal, 24 de noviembre de 2021) y M. Anchante (comunicación personal, 13 de diciembre de 2021) afirman que en esta fase es donde se deben emitir las alertas tempranas en

base a la información que se recaude en el mapeo y diagnóstico de actores y un análisis de necesidades, intereses y cosmovisiones. En tercer lugar, P. Bustamante (comunicación personal, 29 de noviembre de 2021), S. Macassi (comunicación personal, 24 de noviembre de 2021) y I. Castillo (comunicación personal, 27 de noviembre de 2021) consideran que después de emitir la alerta se debe analizar las dinámicas del conflicto o conflictos identificados en estado latente. Y, en cuarto lugar, J. Arellano (comunicación personal, 25 de noviembre de 2021), M. Ugarte (comunicación personal, 23 de noviembre de 2021), I. Castillo (comunicación personal, 27 de noviembre de 2021) y M. Gallo (comunicación personal, 29 de noviembre de 2021) afirman que para plasmar todas las actividades previas se debe elaborar la estrategia de negociación inicial, para lo cual es necesario empoderar las partes en sus capacidades de negociación, elaborar un estrategia de relacionamiento para con los actores estatales y no estatales, generar condiciones físicas adecuadas para los encuentros y formular estrategias y mecanismos para reconducir los conflictos en una negociación.

Por otro lado, en la fase de escalamiento y crisis, P. Bustamante (comunicación personal, 29 de noviembre de 2021) y M. Anchante (comunicación personal, 13 de diciembre de 2021) determinan que la única actividad de prevención en este momento es la implementación de la estrategia antes descrita. Por último, G. Damonte (comunicación personal, 25 de noviembre de 2021), P. Bustamante (comunicación personal, 29 de noviembre de 2021) y M. Anchante (comunicación personal, 13 de diciembre de 2021) señalan que en la fase de desescalamiento y diálogo se encuentra también la única actividad que es la de dar seguimiento del cumplimiento de acuerdos pactos en la negociación. Para graficar todas estas actividades se presenta la Tabla 01.

En esta sección se abordan diferentes conceptos y factores de los conflictos sociales y socioambientales; la elección de estos últimos para el estudio se relaciona con el hecho de que representan un mayor porcentaje de todos los conflictos sociales en el Perú, a lo largo de los años. Asimismo, se desarrolla el concepto de gestión de conflictos y sus etapas: prevención, intervención, monitoreo y evaluación, modelo en el cual se ha basado la normativa peruana, para posteriormente abordar con mayor detalle la etapa de prevención debido a su importancia, impactos positivos y la escasez de esta en el contexto peruano, tal como lo señalan los autores precitados. Al respecto, diversos autores concuerdan en que la prevención exige un respaldo político del más alto nivel, centralización de la información, personal con capacidad para la sostenibilidad de los sistemas, la no división de los profesionales encargados de generar las alertas, diseñadores de estrategias, entre otros a fin de que esta se desarrolle de manera efectiva; las actividades que se desprenden de esta serán abordadas a mayor detalle en los párrafos posteriores. Para concluir esta sección, resulta importante señalar que, la prevención también cuenta con limitaciones; no es posible ejercer un control absoluto sobre la dinámica de los

conflictos sociales (Luque, 2021), por lo que el ejercicio de la predicción es débil debido a la dependencia de la información que se disponga, lo que justifica, a su vez, la importancia que el Gobierno ejecute de manera adecuada esta etapa de la gestión de conflictos.

### **3. Análisis del concepto de capacidad estatal**

En esta sección, en primer lugar, se analizan las conceptualizaciones de capacidad estatal propuestas por diversos autores; luego se describen los componentes que la conforman; después, los niveles; y finalmente, se presentan las variables relacionadas a cada nivel y componente previamente descrito. De esta manera, se busca obtener un marco teórico respecto a la capacidad estatal y los factores críticos que influyen en su desarrollo.

#### **3.1. Sobre la capacidad estatal**

Bernazza & Longo (2014) y Ospina (2002) mencionan que este concepto ha sido estudiado en diferentes periodos y a partir de diversos enfoques, y que el desarrollo del concepto de capacidad estatal tomó especial relevancia en el debate académico a partir de la década de los años 90. Así, el concepto de capacidad estatal ha evolucionado a través del tiempo y ha tenido diversas interpretaciones.

Según Rosas (2008) y Rosas & Gil (2013) las diversas definiciones brindadas por los autores pueden ser clasificadas en tres categorías 1) capacidad indicada, la cual hace referencia únicamente a la capacidad para cumplir con las tareas asignadas; 2) capacidad efectiva, que se refiere a la actuación del gobierno, es decir, se evalúa el desempeño del Estado con relación a objetivos específicos; 3) capacidad como producto, es decir, como las habilidades producidas. Cada una de las definiciones contenidas en estas categorías permite un aproximamiento distinto al concepto de capacidad estatal.

Dentro de la primera categoría, capacidad indicada, se encuentran las definiciones de Willems & Baumert (2003), Chudnovsky (2014), Bertranou (2015), Completa (2017) y Oszlak (s/f, p. 1) quienes definen la capacidad como la “condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución”. En ese sentido, Oszlak centra el análisis de la capacidad estatal en la disponibilidad de recursos humanos, materiales, tecnológicos, entre otros, y la habilidad del aparato estatal y las instituciones que lo conforman para gestionarlos y aplicarlos efectivamente con la finalidad de lograr un resultado establecido.

Dentro de la segunda categoría, capacidad efectiva, se ubica la definición propuesta por Repetto (2004), quien la define como “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, es decir, como la expresión en decisiones y acciones concretas en función de generar valor social” (p. 8). Este autor introduce en su definición el concepto de valor social como el objetivo general del desarrollo de capacidad estatal, es decir, centra su análisis, no en la capacidad de realizar las tareas propuestas, sino en el desempeño que tienen las instancias del Estado en dichas tareas con el objetivo de generar valor social, el cual variará dependiendo de la interacción política. De esta manera, se reconoce que el concepto de capacidad no debe limitarse a los aspectos propios del aparato estatal y las instituciones que lo conforman, sino que es necesario extender su entendimiento y reconocer que la capacidad es afectada por factores externos, pertenecientes a la arena política, en la cual se configuran los intereses e ideologías tanto internas como externas al aparato estatal. Por ello, es relevante tomar en cuenta el accionar de los actores sociopolíticos involucrados.

Dentro de la tercera categoría, capacidad como producto de un proceso, se ubica las definiciones propuestas por Grindle (1996), Ospina (2002) y Hilderbrand & Grindle (1995) quienes define la capacidad como “la habilidad de realizar las tareas adecuadas de forma eficaz, eficiente y sostenible” (p. 445). Estas conceptualizaciones de capacidad se enfocan en las habilidades producidas por las instancias gubernamentales para realizar las tareas encargadas.

En conclusión, las definiciones expuestas previamente permiten un mayor entendimiento de la capacidad estatal. Para propósito de la presente investigación se adoptará la definición brindada por Repetto, ya que diversos autores como Grindle (1996), Hilderbrand & Grindle (1995), Chudnovsky (2014), Bertranou (2015) y Rosas (2019) coinciden con dicho autor en que la capacidad estatal no se limita únicamente a las características y el desempeño del aparato estatal y las instituciones que lo conforman, expresados en la capacidad administrativa, sino que existe una interacción con las demandas, intereses e ideologías de los diversos actores de la sociedad. Por lo cual, es relevante incluir en el análisis la capacidad política y analizar la forma en la que la esfera política se relaciona con la administrativa, teniendo una visión más amplia, reconociendo que esta última es afectada por factores externos que definen la capacidad de accionar de las instituciones y el cumplimiento efectivo de las tareas que le fueron asignadas.

### **3.2. Componentes de la capacidad estatal**

Para ampliar el entendimiento del concepto de la de capacidad estatal es necesario identificar los elementos que la componen. Sobre los componentes, Munck & Verkuilen (2002) establecen una clasificación para las propuestas según su naturaleza maximalista o minimalista, siendo los primeros aquellos que contemplan un extenso número de componentes para definir el

concepto de capacidad; y el segundo grupo lo opuesto, es decir, aquellos que incluyen un menor número. De esta manera, diversos autores tienen propuestas sobre los componentes que conforman la capacidad estatal, las cuales se encuentran detalladas en el Anexo C, según Rosas (2019) se pueden diferenciar enfoques vinculados al aparato estatal y otros que vinculan al Estado con la sociedad.

De las propuestas de componentes presentadas, en la presente investigación se tomará la desarrollada por Repetto (2004) quien considera que los componentes fundamentales de la capacidad estatal son las capacidades administrativas y políticas. Por un lado, las capacidades administrativas son definidas como las habilidades técnico – burocráticas requeridas por el aparato estatal que le permitan alcanzar sus objetivos. En ese sentido, están relacionadas a la propia organización, y sus características intrínsecas, y a los recursos humanos con los que ésta cuenta, por lo que se destaca “la necesidad de contar con organizaciones estatales de calidad, procedimientos claros y recursos humanos expertos, con base en el mérito y con incentivos” (p. 15). El autor destaca que la capacidad administrativa es necesaria pero no suficiente, pues, como se mencionó previamente, el accionar de las instituciones del Estado está condicionado por una esfera más amplia que vincula lo administrativo con lo político.

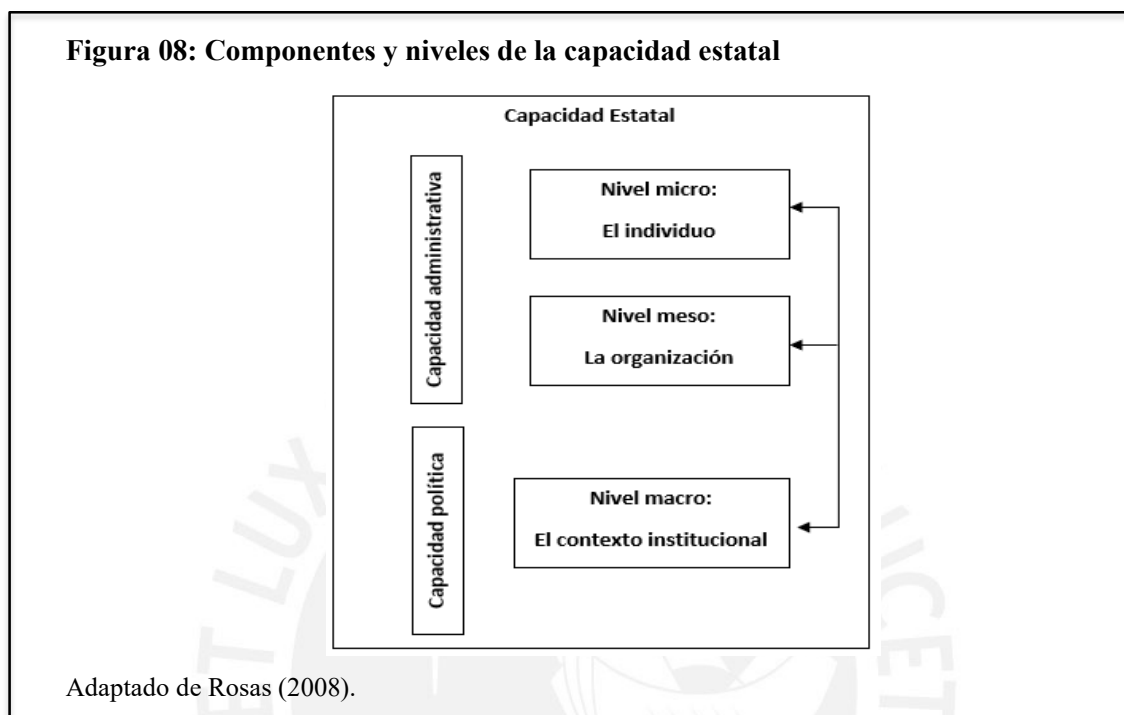
Por otro lado, las capacidades políticas son definidas por Repetto (2004) como “la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen sus intereses e ideologías” (p. 16). Este componente se asocia con la capacidad del aparato estatal para recibir, priorizar y atender las demandas de la población que son expresadas como problemas públicos.

En síntesis, para el presente estudio se toma la definición y los componentes propuestos por Repetto ya que estos permiten realizar un análisis no solo de las capacidades internas de las instituciones gubernamentales, sino que reconoce la interacción e influencia que las condiciones externas ejercen sobre el accionar estatal y, en consecuencia, la necesidad de contar y desarrollar capacidades políticas.

#### **4. Niveles y variables de la capacidad estatal**

Rosas (2008) establece que la capacidad administrativa comprende a los niveles micro y meso; así a nivel micro la capacidad administrativa se manifiesta a través del individuo, centrándose en sus características y condiciones que determinan la actuación de éstos en sus funciones; y a nivel meso se manifiesta a través de la organización, mediante la forma en que las características intrínsecas del aparato estatal influyen en su capacidad de accionar, de esta manera se analiza el funcionamiento y gestión de las instituciones estatales. Finalmente, establece un vínculo entre la capacidad política y el nivel macro, pues menciona que en este nivel la capacidad

política se manifiesta en la participación política de los diversos actores, la cual influye en el éxito de una política. En ese sentido, cada uno de estos niveles y los componentes que los conforman poseen intrínsecamente un nivel de influencia en la capacidad estatal (Rosas, 2008).



#### 4.1. Variables/factores del nivel micro

El nivel micro, comprende a los recursos humanos con el que cuentan las organizaciones estatales para cumplir con sus tareas y objetivos definidos. Así, se entiende que las capacidades y aptitudes con las que cuenta el capital humano determinarán el éxito en el desempeño de sus funciones. Oszlak & Orellana (2011), Willems & Baumert (2003) destacan como variables relacionadas: número de personal, idoneidad del perfil y, Cáceres, Chávez & Rivera (2019) agregan, el tipo o modalidad de contratación y grado de instrucción.

#### 4.2. Variables/factores del nivel meso

El análisis del nivel meso comprende a la organización, su gestión y funcionamiento, en ese sentido, se analizan las condiciones internas de la organización, es decir, aquellos elementos que influyen de manera directa en el desempeño de las funciones de la entidad y el cumplimiento de sus objetivos. Este análisis comprende diversas variables/factores, como la estructura, los recursos financieros y físicos, la coordinación y cooperación, la autoridad y los sistemas de información.

En primer lugar, la estructura organizacional, definida por Egeberg (2007, p. 78) como una “estructura normativa compuesta por reglas y roles que especifica responsabilidades y

procedimientos (...), así como los intereses y las metas”. En ese sentido, el diseño organizacional afecta el establecimiento de la agenda, la designación de funciones y el establecimiento de los objetivos. En esa misma línea, Daft (2011) y Egeberg (2007) mencionan que la forma en la cual una organización se estructura, vertical u horizontalmente, influye en: i) La forma de organización del trabajo, ii) la comunicación, iii) la toma de decisiones, iv) las relaciones, y, v) la capacidad de coordinación tanto interna como externamente. Por lo que es importante analizar esta variable en tanto se precise de un mayor entendimiento las condiciones internas de la organización.

En segundo lugar, los recursos físicos y financieros hacen referencia a la disponibilidad de estos por parte de la organización para el logro de los objetivos propuestos. En ese sentido, Oszlak & Orellana (2011) mencionan que el análisis de la capacidad financiera y física pasa por observar la capacidad de recursos con los que dispone la organización, establecer la cantidad que requiere para el adecuado desempeño de sus funciones y, de esta manera, determinar el requerimiento de recursos adicionales. Así, se analiza la disponibilidad de recursos financieros, es decir, el presupuesto público, las funciones a las cuales está destinado y la existencia de un plan operativo que termine su ejecución. Y también la disponibilidad de recursos físicos necesarios para el desempeño de las funciones designadas, de manera que se cuenten con las herramientas necesarias para ello.

En tercer lugar, la coordinación y cooperación, Oszlak & Orellana (2011) mencionan que en el aparato estatal existe un entramado de organizaciones y actores con competencias compartidas y, en dichos casos, se hace necesaria la colaboración entre ellas. En ese sentido, Rosas (2019) menciona las variables de cooperación y coordinación intergubernamental, es decir, entre los diversos niveles de gobierno; y la cooperación y coordinación intersectorial, es decir, entre sectores. El análisis de esta variable es necesario debido a que, en la prevención de los conflictos socioambientales, como veremos, se encuentran involucrados una gran cantidad de actores con competencia en la materia, por lo que se deben desarrollar intervenciones en las cuales interactúen coordinadamente.

En cuarto lugar, la autoridad, la cual se refiere a la responsabilidad y poder para la atención de cierto problema público de determinados actores gubernamentales, los cuales son desprendidos de un marco legal. En ese sentido, los atributos relacionados son: “existencia de marco legal que establezca responsabilidades; existencia de actores gubernamentales responsables; otorgamiento de poder a los responsables; capacidad de influir en otras organizaciones” (Rosas, 2019, p. 97).

Finalmente, los sistemas de información, Bertranou (2015, p. 45) se refiere a esta variable como la “existencia y uso de tecnologías de gestión y sistemas de información acordes con el

grado de inteligencia requerido para el Estado”. De esta manera, se analiza: i) si la institución cuenta con tecnologías de gestión y sistemas; ii) el uso que se le da a dichos sistemas; iii) si la información es compartida dentro y fuera de la organización.

### **4.3. Variables/factores del nivel macro**

El nivel macro está vinculado a la participación política de diversos actores sociales, reconociendo, de esa manera, que la actuación de las instituciones públicas se encuentra enmarcada dentro de la arena política, por lo que esta cobra relevancia. En este nivel se analizan las siguientes variables: El reconocimiento público y prioritario, la voluntad política, el gobierno abierto y la legitimidad de los actores.

En primer lugar, el reconocimiento público y prioritario, Lattuada & Nogueira (2011) mencionan que la capacidad política se manifiesta a través de la recepción de las demandas de la sociedad por parte de los gobernantes, quienes tienen un rol central en el modo de problematizar estas demandas e incluirlas en la agenda de gobierno. De esa manera, el reconocimiento público y prioritario hace referencia a la identificación, priorización y atención de determinada cuestión concebida como problema público y por ende se hace necesario que se establezcan y desarrollen mecanismos para dar solución a dicho problema. En el contexto de la prevención de conflictos es importante que se reconozca a los conflictos sociales como un problema prioritario que debe ser atendido, en ese sentido, los aspectos a evaluar sobre este factor son: i) Existencia de canales de recepción de demandas; ii) Efectividad de los canales existentes; iii) Capacidad para problematizar las demandas e incluirlas en la agenda pública.

En segundo lugar, la voluntad política la cual es definida por Post et al. (2010) como “el grado de apoyo comprometido entre los tomadores de decisiones clave para una solución política particular a un problema particular” (p. 659). Esta definición, según los autores, consta de 4 componentes: 1) Un conjunto suficiente de tomadores de decisiones, es decir, la existencia de un conjunto de actores con “capacidad para aprobar, implementar y garantizar el cumplimiento de una política pública” (p. 660); 2) Un entendimiento común de un problema particular en la agenda formal, es decir, todos los actores comparten la visión de que cierta cuestión alcanzó el grado de problema y concuerdan en que este requiere la acción del gobierno; 3) Compromiso a apoyar una determinada política, es decir, lograr una influencia sobre las preferencias y la intención de actuar de los actores involucrados para generar compromiso; y, 4) Una solución de política comúnmente percibida y potencialmente eficaz, que se refiere a que todos los actores apoyan la misma propuesta para abordar el problema comúnmente entendido (Post et al.,2010).

En relación con la prevención de conflictos G. Damonte (comunicación personal, 24 de noviembre de 2021), P. Bustamante (comunicación personal, 29 de noviembre de 2021),



mencionan que es fundamental para la prevención que exista voluntad política, es decir, que los sectores encargados identifiquen la necesidad de abordar la prevención de conflictos, tomar decisiones al respecto y garantizar su cumplimiento. Adicionalmente, M. Anchante (comunicación personal, 13 de diciembre de 2021) menciona que es importante que los sectores involucrados en la prevención de conflictos cuenten con una visión en común y un consenso sobre aquellas acciones que se llevarán a cabo.

Al respecto, los aspectos a evaluar son: i) Existencia de voluntad política de los encargados de tomar decisiones para prevenir un conflicto; ii) Influencia sobre la actuación de los sectores competentes en prevención; iii) Capacidad de tomar decisiones para la prevención y garantizar se efectúen.

En tercer lugar, el gobierno abierto el cual es definido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017, p. 3) como “una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo”. En ese sentido, el gobierno abierto consiste en “fortalecer la democracia a través de interacciones renovadas entre el gobierno y los ciudadanos (...) [lo cual] permite a los gobiernos trabajar de manera más eficiente, y, en última instancia, aumenta la confianza en la legitimidad de las decisiones” (OCDE, s.f., p. 13).

En primer lugar, la transparencia es definida como “la divulgación de información y datos gubernamentales de manera oportuna, accesible, comprensible” (OCDE, 2017, p. 11); en segundo lugar, la rendición de cuentas se refiere a se refiere al deber del gobierno de informar a los ciudadanos sobre las decisiones que toma, y el desempeño de las actividades que realiza; por último, la participación se refiere a todas las formas y mecanismos de participación con los que cuenta la sociedad para ser incluidos en la toma de decisiones mediante el suministro de información, consultas y participación (OCDE, 2017).

En el contexto de la prevención de conflictos, J. Arellano (comunicación personal, 17 de noviembre de 2021) y P. Bustamante (comunicación personal, 29 de noviembre de 2021) mencionan que los principios del gobierno abierto son fundamentales, ya que en tanto estén presentes funcionan como factores que permiten la inclusión de las demandas de la población en las acciones de prevención haciendo de esta más efectiva. En ese sentido, los aspectos a evaluar sobre este factor son: i) Transparencia, mediante: a) Accesibilidad a datos e información sobre prevención; ii) Rendición de cuentas, mediante: a) Mecanismos de información a la población sobre las acciones ejecutadas en el marco de la prevención; iii) Participación ciudadana, mediante: a) Existencia de canales que permitan la participación ciudadana, b) Efectividad de los canales

existentes, c) Inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones, d) Voluntad de diálogo para con todos los actores.

Finalmente, la legitimidad de los actores en espacios locales; según Hernández (2009) existen tres tipos de legitimidad: La primera, aquella que deriva de la legalidad, es decir, aquella que surge a partir del marco normativo; la segunda, la que deriva del reconocimiento y la aceptación social, es decir, aquella que surge y se manifiesta a través de la aceptación y obediencia de la población al poder con el que cuenta el Estado o un órgano de este. Finalmente, la que deriva de la justicia de las decisiones del poder político, es decir, a los valores supremos que deben inspirar la acción del gobierno.

En esta sección se empleará el tipo de legitimidad que deriva del reconocimiento y la aceptación social. Los expertos entrevistados mencionan que la legitimidad es central en la prevención de conflictos. G. Damonte (comunicación personal, 24 de noviembre de 2021) y J. Arellano (comunicación personal, 17 de noviembre de 2021) mencionan que el gobierno central ha perdido legitimidad en espacios locales, en ese sentido, esta debe ser recobrada para tener la capacidad de garantizar el cumplimiento de las acciones de prevención. Asimismo, este último menciona que un eje central de la legitimidad es la presencia territorial, en tanto permite tener un mayor conocimiento de las demandas sociales, sus dinámicas y un acercamiento a la población por parte de las instituciones del gobierno central. Finalmente, P. Bustamante (comunicación personal, 29 de noviembre de 2021) considera que la representatividad es otro tema fundamental que está vinculado a la legitimidad, de esa manera, los actores deben sentir que sus intereses y demandas son representados en las acciones llevadas a cabo por las instituciones estatales.

En ese sentido, los aspectos a evaluar sobre este factor son: i) Presencia territorial, ii) Representatividad de sus interés y demandas, iii) Confianza hacia las autoridades por parte de los pobladores locales, iv) Aprobación social de las decisiones tomadas por la PCM en materia de prevención.

## **5. Conclusiones del marco teórico**

En conclusión, el presente capítulo ha abordado teóricamente los conceptos y factores de los conflictos socioambientales, los cuales son generados en mayor porcentaje en torno a los proyectos mineros. Al respecto, se señala que es importante diferenciar sus causas inmediatas de las estructurales para así poder gestionarlos efectivamente. Asimismo, se aborda el concepto de gestión de conflictos socioambientales, con especial énfasis en su etapa de prevención debido a su importancia, consecuencias positivas y por ser un tema poco abordado en la normativa peruana, para posteriormente realizar el desarrollo de los conceptos de capacidad estatal, sus componentes y las variables que servirán para el análisis de las capacidades necesarias para una prevención

efectiva y oportuna. Así, del análisis realizado, se concluye que las organizaciones públicas con competencia en prevención deben tener la capacidad estatal instalada para realizar los procedimientos, las actividades y el empleo de herramientas relacionadas con la prevención; y, si estos han de transformarse, por la complejidad y dinámica que los caracterizan, el Estado necesitará también remodelarlos. Esto último se refuerza con la necesidad de analizar y garantizar el cumplimiento de lo que abarca el concepto de capacidad estatal, ya que el énfasis recaerá en aquellos factores que resultan determinantes en el proceso de gestión de los conflictos.



## CAPÍTULO 3: MARCO CONTEXTUAL

El presente capítulo tiene como objetivo presentar cómo el Gobierno Peruano, a través de diferentes organismos, ha venido gestionando los diversos conflictos socioambientales generados en torno a los proyectos mineros. Para ello, se iniciará presentando las reformas mineras llevadas a cabo en el Perú, las cuales tuvieron como objetivo la atracción de capital extranjero para el desarrollo de las industrias extractivas; asimismo, se detallará cómo ha sido la evolución del sector minero y el nivel de conflictividad social en el país, y se desarrollan cuáles son, principalmente, sus causas en el país. Finalmente, se explicará cómo se los viene gestionando, a través de la identificación de la red de actores competentes y factores relevantes en la materia, los cuales han sido estudiados por diversos autores.

### 1. Evolución del sector minero y conflictividad social en el Perú

La década de los años noventa fue un periodo de cambios importantes en las industrias extractivas, sobre todo para la minería. Según De Echave (2007), durante esos años la industria tuvo una expansión geográfica significativa, es decir, esta actividad no solo se extendió en los países que tradicionalmente se dedicaban a esta, sino que también abordó nuevos; en ese sentido, una tendencia importante fue la reorientación de los flujos de inversión mineros hacia países de Sudamérica. Así, el autor menciona que, el porcentaje de inversión minera mundial que recibía América Latina se incrementó a partir de inicios de la década de los 90 de manera rápida y sostenida, hasta llegar a representar 1/3 de la inversión minera mundial durante la década de los 2000. Asimismo, el autor explica que la expansión y relocalización de la inversión minera se debió a diversos factores como la recuperación de los precios de los minerales y el aumento de la demanda mundial y, por ende, la necesidad de ampliar las reservas e identificar nuevos yacimientos. Asimismo, este proceso fue favorecido por las reformas que se llevaron a cabo en la mayoría de los países de América Latina, las cuales promovían la privatización de las empresas públicas de industrias extractivas y generaban condiciones favorables para atraer inversiones extranjeras.

En dicho contexto, el Perú no fue ajeno y emprendió reformas que tuvieron la misma finalidad. Estas se tradujeron en el ofrecimiento de un conjunto de garantías jurídicas y tributarias, así como un nuevo marco legal que flexibilizaba las relaciones laborales, entre otras modificaciones normativas en la legislación ambiental, de tierras, y, de comunidades y poblaciones indígenas. Así, este proceso concluyó con la promulgación de Ley General de Minería en el año 1992, con la cual “desapareció la predominancia de la actividad minera estatal sobre la privada y, a la vez, redujo la intervención y el control estatal sobre esta actividad.

Asimismo, dicha ley declaró de interés nacional la promoción de inversiones en el sector minero” (Campodónico, 1999, p. 17). De esta manera, el interés por el desarrollo de la industria extractiva tuvo como consecuencia la reorientación de los objetivos de políticas y otras actividades estatales (Arsel, Hogenboom & Pellegrini, 2016).

En ese sentido, Damonte (2016) identifica las tres principales reformas llevadas a cabo en el Perú que tuvieron incidencia en el sector minero. La primera hace referencia a la concesión de yacimientos que se encontraban bajo control del Estado; durante la primera mitad de la década de los noventa se llevó a cabo la privatización de las empresas públicas mineras más importantes (Campodónico, 1999), de esa manera, el Estado cambió su rol de productor de minerales, es decir, dejó de conducir empresas mineras, a uno regulador de la producción minera privada. La segunda reforma se refiere a excepciones tributarias y ventajas arancelarias; estas excepciones contemplaban, inclusive hasta la actualidad, un régimen tributario especial, deducciones especiales, entre otros beneficios para las empresas del sector, las cuales tuvieron como objetivo incentivar y atraer nuevas inversiones. Finalmente, la flexibilización del trabajo; de esta manera se contaba con un marco legal que permitía a las empresas tener menores costos laborales. Así, con este conjunto de reformas, se sentaron las bases para un crecimiento económico basado en la explotación y extracción de recursos.

Las reformas previamente descritas implicaron que el Estado asuma una postura a favor del desarrollo de la actividad privada en la minería, permitiendo que las empresas privadas tengan gran dominio en el sector.

Las reformas antes señaladas tuvieron implicancias en el ámbito social ambiental. De acuerdo con Damonte (2016), en el ámbito ambiental, pese a que se estableció una legislación más estricta en cuanto al desarrollo de actividades mineras, en la realidad esta era flexibilizada por las autoridades para que no representara un impedimento para la inversión. Por otro lado, respecto al ámbito social, el Estado peruano “renunció a elaborar políticas y mecanismos de regulación social en zonas mineras, esperando que las empresas y las comunidades locales resuelvan sus diferencias de manera privada” (p. 237). Es decir, el Estado peruano trasladó a las empresas dedicadas a la actividad minera, la responsabilidad de la regulación social. Así, eran las empresas del sector las encargadas de autorregularse mediante sus políticas de responsabilidad social. Sin embargo, este sistema de autorregulación tuvo un conjunto de deficiencias:

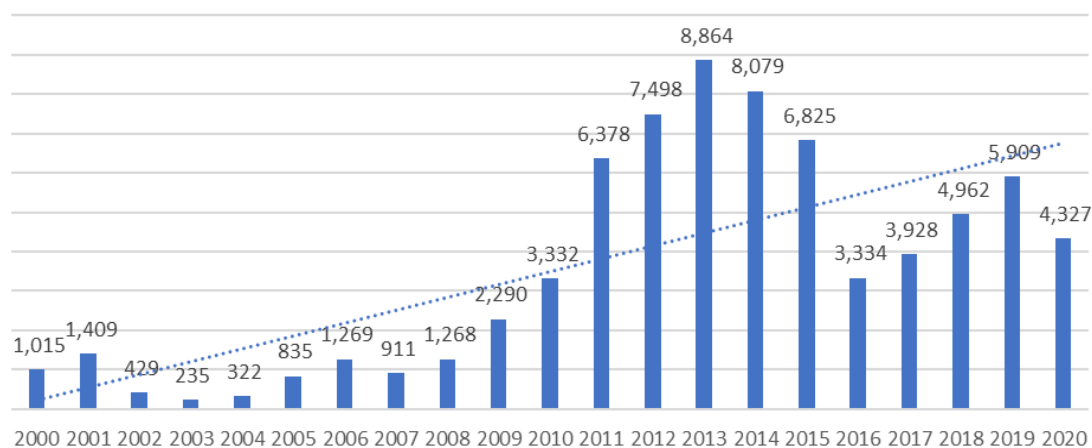
En primer lugar, el conjunto de normas ambientales no tuvo una estructura clara; en segundo lugar, el Estado carecía de capacidad administrativa y técnica para establecer una regulación rigurosa y transparente; en tercer lugar, en la implementación de

regulación ambiental no se tomó en cuenta a la población local, la cual no fue informada adecuadamente de las formas de regulación que se buscaban implementar. Finalmente, la deficiencia central en el papel regulador del Estado peruano ha sido (...) su incapacidad política de presentarse como un agente regulador legítimo (Damonte, 2016, pp. 243-244).

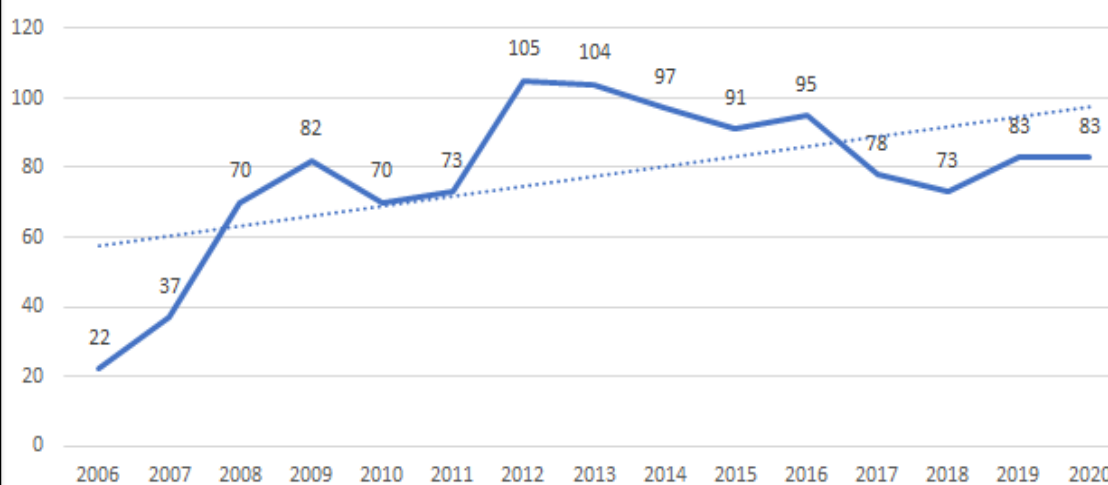
De esta manera, como consecuencia de las políticas impulsadas por parte del Estado, la población percibió que éste favorecía a las empresas del sector minero, estando dispuesto a flexibilizar los estándares y procedimientos de las regulaciones ambientales y sociales con la finalidad de incentivar y mantener el flujo de inversiones privadas. Entonces, el Estado no representaba un agente imparcial que garantice el cumplimiento de las regulaciones, sino más bien un aliado de los intereses del sector privado que buscaba el desarrollo de la actividad minera (Ugarte, 2020; Damonte, 2016). Según Arellano – Yanguas (2011, p. 619) esto se debe a “la incapacidad del estado central débil y "capturado" para regular o aliviar los conflictos locales entre los intereses mineros, los diversos intereses económicos locales y los movimientos sociales y políticos locales en competencia”.

Como consecuencia de esta situación, la respuesta social fue la multiplicación del nivel de conflictividad (Bravo, 2009; Huamaní, et al., 2012; USAID, 2012a; Luque, 2011). En otras palabras, la expansión y desarrollo del sector minero ha ido acompañado del incremento de conflictos sociales y socioambientales en las localidades afectadas por dicho sector, dado que las comunidades perciben a la minería como una actividad contaminante del agua y aire que los rodea, siendo contraproducente para su salud y sin efectos positivos sobre el desarrollo económico local (Banco Mundial, citado en Viana, 2018; Santillana, 2006). En ese sentido, se observa que el sostenido aumento de la inversión en minería que ha recibido el país en las últimas décadas ha crecido a la par del incremento de conflictos socioambientales generados por dicha actividad económica; esta situación se refleja en las figuras 09 y 10.

**Figura 09: Evolución de la inversión minera (millones de dólares), período 2000-2020**



**Figura 10: Número de conflictos socioambientales**



En este punto, resulta relevante mencionar que “el crecimiento extractivo se desarrolló en un contexto de múltiples escenarios conflictivos y procesos paralelos de tensión y negociación entre el Estado, las empresas y las comunidades locales” (Damonte, 2016, p. 238). Debido al modelo de autorregulación se generaron las condiciones para que cada conflicto adquiera su propia identidad, ya que las empresas negociaban directamente con las comunidades afectadas por la actividad minera, mientras el Estado sólo intervenía significativamente cuando los casos

tomaban relevancia regional o nacional. Saade (2013, p. 35) menciona que las causas más recurrentes de los conflictos entre las compañías mineras y las comunidades afectadas son:

i) al impacto ambiental; ii) los problemas territoriales, ligados en muchos casos a la falta de consulta previa e informada; iii) a la violación de los derechos humanos; iv) a la falta en el cumplimiento de las Políticas de Responsabilidad Corporativa Social (RCS).

Por otro lado, De Echave (2007) considera que el elemento central en los conflictos entre las empresas mineras y las comunidades ha sido la disputa por el control y el manejo de recursos naturales. Por su parte Santillana (2006) considera que los conflictos socioambientales tienen diversas causas, entre ellas la falta de autoridad y capacidad del Estado para cumplir con sus roles, la desconfianza hacia el Poder Ejecutivo, la falta de reconocimiento por parte de la población hacia los mecanismos de participación, responsabilidad social, control de pasivos ambientales.

Cabe mencionar que, si bien a inicios de la década de los 2000, el Estado no tenía un rol activamente participativo en la resolución de los conflictos, ya que regía su actuar bajo la política de autorregulación, descrita previamente, mediante la cual las regulaciones ambientales, las negociaciones territoriales, y las regulaciones sociales, son trasladadas al sector privado; a partir del año 2009, con el punto más álgido de conflictividad, a raíz del Baguazo, se exhibieron las debilidades estatales para la gestión de conflictos por parte del Estado, por lo que este ha venido, cada vez más y desde su rol regulador, formulando un mayor número de intervenciones sociales (Humaní, 2012): creación de nueva normativa (leyes, lineamientos, estrategias, etc.) que regula la actividad minera, oficinas con competencia en gestión de conflictos sociales, y capacitando la materia a los gobiernos regionales y locales (USAID, 2012a).

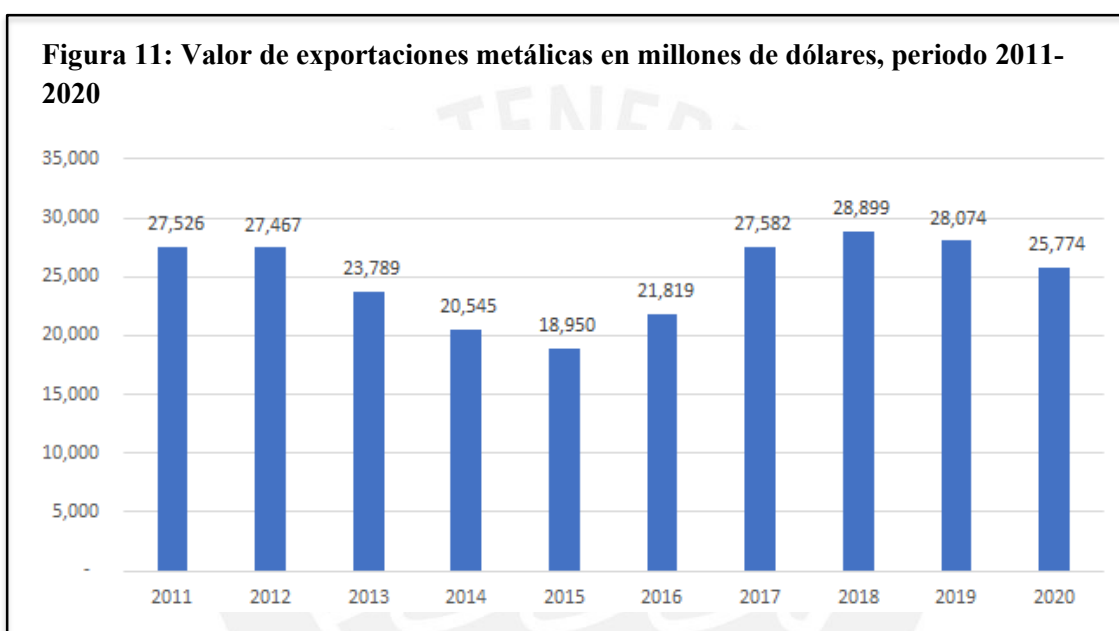
## **2. Relevancia económica del sector minero**

Pese al impacto que genera la actividad minera en torno al incremento de conflictos socioambientales, la minería es una actividad productiva de gran importancia para la economía del Perú. Según el MINEM (2020b), en su Anuario Minero 2020, el país destacó por ser el segundo mayor productor de cobre, plata y zinc en el mundo y en Latinoamérica se ubicó como el primer productor de oro, zinc, plomo y estaño (Anexo D). De esta manera, en las últimas décadas, la actividad del sector minero ha tenido un impacto positivo en el crecimiento de la economía nacional. Por un lado, el sector minero contribuye al dinamismo de la inversión privada de forma descentralizada, impacta directamente en el crecimiento de la producción y exportación nacional; y contribuye a la recaudación nacional mediante conceptos tributarios y no tributarios (Instituto Peruano de Economía, 2021a). De esta manera, el IPE (2021b) menciona que, en dicho



periodo, la actividad minera representó “alrededor del 10% del total de la producción nacional, casi el 60% de las exportaciones, el 16% de la inversión privada (...) y ha aportado con cerca de S/. 92 mil millones a las finanzas públicas” (p. 1).

Respecto a la relevancia de la minería en las exportaciones, en los últimos años, el sector minero ha sido el que más contribuye. Según el MINEM (2021), entre el 2011 y 2020, se exportaron anualmente, en promedio, US\$ 25,043 millones de productos metálicos mineros, como se observa en la figura 11.



El crecimiento de las exportaciones de productos mineros se explica por los ciclos de precios de materias primas y el incremento en los volúmenes de exportaciones generados por el aumento de operaciones mineras en el país. Así mismo, cabe mencionar que el precio de los *commodities* en los últimos veinte años ha tenido mantenido su crecimiento, incluso llegando a máximos históricos, salvo en algunos años (OSINERGMIN, 2017).

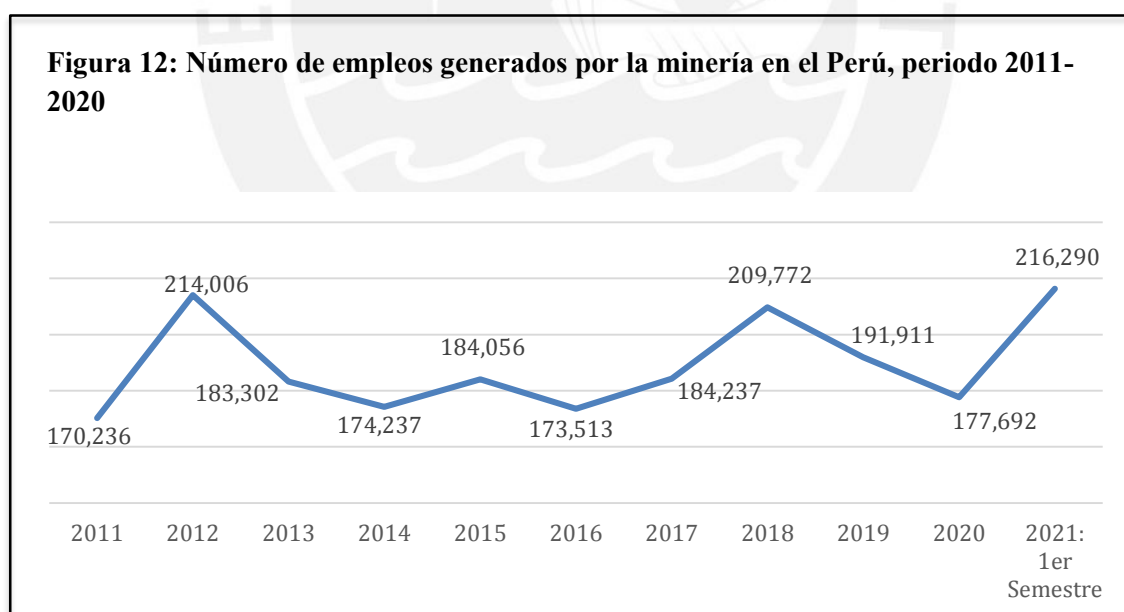
En segundo lugar, el aporte del sector minero en la inversión privada, como se mencionó anteriormente, en la última década la inversión promedio ascendió a S/. 6,010 millones (Figura 09).

En tercer lugar, respecto a la importancia del sector minero en la recaudación fiscal, la minería es gravada con conceptos adicionales, los cuales son: regalías mineras, impuesto especial a la minería, el gravamen especial a la minería, además del impuesto a la renta, así mismo, al generar empleo formal, genera una mayor recaudación fiscal indirectamente por conceptos de

impuestos pagado por los trabajadores y otras contribuciones sociales (Instituto Peruano de Economía, 2021a).

Asimismo, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019), la minería explicó el 10% del PBI nacional. En ese sentido, la contribución del sector al crecimiento del PBI nacional durante la última década ha destacado en los años 2015, en el cual contribuyó con 1.2 puntos porcentuales (p.p.) del crecimiento total (3.3%); en 2016, contribuyó con 1.8% p.p. del crecimiento total (4.0%); y en 2017, contribuyó con 0.5 p.p. del crecimiento total (2.5%) (Instituto Peruano de Economía, 2021).

Adicionalmente, la actividad minera también contribuye al mercado laboral. Al respecto, la minería es una fuente importante de generación de empleo formal en el país, según el Ministerio de Energía y Minas (2021), en la última década, esta ha generado directamente, en promedio, 186 mil puestos de trabajo al año, siendo los años 2012 y 2018 los años en los que se generó un mayor número de empleos, 214 mil y 209 mil respectivamente, asimismo, el empleo promedio generado en el primer semestre del año 2021 fue de 216 mil trabajadores; según el Instituto Peruano de Economía (2021a) el número de empleos generados por la minería de forma directa e indirecta representa alrededor del 4.5% del empleo formal en el país (Figura 12).



Pese a que la “minería representa una fuente fundamental de ingresos para el Perú y hace contribuciones sustanciales al desarrollo económico y social del país, también es una fuente de malestar social significativo” (Morales et al., 2018, p. 607). Como se ha mencionado previamente, el desarrollo de la actividad minera en las últimas décadas ha implicado el incremento de conflictos socioambientales relacionados a esta, los cuales han sido generados a partir de la débil

regulación y voluntad del Estado peruano para intervenir en el sector minero, debió a su importancia para el desarrollo y la economía del país.

### **3. Consecuencias de la conflictividad en el Perú**

La conflictividad en el Perú es transversal a todos los sectores del Estado y regiones del país; sin embargo, la conflictividad socioambiental es la más crítica por las implicancias a nivel social, ambiental, político, y económico que genera (Alegría, Huamaní, Macassi & Rojas, 2012).}

Por un lado, como parte de las implicancias sociales se encuentran las pérdidas humanas. Los reportes de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo informan que durante el periodo entre enero del 2006 hasta enero del 2019 se registraron 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). De igual manera, las comunidades se sienten ignoradas y marginadas no solo por la empresa privada sino también por el ente que debería de velar por su bienestar, el Estado. Es así como, la Defensoría del Pueblo (2019) menciona que “la estimación de los costos de los conflictos sociales permite incorporar un elemento en la priorización y valoración de las actividades del Estado, y evaluar la necesidad de invertir más en prevención y gestión de los conflictos” (p. 10).

Por otro lado, respecto a los costos ambientales, se encuentra que la actividad minera desarrollada en América Latina viene generando diversos tipos de residuos. De acuerdo con Yupari (2003), la acumulación de pasivos ambientales mineros se origina por el manejo inadecuado de residuos y la ausencia de normativa que fiscalice estas prácticas, las cuales, según Arango (2011), se traducen en riesgos para la salud, el medio ambiente o el patrimonio, que ponen en riesgo la salud pública de las comunidades en donde se asientan los proyectos mineros.

De acuerdo con Saade (2013, p. 50) cada país define y gestiona independientemente sus pasivos ambientales mineros, en adelante PAM, de diferente manera; sin embargo, en Colombia, México y Perú coinciden en el hecho que “al evaluar un PAM, de presentar un alto riesgo de salud, ambiental o de patrimonio, los gobiernos actúan de forma inmediata para remediarlos, no importando el responsable del pasivo”.

En ese sentido, el Perú ha sido el primer país en implementar un marco jurídico (Ley N° 28271) específicamente para los PAM's que afloraron en gran medida por la resistencia de las comunidades afectadas ante la ejecución de nuevos proyectos Chaparro & Oblasser (2008). Pese a ello, como se aprecia en el Anexo D, el número de PAM en Perú, en menos de 10 años, se ha incrementado de forma significativa y preocupante. De tener 611 PAM's identificados en el 2003 se pasó a 7576 en el 2012, 8616 en el 2015 (Saade, 2013) y 7668 en el 2021 (Resolución Ministerial N° 200-2021-MINEM-DM).

Por otro lado, respecto a las implicancias políticas, se encuentra que la desarticulación y falta de coordinación entre los niveles de gobierno, lo cual se detallará más adelante, ocasiona una pérdida política, deslegitimación al Estado y desconfianza por parte de las poblaciones afectadas por los diversos proyectos mineros. Finalmente, entre las implicancias económicas provenientes de la gestión (o falta de ésta) de los conflictos socioambientales, se encuentra un daño a la economía peruana. En ese sentido, los potenciales efectos del cierre parcial o total de la actividad minera en el país, llevado a cabo por MACROCONSULT en julio de 2008, se encontró que el cierre de proyectos mineros tendrían impactos negativos significativos sobre el PBI per cápita, empleo, ingresos y exportaciones, lo que comprueba la importancia de la minería para el desarrollo económico del Perú, y, por ende, la necesidad de su adecuada regulación por parte del Estado a través de las instituciones públicas competentes (Anexo F).

**Figura 13: Impacto ante una caída de la actividad minera**

	5%	30%	50%	100%
PBI per cápita (impacto %)	-1.4	-8.5	-14.1	-28.1
Empleo (impacto como % del PEA)	-0.1	-0.7	-1.2	-2.4
Ingresos Tributarios (impacto %)	-7.4	-16.6	-24.0	-42.4
Exportaciones (impacto %)	-4.3	-19.7	-35.7	-64.1

Adaptado de Saade (2013).

Por otro lado, los autores también concuerdan que el incremento de los conflictos socioambientales en el Perú ha significado retrasos importantes en la ejecución de inversiones mineras, que resultan necesarias para el desarrollo del sector como de la economía nacional. Asimismo, Huaroto & Vásquez (2015, p.9) sostienen que los “conflictos socioambientales han generado cambios en el comportamiento del precio de las acciones y su volumen en la Bolsa de Valores de Lima como respuesta a la mayor incertidumbre respecto al futuro de las inversiones”.

Esta última afirmación se evidencia a través del Índice de Atractivo para la Inversión publicado en el *Survey of Mining Companies* del *Fraser Institute* (2020), el cual compara el atractivo para invertir en minería en los países donde esta actividad se desarrolla. Este informe sitúa al Perú en el puesto 34 como principal país receptor de la inversión minera en el mundo. Este resultado, comparado con el obtenido en el 2019, posiciona al Perú en una situación de retroceso, al caer del puesto 24° al 34° (de 76). Asimismo, el resultado del 2019 fue diez escalones más abajo que el obtenido en el 2018, en el cual el Perú se encontraba en el puesto 14° (de 83).

Para explicar el descenso del 2019, el exministro de Energía y Minas, Gonzalo Tamayo, menciona que estos resultados reflejan las transformaciones que experimentó la minería en dicho año. Todo ello demuestra que la conflictividad está teniendo un impacto negativo en las inversiones y en el atractivo del país.

De igual manera, las movilizaciones sociales, presentes alrededor de los diversos proyectos mineros del Perú y que traen consigo paros y huelgas, también representan pérdidas no solo para la empresa minera sino también para el PBI, por ejemplo, a raíz de la protesta en Las Bambas del 2019, economistas calificaron esta situación como una millonaria pérdida en las exportaciones de cobre (RPP Noticias, 27 de marzo de 2019); debido a que esta empresa minera contribuye con aproximadamente 15% de la producción de cobre del Perú (Ministerio de Energía y Minas, 2020).

En síntesis, las consecuencias negativas producto de los diversos conflictos socioambientales ocurridos en el Perú en las últimas décadas han visibilizado realidades complejas, necesidades sociales y debilidades en las capacidades estatales, que de otra manera permanecieron ignoradas o no atendidas de manera adecuada y sostenible. En ese sentido, las soluciones futuras en torno a la problemática deben ser abordadas a través de cambios estructurales, políticos e institucionales del sector público.

#### **4. Gobernanza de la conflictividad por parte del aparato estatal peruano**

La gestión de los conflictos socioambientales relacionados a la actividad minera en el Perú ha contado principalmente con la intervención de la PCM, y de MINEM, MINAM, MIDAGRI y MININTER (Tanaka, et al., 2012; Huamaní, et al., 2012). Sin embargo, cuando se analizan los proyectos de inversión minera como por ejemplo los casos de Tía María, Las Bambas y Espinar, se confirma que en general, los conflictos han escalado a situaciones de violencia, incluso cobrando vidas humanas, siendo el Estado incapaz de gestionar las demandas de las comunidades (Ugarte, 2020). Todo esto se ha gestado en un contexto en el cual, se crearon instituciones públicas y normativa para prevenir y gestionar este tipo de conflictos, ejemplo de estas instituciones son el MINAM (2008), Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM (2010), SENACE (2012), SGSD (2018), entre otros; sin embargo, la institucionalidad de los últimos años se ha concentrado en la PCM (Huamaní, 2012). Por otro lado, entre la normativa relevante se encuentran leyes como la Ley N° 27446 que crea el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (año 2001), Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente (año 2005), Ley N° 29785 – Ley de Consulta Previa (año 2011), Ley N° 31211 – Ley que dispone la disposición final de relave a las empresas que realizan actividades minero-metalúrgica (año 2021), entre otras.

#### 4.1. Factores de la gobernanza de la conflictividad

Los estudios elaborados por Huamaní (et al., 2012), Tanaka (et al. 2012) y Bravo (2009) han identificado características en común en las respuestas institucionales por parte del Estado al hacerle frente a estos conflictos. Por un lado, Tanaka (2012) identifica tres factores relevantes de deficiencia estatal en la gobernanza de los conflictos socioambientales; en primer lugar, se encuentra la falta de capacidades institucionales que se evidencia en la carencia de recursos, procedimientos y protocolos de actuación claramente establecidos, que orienten el accionar del sector público, y, sobre todo, que conversen entre las diferentes entidades públicas con competencia en esta problemática. Por otro lado, se evidencia una aplicación insuficiente de la normatividad para atender el nuevo contexto de expansión de la actividad minera privada y las demandas de las comunidades; bajo la misma línea, y por las características del contenido de las normas, existe una percepción de que el Estado es permisivo y flexible con las empresas mineras, así Tanaka (2012), menciona que

en estos conflictos la necesidad de un cambio normativo apunta a hacer más exigentes los requisitos para el asentamiento de industrias extractivas o la construcción de proyectos de inversión: se requiere de cambios que velen por mejores relaciones desde el momento del otorgamiento de las concesiones, la materialización del derecho de información y consulta a los posibles afectados. Además, cambios que permitan una fiscalización y sanción efectiva ante el incumplimiento de compromisos asumidos, en particular en materia ambiental (p. 39).

Finalmente, el último factor se relaciona con la falta de políticas de Estado de largo plazo. Con relación a ello, el autor señala que el Estado carece de actores e instituciones consolidadas, por lo que es común encontrarse con visiones contradictorias respecto a cómo prevenir y gestionar los conflictos socioambientales. Asimismo, la aparición de conflictos a nivel local, regional y nacional obligan a que se cree una política de Estado que consolide todas estas respuestas y estrategias (Nauca, 2021).

De igual manera, Huamaní (2012) analiza la gobernanza de los conflictos socioambientales; en primer lugar, encuentra que la institucionalidad y la normatividad existentes para la gestión de los conflictos socioambientales tienen poca claridad, además cuentan con limitaciones en la perspectiva de roles y capacidades. En segundo lugar, detalla que los actores se enfocan en los intereses y posiciones políticas, de ser el caso, respondiendo de manera limitada a

algunas necesidades básicas humanas y perdiendo la oportunidad de trabajar sobre las cosmovisiones de los actores, sobre todo en su relación y en el valor que le dan al medio ambiente. Por otro lado, se evidencia que los procesos de gestión de conflictos tienden a enfocarse exclusivamente en la obtención de acuerdos y generación de compromisos y no en lo que verdaderamente importa: la relación y el proceso de legitimación entre los actores involucrados. De igual manera, la autora señala que los actores institucionales públicos tienen una presencia y conocimiento insuficientes del conflicto a lo largo de todas sus etapas, lo cual dificulta la entrega sistemática, continua y sostenible de los procesos. En último lugar se encuentra que dichos procesos no siempre incorporan las necesidades e intereses de los grupos más excluidos, en este caso las comunidades, y, por lo tanto, no inciden de manera sostenible en sus condiciones de vida ni en sus relaciones de poder al interior de sus comunidades.

Por último, Ugarte (2020) también identifica siete características de la falta de capacidad institucional para gestionar los conflictos sociales. En primer lugar, la desarticulación y el centralismo del gobierno nacional afectan directa y negativamente la capacidad del Estado para prevenir y gestionar los conflictos.

En segundo lugar, otro factor que afecta la gobernanza de los conflictos es la pérdida de imparcialidad del Estado, lo que se evidencia en lo manifestado por los entrevistados por Ugarte (2020) “nosotros no luchamos contra la empresa, sino que luchamos contra el Estado” (p. 33). Esta percepción de la población se debe a que se identifica al Estado como el principal promotor y defensor de la inversión privada, es decir, se considera que este no sanciona oportuna ni adecuadamente a las mineras cuando estas incumplen la ley o los compromisos asumidos con las comunidades; asimismo, no sienten que el Estado los representa y busca velar por sus derechos, sino, todo lo contrario; lo cual se refuerza con el uso de las fuerzas policiales y las mesas de diálogo en las que se los trata como incultos, generando así desconfianza y deslegitimación de su accionar, como se explicó previamente.

Bajo la línea del último argumento, el tercer factor es la percepción de un Estado ausente y desinteresado de las necesidades y demandas locales, lo cual se encuentra presente en la conciencia de los pobladores y afecta la capacidad estatal (Repetto, 2004). Por otro lado, el cuarto factor es la pérdida de capacidades legales y administrativas estatales para realizar la fiscalización de las operaciones extractivas mineras. Esto se refleja en la “ineficiente gestión estatal de los pasivos ambientales mineros y ante un grupo particular de modificaciones legales favorables a las actividades extractivas” (Ugarte, 2020, p. 35). Un ejemplo de esto último se comprueba en el caso de Las Bambas, en la que las cinco modificatorias al EIA amparadas en el Decreto Supremo N°

054-2013-PCM no fueron debidamente difundidas ni comunicadas a la población, lo que devino en la movilización de la comunidad.

El quinto factor se relaciona con la pérdida de la capacidad estatal para canalizar las demandas de la población local. Autores como Huamaní (2012), Tanaka (2012) y Pinto (2017) concuerdan que, en los diferentes proyectos mineros desarrollados en el país, los Estudios de Impacto Ambiental no han empleado mecanismos y herramientas eficaces y transparentes de participación ciudadana, por el contrario, los talleres y las audiencias han llegado a convertirse en espacios polarizados y de lucha de poderes. En esa misma línea, Ugarte (2020), señala que

el proceso (...) de elaboración de los estudios de impacto ambiental, redujo las capacidades estatales de tal forma que fue la empresa quien asumió la mayor responsabilidad al respecto. Esta situación minimizó la intervención de las agencias estatales casi a la función de una “mesa de partes”, y convirtió el EIA en mínimamente un escollo administrativo a sortear de la manera más rápida, aunque no más adecuada para el derecho de las personas a la participación y a la información” (p. 36).

El sexto factor se relaciona con la pérdida de la capacidad técnica del Estado para evaluar los proyectos mineros. Con capacidad técnica el autor se refiere a la gestión y evaluación de los resultados que obtienen las mineras en sus EIA; como se mencionó en la sección anterior, han ocurrido casos en el que el Estado ha decidido dar buena pro a proyectos mineros con observaciones. Entonces, cuando el Estado pierde su rol imparcial en este tipo de procesos técnicos, se ve afectada su legitimidad, atributo importante de la capacidad institucional (Eguiguren & Sánchez, 2017), la cual es entendida como “los consensos básicos que establecen los principales actores involucrados, la ciudadanía, en general, y los propios beneficiarios, en particular, en torno al modo en que se enfrenta la problemática en cuestión” (Repetto, 2004, p. 21).

Finalmente, el último factor que explica una capacidad institucional deficiente en la gestión de los conflictos socioambientales es el uso de la fuerza policial bajo un enfoque de criminalización de la protesta. “El accionar de la Policía Nacional en vez de ser un factor de pacificación, se transformó en una nueva causa de conflicto” (Ugarte, 2020, p. 37).

#### **4.2. Marco Institucional de la Gestión de Conflictos**

El Perú cuenta con una serie de instituciones públicas con competencia en la gestión de la conflictividad (Anexo F). A continuación, se detallan brevemente las funciones que realiza cada



una de estas en relación con el componente de prevención de la gestión de conflictos a través de las unidades orgánicas que tienen encomendada esta labor.

#### **4.2.1. *Presidencia del Consejo de Ministros***

La Presidencia del Consejo de Ministros es un organismo del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de derecho público. Este ministerio ejerce sus competencias a nivel nacional en materia Diálogo y Concertación Social (Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, pp. 2-3).

Su Reglamento de Organización y Funciones se aprobó mediante Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM. Así, como parte de los órganos de línea se encuentra la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, la cual “depende del Viceministerio de Gobernanza Territorial y es el órgano de línea con autoridad técnico-normativa a nivel nacional, responsable de las materias de prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales” (Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, p. 48).

Esta oficina está encargada de “conducir los procesos de diálogo, mediación, negociación, entre otros mecanismos, con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos para contribuir a la solución de las controversias y conflictos sociales” (Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, p. 48), todo ello con el objetivo de garantizar el respeto a los derechos humanos y el establecimiento de la paz. Así, entre las funciones que desempeña la Secretaría se encuentran las siguientes:

(...): a) Formular, proponer, coordinar, dirigir, supervisar, evaluar y realizar el seguimiento de la política, planes y estrategias para la prevención y gestión de conflictos sociales a través del diálogo territorial (...), c) Coordinar y articular con los diversos sectores, niveles de Gobierno y los demás actores de la sociedad involucrados, la participación en los procesos de diálogo, mediación y negociación para la solución de conflictos sociales identificados, Coordinar y articular con los diversos sectores y niveles de Gobierno, la identificación, análisis y gestión de los riesgos de conflictividad social u otras herramientas como mecanismos de alerta temprana y prevención de conflictos sociales (...), e) Coordinar y articular con los diversos sectores, niveles de Gobierno y los demás actores de la sociedad involucrados, la gestión de los conflictos sociales, así como realizar acciones de seguimiento del cumplimiento de los acuerdos y compromisos

derivados de los espacios de diálogo, (...) (Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, p. 48).

Entonces, para el cumplimiento de las funciones descritas, la Secretaría cuenta en su estructura orgánica tres unidades orgánicas, las siguientes: Subsecretaría de Prevención y Gestión de la Información, Subsecretaría de Gestión del Diálogo y la Subsecretaría de Seguimiento y Gestión de Compromisos. En primer lugar, la Subsecretaría de Prevención y Gestión de la Información que es la “unidad orgánica de línea encargada de registrar y manejar la información para la identificación y gestión temprana de las situaciones de riesgo de conflictividad social” (Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, p. 49). En el Manual de Operaciones de la SGSD, se mencionan las actividades que desempeña esta subsecretaría para el cumplimiento de sus funciones de las cuales destacan las siguientes:

1) Prevenir situaciones de conflictividad social, mediante la emisión de alertas tempranas y alertas diarias para promover acciones oportunas, a fin de gestionar la conflictividad en territorio; 2) Gestionar la información generada por la SGSD (...) con el fin de monitorear riesgos sociales y detectar de manera anticipada situaciones de conflictividad social para promover intervenciones tempranas; 3) Monitoreo permanente de situaciones de conflictividad social (potenciales y/o activas) con apoyo de diversas fuentes de información; (...) (Resolución de Secretaría de Gestión Social y Diálogo N° 007-2021-PCM/SGSD, p. 6)

En segundo lugar, la Subsecretaría de Gestión del Diálogo es la “unidad orgánica de línea encargada del diagnóstico y análisis multisectorial y multinivel, para la intervención inmediata de los casos y conflictos activos en el territorio” (Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, p. 50).

En tercer lugar, la Subsecretaría de Seguimiento y Gestión de Compromisos es la “unidad orgánica de línea encargada de realizar el seguimiento estratégico al cumplimiento de los compromisos asumidos en espacios de diálogo, identificando para ello medidas de solución” (Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, p. 51).

Como se ha descrito en párrafos anteriores, si bien cada una de las tres subsecretarías es responsable de distintas actividades referentes a la gestión de conflictos del país, sin embargo, dentro del Manual de Organización de la SGSD se detalla que trabajan de manera articulada, la

cual es permanente y dinámica, con el fin de “poder realizar una gestión adecuada de la conflictividad, atendiendo los conflictos y anticipando posibles situaciones de conflictividad promoviendo acciones oportunas” (Resolución de Secretaría de Gestión Social y Diálogo N° 007-2021-PCM/SGSD, p. 22).

Por lo anteriormente mencionado, se concluye que la PCM a través de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, es competente y cuenta con un marco normativo que le faculta funciones en el componente de prevención de conflictos socioambientales.

#### **4.2.2. *Ministerio de Energía y Minas***

El Ministerio de Energía y Minas es un organismo del Poder Ejecutivo con personería jurídica de derecho público, con competencia en materias de energía: electricidad, minería e hidrocarburos. Tiene como función principal el formular y evaluar “las políticas de alcance nacional en materia del desarrollo sostenible de las actividades minero-energéticas, contribuyendo al desarrollo humano, así como la disminución del impacto ambiental” (Decreto Supremo N° 021-2018-EM, artículo 1, p. 14).

Su Reglamento de Organización y Funciones se modificó mediante Decreto Supremo N° 021-2018-EM. Así, como parte de su estructura orgánica, este cuenta con la Oficina General de Gestión Social, órgano de asesoramiento, dependiente del Despacho Ministerial, encargado de “promover y fortalecer las relaciones armoniosas entre todos los actores involucrados en el desarrollo sostenible de las actividades del Sector Energía y Minas” (Decreto Supremo N° 021-2018-EM, artículo 50, p. 17).

Entre sus funciones, aquellas relacionadas con la prevención de conflictos son las siguientes:

- (...) b) Proponer mecanismos y lineamientos para el mejoramiento de las relaciones entre las empresas del Sector Energía y Minas, los gobiernos locales y regionales y la sociedad civil, para la prevención y solución de conflictos y contribución a la sostenibilidad y gobernanza de las actividades extractivas en el marco de las disposiciones aprobadas por la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros; c) Promover e implementar estrategias de comunicación y difusión para la prevención y gestión de conflictos sociales en los proyectos del Sector Energía y Minas, en

coordinación con el órgano competente; (...) (Decreto Supremo N° 021-2018-EM, artículo 50, p. 17).

Esta oficina general está conformada por la i) Oficina de Gestión del Diálogo y Participación Ciudadana, y la ii) Oficina de Gestión de Compromisos Sociales. La primera tiene las siguientes funciones relacionadas a la prevención:

a) Fomentar, atender, participar e implementar procesos y mecanismos de diálogo, mediación, negociación, concertación y consulta previa para la prevención de conflictos en las actividades del Sector; (...); e) Implementar estrategias de comunicación y difusión para la prevención y gestión de conflictos sociales en los proyectos del Sector Energía y Minas, en coordinación con el órgano competente; f) Sistematizar información sobre conflictos sociales, diálogo, participación ciudadana y consulta previa, vinculados a las actividades del Sector (...)” (Decreto Supremo N° 021-2018-EM, artículo 51-B, p. 22).

Por otro lado, la segunda oficina tiene las siguientes funciones relacionadas a la prevención:

(...) d) Identificar y realizar el seguimiento a los compromisos sociales obligatorios y voluntarios de las empresas del Sector Energía y Minas que forman parte o son suscritos de forma posterior a la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, en coordinación con las direcciones de línea correspondientes; e) Elaborar y ejecutar acciones de seguimiento a las intervenciones sociales de las empresas que desarrollan proyectos de manera conjunta con los diferentes niveles de gobierno del sector público (...)” (Decreto Supremo N° 021-2018-EM, artículo 51-C, p. 22).

En ese sentido, se concluye que el MINEM a través de la Oficina General de Gestión Social es competente y cuenta con un marco normativo que le faculta funciones en relación con la prevención de conflictos socioambientales.

#### **4.2.3. *Ministerio del Ambiente***

El Ministerio del Ambiente es el organismo del Poder Ejecutivo rector del Sector Ambiental, cuenta con personería jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal (Resolución Ministerial N° 167-2021-MINAM).

El texto integrado del Reglamento de Organización y Funciones se aprobó mediante Resolución Ministerial N° 167-2021-MINAM. Así, como parte de su estructura orgánica, el MINAM cuenta con una Oficina General de Asuntos Socio-Ambientales, el cual es el “órgano de asesoramiento responsable del diseño, formulación de lineamientos y estrategias, en el sector, para la implementación de acciones de prevención, análisis, gestión y transformación de conflictos socioambientales” (Resolución Ministerial N° 167-2021-MINAM, p. 25). Esta oficina tiene a cargo las siguientes funciones relacionadas a prevención:

(...) a) asesorar a la Alta Dirección en la gestión de conflictos socioambientales; b) formular y proponer, en el sector, los lineamientos, estrategias, normas y guías técnicas para la prevención, gestión y transformación de los conflictos socioambientales, en coordinación con la autoridad técnica normativa; c) coordinar y articular con los organismos adscritos del Ministerio y con los tres niveles de gobierno en gestión de conflictos socioambientales; d) identificar y monitorear los potenciales conflictos socioambientales y proponer estrategias para su gestión con las entidades competentes, en coordinación con la autoridad técnica normativa; e) efectuar el seguimiento de los acuerdos asumidos por el sector para la gestión de los conflictos socioambientales, en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros; f) coordinar los procesos de consulta previa relacionados con el Ministerio y efectuar el seguimiento de los acuerdos adoptados, con las entidades correspondientes (...) (Oficina General de Asuntos Socio-Ambientales, artículo 40, p. 26).

En ese sentido, se concluye que el MINAM, a través de la Oficina General de Asuntos Socio-Ambientales, es competente y cuenta con un marco normativo que le faculta funciones relacionadas al componente de prevención de conflictos socioambientales.

#### **4.2.4. *Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego***

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego es un “organismo del Poder Ejecutivo, cuyo ámbito es el Sector Agrario y de Riego, tiene personería jurídica de derecho público, y constituye un pliego presupuestal” (Resolución Ministerial 0080-2021-MIDAGRI, p. 5). Cuenta con competencia en materia de uso agrícola, servicios vinculados a la actividad agraria, recursos forestales, flora y fauna silvestre, recursos hídricos, riego e infraestructura agraria.

Como parte de su estructura orgánica, en primer lugar, el MIDAGRI cuenta con el Despacho Viceministerial de Políticas y Supervisión del Desarrollo Agrario, el cual es el “encargado de la formulación, supervisión y evaluación de las Políticas Nacionales (...) orientadas al desarrollo sostenible de la agricultura familiar, con enfoque territorial, multisectorial e intergubernamental” (Resolución Ministerial 0080-2021-MIDAGRI, p. 13). Este despacho se conforma de cuatro Direcciones Generales: i) Dirección General de Políticas Agrarias, ii) Dirección General de Gestión Territorial, iii) Dirección General de Estadística, Seguimiento y Evaluación de Políticas, y iv) Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural.

Se analizará a la Dirección General de Gestión Territorial, dentro de sus funciones se establece a este órgano de línea como el “responsable de dirigir la prevención, gestión y solución de controversias, diferencias, conflictos sociales, procesos de diálogo, mediación, negociación, entre otros, en el ámbito sectorial” (Resolución Ministerial 0080-2021-MIDAGRI, p. 41).

Esta dirección cuenta con tres unidades orgánicas: i) Dirección de Articulación Intersectorial e Intergubernamental, ii) Dirección de Desarrollo de Comunidades Campesinas, Nativas y de Gestión Social, y iii) Dirección de Promoción de la Mujer Productora Agraria.

Finalmente, la Dirección de Desarrollo de Comunidades Campesinas, Nativas y de Gestión Social, la cual es la “unidad orgánica de línea encargada de la prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales; la conducción de los procesos de diálogo, mediación, negociación, entre otros, en el ámbito sectorial (...)” (Resolución Ministerial 0080-2021-MIDAGRI, p. 43). Esta Dirección tiene como funciones principales en materia de prevención de conflictos las siguientes:

(...) a) gestionar los procesos de prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales, así como en la promoción de mecanismos de diálogo, en coordinación con el órgano competente de la Presidencia del Consejo de Ministros y con las unidades de organización correspondientes del Sector; (...) e) proponer e implementar instrumentos y mecanismos para la prevención y la gestión de controversias,

diferencias y conflictos sociales en el ámbito de las competencias del Sector, en coordinación con el órgano competente de la Presidencia del Consejo de Ministros; (...) f) realizar el seguimiento a los instrumentos para la prevención y la gestión de controversias, diferencias y conflictos sociales en el ámbito de las competencias del Sector; y, de los compromisos y acuerdos derivados de los procesos de diálogo asumidos por el Sector; (...) (Resolución Ministerial 0080-2021-MIDAGRI, pp. 43-44)

En ese sentido, y en relación con lo previamente expuesto, se concluye que el MIDAGRI, a través de la Dirección de Desarrollo de Comunidades Campesinas, Nativas y de Gestión Social es competente y cuenta con un marco normativo que le faculta funciones relacionadas con el componente de prevención de conflictos socioambientales.

#### **4.2.5. *Ministerio del Interior***

El Ministerio del Interior es un organismo del Poder Ejecutivo con personería jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal. Tiene competencias exclusivas en materia de orden interno y orden público, y compartidas en materia de seguridad ciudadana. Como parte de su estructura orgánica, en primera instancia, el MININTER cuenta con el Despacho Viceministerial de Orden Interno, órgano de Alta Dirección encargado de planificar, dirigir y supervisar la actividad funcional del Sector Interior en materia de orden interno y orden público. Está conformado por cuatro Direcciones Generales: i) Dirección General de Inteligencia, ii) Dirección General contra el crimen organizado, iii) Dirección General de orden público, y iv) Dirección General de gobierno interior.

La Dirección General de Orden Público, órgano de línea encargado de proponer, promover, formular, conducir, supervisar y monitorear el cumplimiento de las políticas y estrategias sectoriales en materia de prevención y gestión de conflictos sociales, en coordinación los órganos del Sector Interior y con los tres niveles de gobierno; así como, en las relaciones del Sector Interior con las rondas campesinas, las comunidades campesinas y nativas, y los pueblos indígenas u originarios, en el ámbito del orden público (Resolución Ministerial N° 1520-2019-IN, p. 56).

Esta Dirección cuenta con dos unidades orgánicas: i) Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, y ii) Dirección de Rondas Campesinas.

La Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, es la “unidad orgánica encargada de formular y proponer los lineamientos, estrategias y acciones que contribuyan a la prevención y gestión de los conflictos sociales en el marco del orden público” (Resolución Ministerial 1520-2019-IN, p. 58). Esta Dirección cuenta con funciones relacionadas a la prevención e intervención de la gestión de conflictos sociales, dentro de las cuales destacan las siguientes:

(...) a) Formular y proponer los lineamientos, estrategias y acciones que contribuyan a la prevención y gestión de los conflictos sociales en el marco del orden público; (...) d) Promover e implementar mecanismos en materia de prevención y gestión de conflictos en el marco de sus competencias, dentro de los órganos que conforman el Sector Interior, conforme a los lineamientos y estrategias diseñadas por el órgano competente de la Presidencia del Consejo de Ministros (...) j) Participar en los espacios y mecanismos de coordinación con las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, para contribuir con la prevención y gestión de conflictos, de acuerdo a su competencia; así como, en la articulación de estrategias de comunicación e información en la materia; (...) ; (...) (Resolución Ministerial 1520-2019-IN, pp. 58-59).

En ese sentido, se concluye que el MININTER, a través de la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, despliega funciones en relación con el componente de prevención de conflictos socioambientales.

#### **4.2.6. *Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento***

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es un “organismo del Poder Ejecutivo que tiene personería jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal, con autonomía técnica administrativa, económica y financiera de acuerdo a Ley” (Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, artículo 1, p. 3). Cuenta con competencia a nivel nacional en materia de: “i) Vivienda, ii) Construcción, iii) Saneamiento, iv) Urbanismo y Desarrollo Urbano, v) Bienes Estatales, y vi) Propiedad Urbana” (Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, artículo 2, p. 3).



Dentro de la estructura orgánica del MVCS se encuentra la Secretaría General, la cual es responsable, dentro de otras funciones, del “diálogo y la gestión social” (Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA, artículo 18, p. 3). Así, cuenta con una unidad orgánica, la Oficina de Diálogo y Gestión Social, previamente denominada Oficina de Prevención de Conflictos, la cual tiene las siguientes funciones relacionadas a la prevención de los conflictos:

(...) e) Diseñar e implementar mecanismos de alerta temprana y prevención de controversias y conflictos, promoviendo el diálogo y el acompañamiento social, como estrategias de solución en el ámbito de competencia del Ministerio, en coordinación con el órgano técnico especializado de la Presidencia del Consejo de Ministros; f) Propiciar instancias y proponer mecanismos de coordinación y concertación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, para la prevención y solución de conflictos sociales que afecten al Ministerio, sus organismos públicos y entidades adscritas; (...) (Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA, artículo 23, p. 6).

En ese sentido, se concluye que el MVCS, a través de la Oficina de Diálogo y Gestión Social, es competente y cuenta con un marco normativo que le faculta funciones vinculadas al componente de prevención de conflictos socioambientales.

#### **4.2.7. Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones es un ministerio del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de derecho público y constituye pliego presupuestal (Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC, p. 2). El Ministerio de Transportes y Comunicaciones ejerce jurisdicción en el ámbito nacional, regional y local, como ente rector del sector Transportes y Comunicaciones.

Dentro de la estructura orgánica del MTC se encuentra la Oficina de Diálogo y Gestión Social, que es la unidad orgánica, dependiente de la Secretaría General, encargada de la “prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales; así como de la conducción de los procesos de diálogo, mediación, negociación, entre otros, en el ámbito del sector” (Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC, p. 45). Dentro de sus funciones se identifican algunas relacionadas a la prevención de conflictos:

(...) b) Proponer e implementar mecanismos e instrumentos para la prevención y la gestión de controversias, diferencias y conflictos sociales en el ámbito de las

competencias del sector, en coordinación con el órgano competente de la Presidencia del Consejo de Ministros; d) Proponer e implementar mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales y locales y otras entidades, según corresponda, para la prevención y la gestión de controversias, diferencias y conflictos sociales vinculados a las competencias del sector: e) Realizar el seguimiento del cumplimiento de los compromisos y acuerdos derivados de los procesos de diálogo asumidos por el sector (...) (Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC, p. 46).

En ese sentido, se concluye que el MTC, a través de la Oficina de Diálogo y Gestión Social, es competente y cuenta con un marco normativo que le faculta funciones vinculadas al componente de prevención de conflictos socioambientales.

#### **4.2.8. Gobiernos Regionales y Locales**

Los Gobiernos Regionales son “personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa” (Ley N° 27867, artículo 2, p. 1). Tienen como finalidad esencial el “fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes” (Ley N° 27867, artículo 4, p. 1).

Entre sus competencias constitucionales se encuentra el “promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a Ley” (Ley N° 27867, artículo 9, p. 2). Entre sus competencias compartidas establecidas en la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización del Estado se detalla que estos

(...) c) promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente, d) gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental, (...), h) participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles (...) (Ley N° 27867, artículo 10, p. 2).

Respecto a sus funciones específicas, cuentan con funciones en materia de energía, minas e hidrocarburos, en relación con ello se menciona que los Gobiernos Regionales están encargados de:

(...) a) formular, aprobar, ejecutar, evaluar, fiscalizar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de energía, minas e hidrocarburos de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales, (...) c) Fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a Ley (...) (Ley N° 27867, artículo 59, p. 27).

Por otro lado, los Gobiernos Locales son “entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, (...) es también, promotor del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público” (Ley N° 27972, artículo 1, p. 7). Tiene como finalidad “representar al vecindario, promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción” (Ley N° 27972, artículo 4, p. 7).

Según los Lineamientos y Protocolos para la intervención del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Locales en materia de gestión social y diálogo, los gobiernos locales son “responsables y actúan como primera respuesta del Estado ante escenarios de conflictividad social, debiendo interactuar con los actores en territorio para atender el conflicto social y permitir la generación de espacios de diálogo de forma oportuna y eficiente” (Resolución Secretaría de Gestión Social y Diálogo N° 008-2021-PCM/SGSD, p. 9).

En conclusión, pese a la existencia de los lineamientos y protocolos previamente mencionado, las competencias de los Gobiernos Regionales y Locales en la gestión de conflictos socioambientales son poco específicas y no brindan pautas claras dentro de las cuales estas entidades puedan enmarcar un accionar frente a estos conflictos (Alegria, Huamaní, Macassi & Rojas, 2012).

Finalmente, después de la revisión del marco institucional existente respecto de la prevención de conflictos socioambientales, se concluye que el Perú cuenta con múltiples organizaciones estatales con competencias en esta materia, se analizó la organización y funciones de ocho ministerios y se evidenció que en cada uno de ellos se cuenta con una unidad encargada de gestión de conflictos que cuenta con funciones vinculadas a prevención; respecto a los

gobiernos regionales y locales, se destaca la existencia de unos lineamientos para su intervención en materia de gestión social y diálogo, sin embargo, no definen claramente los roles y responsabilidades con los que cuentan estas organizaciones.

En ese sentido, y según lo señalado por Ruiz (comunicación personal, 21 de abril de 2021), la respuesta del Estado peruano frente a este tipo de conflictos se ha caracterizado por: 1) Multiplicidad de actores involucrados; 2) Desarticulación en las acciones de los actores involucrados, debido a la inexistencia de planes claros y articulados: cada institución, desde su ámbito de competencia y su perspectiva del conflicto, responde frente a este de la manera en que considera pertinente; y 3) Centralismo, que impide el abordaje de manera holística e integral. Este último punto se evidencia en el hecho de que dentro de las funciones descritas de las entidades competentes en prevención de conflictos socioambientales se hace referencia a los lineamientos y protocolos establecidos por la SGSD de la PCM y, adicionalmente, se realizan en coordinación con dicha secretaría. En ese sentido, esta última adquiere una mayor relevancia pues su accionar es crítico para la prevención.

Siendo estos algunos de los factores que explican la respuesta inadecuada de la gestión de conflictos.

## **5. Marco normativo de la Prevención de Conflictos**

Si bien el Perú cuenta con normativa específica asociada con 1) la participación ciudadana en contexto de conflictos socioambientales tal como se detalla en el artículo 31 de la Constitución Política del Perú: participación ciudadana en asuntos públicos, la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, la cual se crea en el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y determina una serie de “principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente” (Ley N° 29785, artículo 01), el Decreto Supremo N° 028-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, la Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM/DM, Norma que regula el proceso de Participación Ciudadana en el Sub Sector Minero y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2014-OEFA/CD, Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA; 2) el acceso a la información en materia ambiental y social por parte de los ciudadanos como el Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM que aprueba el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadano en Asuntos Ambientales y el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS -que aprueba el Texto Único Ordenado de

la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y, 3) la gestión de conflictos.

En relación a esta última variable se encuentran las siguientes normas: la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en la cual a través del capítulo 03: Medios para la Resolución y Gestión de Conflictos Ambientales, se detalla que el Estado está en la obligación de “fomentar el conocimiento y uso de los medios de resolución y gestión de conflictos ambientales, como el arbitraje, la conciliación, mediación, concertación, mesas de concertación, facilitación, entre otras” (artículo 151); la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2005-PCM, a través de los cuales se señala que este sistema tiene como objetivo “orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales” (Ley N° 28245, artículo 03). Asimismo, tiene como función la promoción de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos ambientales; la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental del año 2001, que tiene por objetivo que este sistema sea único y coordinado y contribuya con la “identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión” (Ley N° 27446, artículo 01), la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, cuyo capítulo tercero desarrolla los tipos de competencias, criterios de asignación y solución de Conflictos; el Decreto Legislativo N° 1070 que modifica la Ley N° 26872, Ley de Conciliación, ley que tiene por objeto el establecimiento de la conciliación como un “mecanismo alternativo de solución de conflictos” (artículo 01) y la Ley N° 31165, Ley que modifica la Ley N° 26872, Ley de Conciliación, permitiendo la realización de la audiencia de conciliación a través de medios electrónicos u otros similares y dicta otras disposiciones para optimizar el funcionamiento del sistema conciliatorio; la Resolución Ministerial N° 239-2010-MINAM, Procedimiento denominado “Disposiciones para la revisión aleatoria de Estudios de Impacto Ambiental aprobados por las Autoridades Competentes” a fin de garantizar lo dispuesto en el literal a) del artículo 1 de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental; la Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM, Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial, los cuales tienen como uno de sus objetivos principales “impulsar el desarrollo del territorio nacional de manera equilibrada y competitiva con participación de los agentes públicos, privados y comunales mediante una adecuada planificación del territorio”(p. 8); y, la Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM a través de la cual se aprueban los lineamientos y estrategias para la gestión de

conflictos sociales por parte de los sectores del Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales y demás entidades del Estado.

Con respecto a la normativa aprobada en el presente año relacionado a esta variable se encuentra la siguiente: la Resolución de Gestión Social y Diálogo N° 008-2021-PCM/SGSD que aprueba los lineamientos y protocolos para la intervención del poder ejecutivo, gobiernos regionales y locales, en materia de gestión social y diálogo a fin de “promover la gobernabilidad democrática en el país, implementando criterios estandarizados para la intervención articulada” (p. 3) de los actores precitados y fortalecer las acciones de la gestión social de los mismos a través del “diagnóstico, análisis multisectorial y multinivel, y la intervención oportuna en los conflictos sociales en el territorio” (p. 3); Resolución Ministerial N° 067-2021-MINAM que aprueba los lineamientos para la gestión de conflictos socioambientales en el sector ambiental, que si bien se limita a un único sector, es decir, de obligatorio cumplimiento para las unidades orgánicas, programas y proyectos especial del MINAM, estos lineamientos deberán aplicarse también en coordinación con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental; y la Resolución Ministerial N° 228-2021-MINAM que aprueba los lineamientos para la implementación del proceso de la Evaluación Ambiental Estratégica (AEA) en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (Tabla 04).

Entonces, como se evidencia en párrafos previos, la normativa vinculada o que desarrolla la prevención de este tipo de conflictos es limitada (Alegría, Huamaní, Macassi & Rojas, 2012 y Ugarte, 2020). Adicional a este vacío legal, Alegría, Huamaní, Macassi & Rojas (2012) señalan que “en muchos casos de conflictos identificamos serios problemas cuando quiere aplicarse esta normatividad para garantizar el derecho a la información y a la participación de la población en los procesos administrativos y técnicos de desarrollo de los proyectos mineros” (p. 20).

## **6. Conclusiones del marco contextual**

En conclusión, la minería es una actividad productiva de gran importancia para la economía del Perú y, durante las últimas décadas, ha tenido un impacto positivo en el crecimiento de la economía peruana; esta actividad contribuye en la generación de empleo, la producción y exportación, en la recaudación fiscal, entre otros aspectos. Sin embargo, su crecimiento ha sido acompañado del incremento en el número de conflictos socioambientales en el país. Frente a ello, se crearon instituciones públicas y normativa para prevenir y gestionar este tipo de conflictos, actualmente diversos sectores cuentan con competencia en la materia, sin embargo, la normativa

vinculada o que desarrolla la prevención de este tipo de conflictos es limitada (Alegría, Huamaní, Macassi & Rojas, 2012 y Ugarte, 2020) y la normativa existente presenta limitaciones en su aplicación.

Finalmente, la descripción contextual brindada en el presente capítulo permite vislumbrar el desarrollo de la conflictividad del caso de estudio, así como la complejidad de actores involucrados y las medidas tomadas por el Estado para su gestión. A continuación, se presentará la metodología a seguir para la presente investigación.



## CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

El presente capítulo explica la metodología de investigación empleada para el logro de los objetivos de la investigación. Para ello, se presenta el alcance de la investigación; el diseño metodológico, en el cual se explica la estrategia de investigación; asimismo, se aborda la población y muestra empleadas y las herramientas de recojo y análisis de información.

### 1. Alcance de la investigación

La presente investigación tiene un alcance exploratorio y descriptivo. De acuerdo con Robson (2002, p. 59), los estudios exploratorios contribuyen a “buscar nuevas perspectivas, hacer preguntas y evaluar fenómenos bajo una nueva luz” (citado en Saunders, Lewis & Thornhill, 2007). Este tipo de estudios resultan útiles cuando se busca “clarificar la comprensión de un problema” (Saunders, Lewis & Thornhill, 2009, p. 139); y su ventaja es que son flexibles y adaptables a los cambios que puedan surgir en el desarrollo de la investigación. Respecto a estas dos últimas características, Adams & Schvaneveldt (1991) sostienen que no significan una ausencia de dirección, sino que el enfoque inicialmente amplio se convierte progresivamente más estrecho a medida que avanza la investigación.

Asimismo, este tipo de estudios busca “examinar un tema que ha sido poco estudiado, sea porque aún no se han realizado investigaciones específicas al respecto o porque se trata de un fenómeno organizacional relativamente nuevo” (Pasco & Ponce, 2018, p. 43). En otras palabras, lo que se busca es comprender un fenómeno o problema poco estudiado y, por ende, con escasa bibliografía y “sugerir nuevas líneas de investigación para el futuro” (Pasco & Ponce, 2018, p.43).

Por otro lado, los estudios con alcance descriptivo, según Hernández, Fernández & Baptista (2006), tienen como propósito “especificar las propiedades, características [...] de un fenómeno que se someta a un análisis. Así, pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren” (p. 102). En este marco, el objetivo de esta investigación es describir y caracterizar la capacidad estatal de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM en la prevención de conflictos socioambientales generados por proyectos mineros. Los estudios con alcance descriptivo se orientan a especificar las propiedades, dimensiones y características de un fenómeno organizacional, sin plantear conexiones entre ellas. Lo que se busca es “tener una imagen clara del fenómeno sobre el cual se desea recolectar información” (Saunders, Lewis & Thornhill, 2009, p. 140). Por ende, estos estudios sirven, sobre todo, para comprender en detalle la forma en que se comporta el fenómeno investigado (Pasco, pp. 43 - 44).



El presente trabajo es tanto exploratorio como descriptivo debido a que no se han encontrado investigaciones o estudios que vinculen el análisis de capacidad estatal y la gestión de conflictos socioambientales, especialmente referidos a la prevención de conflictos, y menos aún sobre el sujeto de estudio de la presente investigación: la SGSD de la PCM.

## **2. Diseño metodológico de investigación**

En esta sección se presenta la estrategia, el horizonte y el enfoque de la investigación.

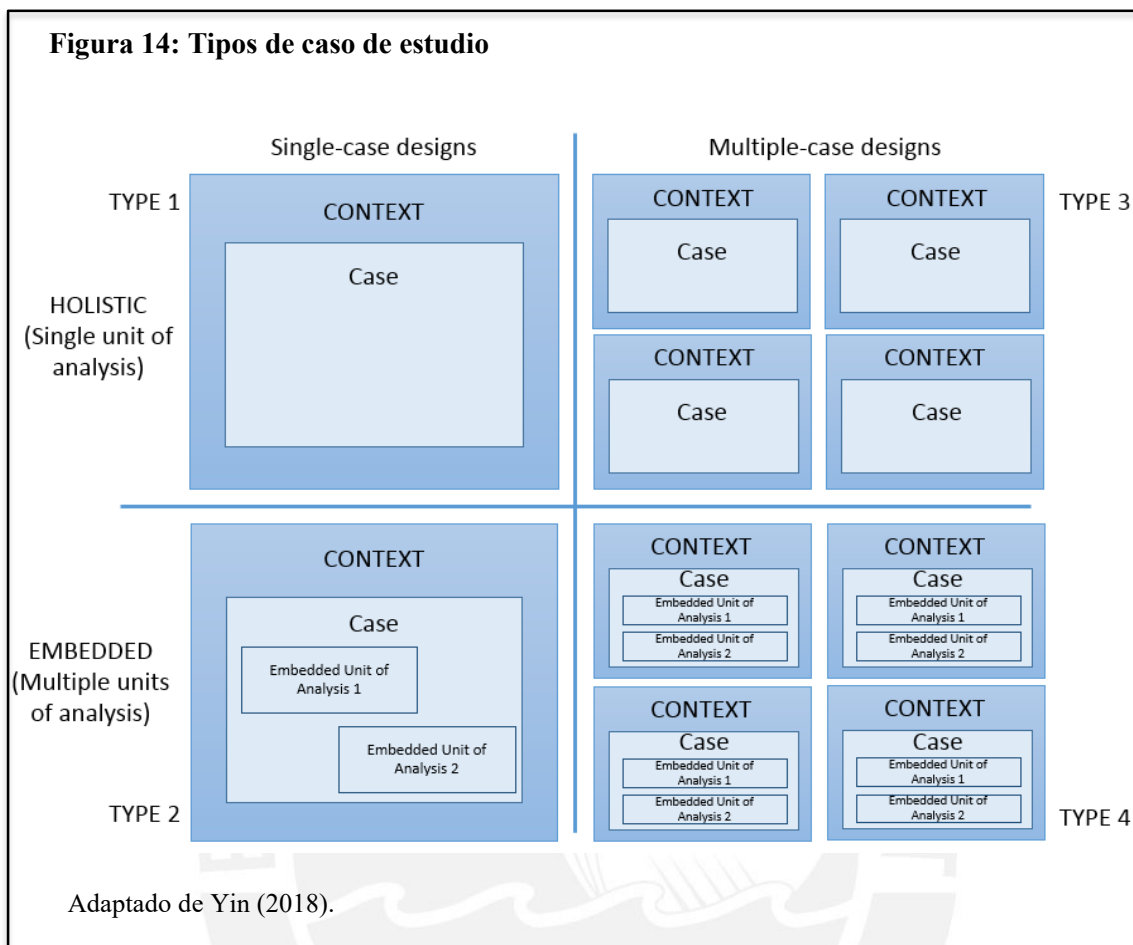
### **2.1. Estrategia de investigación**

Debido a que la investigación tiene como objetivo describir y caracterizar la capacidad estatal (administrativa y política) de la SGSD de la PCM en la prevención de la gestión de conflictos socioambientales, se opta por aplicar el estudio de caso como estrategia de investigación. Al respecto, Pasco & Ponce (2018) mencionan que “el investigador estudia en profundidad un número limitado de casos específicos (en ocasiones, un solo caso) que le ayuden a comprender un fenómeno más amplio” (p. 47).

Al respecto, Woodside (2010) señala que el estudio de caso se encarga de describir, comprender, predecir o controlar a una determinada unidad de análisis, mientras que Harrison (2002, p. 177) señala que este busca “la comprensión de un fenómeno dentro de su propio contexto (...) abordando las complejidades del mundo real y tratando de darles un sentido, es decir, este tipo de estrategia “(...) busca comprender detalladamente el funcionamiento de una organización representativa de un determinado sector empresarial, público o social” (Pasco & Ponce, 2018, p. 47) y resulta útil en tanto marca los límites entre el fenómeno actual y su contexto, los cuales no siempre son evidentes y constituye un método integral que cubre la lógica de diseño, técnicas de recopilación de datos y enfoques específicos para el análisis de datos (Yin, 2014). Por lo expuesto anteriormente, la presente investigación a través del estudio de caso no busca que los hallazgos se extiendan a generalizar respecto de la capacidad estatal de otras organizaciones; pero si, las variables desarrolladas en el marco teórico y validadas con expertos, pueden ser empleadas como guía para investigaciones sobre capacidad estatal en otras organizaciones públicas peruanas vinculadas a la gestión de conflictos.

Este tipo de estrategia de investigación se compone de diferentes tipos, los cuales, desde su propio enfoque, ayudan a enriquecer, volver más sólida y fácil de hacer cualquier investigación. En ese sentido, existen cuatro tipos de casos, que Yin (2018) clasifica en una matriz de 2x2 (Figura 14), los siguientes: los holísticos de caso único (“*Type 1*”), incrustados de caso único (“*Type 2*”), holísticos de casos múltiples (“*Type 3*”) e incrustados de casos múltiples (“*Type 4*”).

**Figura 14: Tipos de caso de estudio**



De acuerdo con Yin, una razón para optar por un caso único es que este sea uno crítico, ya que “representa una contribución significativa al conocimiento y la construcción de teorías al confirmar, desafiar o ampliar la teoría” (Yin, 2018, p. 85). Este tipo de estudios cuentan con dos variables: los de diseño holístico (“*type 1*”) y los que emplean unidades de análisis incrustadas (“*type 2*”). Respecto al *type 1*, este tipo “examina la naturaleza global de una organización o de un programa” (Yin, 2018, p. 88). De igual manera, el autor señala que “el diseño holístico es ventajoso cuando no se pueden identificar subunidades lógicas o cuando la teoría relevante que subyace al estudio de caso es principalmente de naturaleza holística” (Yin, 2018, p. 88). En contraste con el holístico, el estudio de caso incrustado, *type 2*, involucra un número de subunidades integradas, es decir el mismo estudio de caso único puede involucrar unidades de análisis en más de un nivel. Estas subunidades coadyuvan a generar oportunidades para la elaboración de un análisis más extenso (Yin, 2018). Respecto a esto último, el autor señala que el investigador debe tener en cuenta que es un error considerar otros casos similares al caso único inicial como subunidades de este.

Considerando lo anterior, la presente investigación se orienta por el tipo de caso 1: holístico o caso único, que permite examinar la naturaleza de la organización pública elegida (Yin, 2018): la Secretaría de Gestión Social y Diálogo; para su abordaje, se evitará incurrir en el problema más recurrente identificado por los autores: un enfoque de la investigación demasiado abstracto, lo que no permite a los investigadores la correcta operacionalización de datos relevantes (Yin, 2018). Asimismo, la elección parte de una de las debilidades del caso único incrustado tipo 2 que tiende a “centrarse solo en el nivel de subunidad y no regresar a la unidad de análisis más grande, o al "caso" original” (p. 89), dejando de lado los aspectos más amplios del trabajo holístico de la SGSD.

## **2.2. Horizonte temporal**

Respecto al horizonte temporal, las investigaciones se clasifican en transversales y longitudinales. “Las transversales son aquellas en las cuales la recolección de la información se realiza en un solo periodo de tiempo [...] En cambio, las longitudinales se caracterizan por recolectar información en varios periodos de tiempo y que siguen una determinada secuencia” (Pasco & Ponce, 2018, pp. 49-50).

Para la presente investigación se consideró un horizonte temporal transversal; así, este estudio contempla la descripción de las capacidades con las que cuenta la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros en el año 2021, durante la etapa de prevención de la gestión de conflictos socioambientales. Para ello, se realizó la recolección de información referida a dicho momento del tiempo.

## **2.3. Enfoque de la investigación**

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo. Según Hernández et al. (2006) este enfoque busca comprender fenómenos, explorándolos desde las perspectivas y puntos de vista de los participantes. Esto se realiza mediante la recolección de datos no estandarizados, siendo el objetivo principal conocer las vivencias de los participantes tal como fueron experimentadas. En ese sentido, el enfoque cualitativo brinda un entendimiento a profundidad del fenómeno estudiado en todas sus dimensiones; además, presenta una mayor apertura y flexibilidad en el proceso del estudio. El proceso tiene como propósito “reconstruir la realidad, tal como la observan los actores de un sistema social” (Hernández et al., 2006, p. 9).

En el enfoque cualitativo, la recolección de datos consiste en obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes. Por lo tanto, la investigación busca comprender el fenómeno estudiado principalmente mediante entrevistas a profundidad, las cuales tienen la finalidad de

conocer las percepciones y experiencias de los actores involucrados en la prevención de conflictos socioambientales.

La información sobre las variables descritas en el marco teórico es recogida a través de técnicas cualitativas. En ese sentido, se emplearon entrevistas con el objetivo de conocer las percepciones y experiencias de los principales involucrados en la gestión de conflictos socioambientales generados por proyectos mineros.

### **3. Población y muestra**

A continuación, se desarrolla y gráfica el grupo de expertos entrevistados para la validación del marco teórico y la lista de los entrevistados para el levantamiento de la información.

#### **3.1. Grupo de expertos**

De manera previa al desarrollo de trabajo de campo, y con el objeto de validar las variables de estudio y reforzar el contenido teórico de los dos ejes de investigación, se realizaron nueve entrevistas a expertos sobre los conceptos desarrollados en el marco teórico, así como sobre las variables a emplear en el estudio.

En esta sección se empleó el Método Delphi, una herramienta que permite “estructurar un proceso comunicativo de diversos expertos organizados en grupo-panel con vistas a aportar luz en torno a un problema de investigación” (López, 2018, p. 21). Este método cuenta con cinco etapas o fases. En el presente estudio se emplearon las fases 1, 2 y 3: selección y conformación del grupo de expertos, determinación del número de expertos y calidad de este grupo, respectivamente. Para garantizar la calidad del grupo de expertos, y de acuerdo con lo que proponen Pill (1971), Needham & Loe (1990), Steurer (2011) y Lopez (2018), se prestó especial énfasis en la trayectoria, experiencia y número de publicaciones realizadas por cada experto.

El listado de entrevistados, además de una breve descripción de su trabajo y trayectoria, el cargo que desempeñan o desempeñaron y en qué institución, se encuentra en la Tabla 05.

#### **3.2. Servidores públicos vinculados al proceso de prevención**

La población objetivo de la investigación está conformada por dos grupos: i) actuales trabajadores de la SGSD, tanto con cargos directivos como no, y ii) exfuncionarios y extrabajadores públicos del Viceministerio de Gobernanza territorial de la PCM o de la misma SGSD que trabajaron en el 2021. Así, para la selección de la muestra se eligió el muestreo no probabilístico. Respecto a este tipo de muestreo, Ponce & Pasco (2018) mencionan que “la muestra busca reflejar o permitir cierta aproximación al fenómeno organizacional investigado”

(p. 53). Al respecto, los autores afirman que existen diversas opciones de este tipo de muestreo; para el logro del objetivo general se empleó el muestreo por bola de nieve, el cual consiste en que “se contacta a los sujetos sobre la base de referencias o contactos proporcionados por sujetos previamente investigados” (p. 54). En ese sentido, para la presente investigación, se aplicó esta técnica en las entrevistas con todos los actores descritos en la matriz de consistencia, por lo que a cada persona entrevistada se le solicitó el contacto de otra que también se encontrara involucrada con el tema de investigación, hasta llegar a la saturación. Por otro lado, se empleó también el muestreo por conveniencia, el cual “enfatisa la selección en función de la facilidad de acceso a la unidad de observación por el investigador” (Ponce & Pasco, 2018, p. 54).

En relación con el tamaño de la muestra, se realizó diecisiete entrevistas, de las cuales doce corresponden a trabajadores actuales, otras dos corresponden a exfuncionarios públicos encargados de la gestión de conflictos sociales de la SGSD, otras dos a trabajadores de la Oficina General de Asuntos Socio Ambientales (OGASA) del MINAM y, por último, una a un trabajador de la Oficina General de Gestión Social (OGGS) del MINEM, las cuales se detallan en la Tabla 06. Este número de entrevistados se debió al nivel de accesibilidad a estos y considerando el tiempo requerido para llevar a cabo y codificar toda esa información. En relación con todos los funcionarios públicos, que representan al actor “Estado”, se contó con el correo electrónico y número telefónico, por lo que no hubo problemas para establecer el contacto; sin embargo, es importante recalcar que debido al momento en que se desarrolló el trabajo de campo, la recarga laboral fue una dificultad para la realización de las entrevistas.

#### **4. Herramientas de recojo de información**

De acuerdo con el enfoque de investigación cualitativo escogido para esta investigación, las herramientas de recolección de información seleccionadas fueron la revisión de bibliografía, entrevistas semi estructuradas, estas con el fin de recoger experiencias y percepciones de los actores de la investigación y revisión documental.

La elección de estas herramientas toma en cuenta lo señalado por diversos autores como por ejemplo Hernández et al. (2006) y Pasco & Ponce (2018) quienes señalan que entre estos se encuentran múltiples fuentes de datos como observaciones directas, entrevistas, documentos, entre otros.

##### **4.1. Revisión bibliográfica**

En la presente investigación se emplea también la revisión bibliográfica de libros, tesis, instrumentos legales, artículos académicos, entre otros recursos. Para la búsqueda bibliográfica de los capítulos previos se utilizaron las bases de datos Scopus y Web of Science, en ellas se

realizaron búsquedas de las principales variables del estudio, capacidad estatal y gestión de conflictos sociales, todo ello se encuentra detallado en el Anexo A. Como se mencionó en la justificación, existe escasa literatura científica sobre la relación entre capacidad estatal y la prevención de los conflictos socioambientales; por ello, para la determinación de las variables que influyen en la generación de capacidades estatales para la gestión efectiva de conflictos socioambientales se consultó a autores como Rosas (2019), Oszlak (2004), Repetto (2004), Willems & Baumert (2003) y Hildebrant & Grindle (1995), se seleccionó a estos autores pues brindan clasificaciones sobre la capacidad estatal así como una descripción de los factores necesarios para desarrollarla. Para esta primera variable, el autor más consultado fue Rosas (2008), Rosas (2019), pues brinda un modelo que permite distinguir entre variables y subvariables que componen la capacidad estatal. De esta manera, la revisión de esta bibliografía permitió analizar las conceptualizaciones de la capacidad estatal. Sobre la gestión de conflictos socioambientales se consultó a autores como Ugarte (2020), Poelzer & Yu (2020), Eguiguren & Sánchez (2017), Grompone & Tanaka (2009) y Bebbington (2007), quienes analizan y describen factores que determinan una adecuada gobernabilidad en la gestión de conflictos socioambientales. Los autores cuyo modelo teórico fue seleccionado son Eguiguren & Sánchez (2017), puesto que estos abordan uno en el cual la comunidad, a través de ciertos elementos relacionados con la capacidad estatal descrita en el capítulo 2 ayudan a legitimar el accionar del Estado, lo que se traduce en la aceptación de la realización de proyectos mineros en su comunidad.

Asimismo, para comprender el sector minero, las reformas realizadas y su relación con los conflictos socioambientales se consultó a autores como De Echave (2007), Alegría, Huamaní, Macassi & Rojas (2012), Damonte (2016), Saade (2013) y Ugarte (2020); a través de esta revisión se pudo ampliar el conocimiento sobre el impacto de las reformas del sector minero en el incremento de conflictos socioambientales. De igual manera, se realizó una búsqueda tanto bibliográfica como en documentos y páginas web de diversos ministerios e instituciones para presentar el marco normativo y la descripción del funcionamiento de la SGSD de la PCM.

#### **4.2. Entrevistas semi estructuradas**

La entrevista se define como una reunión en la que el entrevistado y el entrevistador intercambian información, perspectivas, ideas, cosmovisiones, etc. Esta, según Hernández et al. “es una herramienta más íntima, flexible y abierta, (...) se emplean cuando el problema de estudio no se puede observar y permiten obtener información personal detallada” (2006, pp. 597-598). De igual manera, según Pasco & Ponce (2018), una variante de las entrevistas es “la entrevista semiestructurada, las cuales comprenden un abanico definido de preguntas, pero con una secuenciación y formulación flexible” (p. 63).

Las entrevistas se dividen en estructuradas, semiestructuradas y no estructuradas o abiertas (Ryen, 2013; y Grinnell & Unrau, 2011 citado en Hernández et al., 2006). La primera de ellas cuenta con una guía de preguntas previamente elaborada, las cuales se dividen en temáticas. Las semiestructuradas si bien contienen, como en el caso anterior, una guía de preguntas, la diferencia se basa en la libertad del entrevistador para realizar preguntas adicionales a las de la guía durante la entrevista para obtener una mayor información. Por último, las de carácter abiertas se fundamentan en una guía general de contenido y el entrevistador posee completa libertad para manejarla (Hernández et al., 2006).

Así se contó con una serie de preguntas vinculadas a los dos ejes temáticos de la investigación, capacidad estatal y prevención de conflictos socioambientales, las que fueron empleadas de acuerdo con la especialización de cada uno de los actores descritos en la Tabla 06 (funcionarios), y se hizo repreguntas cuando fue necesario. Se realizó entrevistas semiestructuradas a actuales y exfuncionarios públicos de la SGSD, tal como se detalló en párrafos previos. Es importante mencionar que, debido a la coyuntura actual de emergencia sanitaria, estas se realizaron principalmente por medios digitales.

#### **4.3. Revisión de documentos**

Una herramienta de recolección de datos en investigaciones con enfoque cualitativo es la revisión documental. Hernández et al. (2014, p. 415) mencionan que los documentos son “una fuente muy valiosa de datos cualitativos”. Así, Hurtado (2006, p. 90) define a la revisión documental como el “proceso mediante el cual un investigador recopila, revisa, analiza, selecciona y extrae información de diversas fuentes, acerca de un tema particular, con el propósito de llegar al conocimiento y comprensión más profundos del mismo”.

Esta herramienta de recolección se utilizó en la presente investigación con el fin de recabar la mayor información posible sobre la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM que permita realizar una caracterización de aquellas capacidades con las que esta cuenta para la prevención de conflictos socioambientales. En ese sentido se revisaron diversos documentos como el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), Cuadro de Asignación de Personal (CAP), Presupuesto Analítico de Personal (PAP), Plan Estratégico Institucional (PEI) y Plan Operativo Institucional (PEI). Además, también se revisaron documentos que brindan información sobre el nivel de conflictividad del país como Reportes de Conflictos emitidos por la Defensoría del Pueblo, Willaqniki de la SGSD, entre otros.

## 5. Métodos de análisis de información

En la presente sección se desarrollan los métodos de análisis de información de la presente investigación, tanto durante la etapa de validación de variables como el trabajo de campo con la revisión bibliográfica y las entrevistas semi estructuradas.

### 5.1. Método Delphi

Entre las técnicas de investigación más utilizadas se encuentra el método Delphi, el cual es una herramienta que permite “estructurar un proceso comunicativo de diversos expertos organizados en grupo-panel con vistas a aportar luz en torno a un problema de investigación” (López, 2018, p. 21). Por su parte, Vicens (1985) menciona que es un procedimiento para la obtención de información de un grupo de expertos en varias etapas, con tres características: anonimato, respuesta numérica y retroalimentación; y, Landeta (1999) lo define como un proceso sistemático e iterativo encaminado a la obtención de las opiniones, y si de ser posible un consenso por parte del grupo de expertos. Al respecto, Saunders, Lewis & Thornhill (2016) señalan que sirve para aclarar las ideas de la investigación. En síntesis, consiste en la recopilación de opiniones, argumentos y comentarios de un grupo de expertos sobre el objeto de la investigación. La presente investigación emplea esta última definición.

Respecto de la aplicación del Método, Landeta (1999); Ortega (2008) y López (2018), señalan que este comprende cinco etapas o fases: i) selección y conformación del grupo o panel de expertos, ii) determinar el número de expertos, iii) calidad del grupo o panel, iv) proceso iterativo en rondas, y v) consenso o estabilidad. Por otro lado, Reguant y Torrado (2016) solo contemplan cuatro, las siguientes: i) definición, ii) conformación del grupo de informantes, iii) ejecución de las rondas de consulta, y iv) resultados. Para la presente investigación se emplearán las fases descritas por los primeros autores puesto que la definición de cada etapa es más completa, y por su especificidad, ayuda a los investigadores a realizar un trabajo más íntegro. La presente investigación se enmarca en la primera categorización, la cual se desarrolla a continuación.

En primer lugar, la fase de selección y conformación del grupo de expertos; Steurer señala que “uno de los aspectos más críticos del Método Delphi es la selección de expertos calificados” (2011, p. 960). Para ello, Ludwig (citado en López, 2018), señala que previo a la selección del panel, los investigadores deben identificar a los expertos potenciales. En ese sentido, es importante señalar que el perfil de los expertos está condicionado por el problema y la naturaleza de la investigación (Needham & Loe, 1990), y que se demuestren no solo interés en el tema de investigación sino también disposición para participar en el proceso (Hung et al., citado en López, 2018).



Asimismo, para realizar la selección, Needham & Loe (1990) y Pill (1971), mencionan que se debe de analizar los antecedentes y experiencia de los expertos identificados. La selección debe darse luego de la revisión bibliográfica, ya que es en ese proceso en el que se identifican autores notables (López, 2018). En ese sentido, Steurer (2011) propone contactar a uno o dos expertos y a estos consultar por otros; sin embargo, señala también que puede generar algún tipo de sesgo en la investigación, ya que probablemente se recomienda a expertos que comparten sus puntos de vistas, por lo que, considera que una manera más objetiva es “elegir a expertos que cuenten con más de cinco publicaciones sobre el tema elegido en un par de revistas durante los últimos tres años” (p. 960). Por otro lado, diversos autores señalan que la disposición de los expertos también es importante en la aplicación del método.

En segundo lugar, respecto del número de expertos a entrevistar no hay un consenso en la literatura revisada, lo cual se explica debido a que el método “no depende per se de una muestra representativa de una población en particular. Es decir, no hay reglas específicas con respecto a la selección de participantes (...). Más bien, (...) depende de la información que los investigadores quieran recopilar” (Steurer, 2011, p. 960). Sin perjuicio de ello, diversos autores coinciden en que un intervalo de entre 7 a 15 expertos garantiza calidad a la investigación (Delbecq et al., 1975; Landeta, 1999; Skulmoski et al., 2007; y Ludwig citado en López, 2018). Sin perjuicio de ello, Landeta (1999) y Powell (2003) afirman que este puede cambiar de acuerdo con el i) problema, objetivos y naturaleza de la investigación y ii) los recursos disponibles de los investigadores. Así, para la presente investigación se entrevistó a nueve expertos, tal como se detalla en la Tabla 05.

En tercer lugar, respecto de la calidad de los expertos, López (2018) detalla que esta se justifica desde los criterios empleados en la fase 1: selección y conformación; así, las investigaciones que realizaron y su experiencia profesional garantizan esta calidad. Así, Landeta (1999) propone que los investigadores revisen cuantas veces fueron citados, años de experiencia en la materia, formación profesional y puestos o cargos ocupados.

En cuarto lugar, respecto al proceso iterativo de rondas, este “tiene que ver con el intercambio controlado de información entre el administrador del Delphi y los expertos. La iteración se organiza en rondas o vueltas, (...) a través de una serie de interrogatorios” (López, 2018, p. 25). Para cada una de estas se elaboran guías de entrevistas con preguntas, de ser necesario una segunda ronda de preguntas o consultas y/o de retroalimentación (Reguant y Torrado, 2016). Al respecto de la tecnología autores como Okoli & Pawlowski (2004) y Von der Gracht (2012) mencionan que esta es de gran utilidad para el Método Delphi, debido a que facilita

el contacto y conversación con los expertos; asimismo, “optimizan recursos, se facilita la recolección, almacenamiento, procesamiento y análisis de datos, y se abre la posibilidad de una rápida retroalimentación” (López, 2018, p. 27). Esta etapa del Método se aplicó en tanto luego de acabadas las preguntas contempladas en las guías de entrevistas se solicitó retroalimentación y hubo repreguntas en todas las entrevistas.

Finalmente, se entiende por consenso al “grado de convergencia de las estimaciones individuales en un mínimo del 80%” (Pozo, Gutiérrez & Rodríguez, 2007, p. 355). Por otro lado, estabilidad es la “no variabilidad significativa de las opiniones de los expertos entre las rondas sucesivas independientemente del grado de convergencia” (Pozo, Gutiérrez & Rodríguez, 2007, p. 355); al respecto, Landeta (1999) y Von der Gracht (2012) señalan que este último concepto es un mejor criterio para cerrar la aplicación de la metodología. Asimismo, Reguant & Torrado (2016) señalan que en esta fase se busca recoger todas las razones y argumentos presentados por los expertos y determinar su nivel de importancia. Entonces, para la investigación el conceso se realizó de la siguiente manera: las respuestas de un experto sobre una pregunta en particular se formulaban a manera de pregunta a otro experto a fin de llegar a una respuesta que sea compartida por gran parte de ellos, y obtener así un consenso.

## **5.2. Método de codificación**

Como se mencionó previamente, el enfoque definido para la presente investigación es cualitativo y la recolección de información se realizó mediante entrevistas a catorce trabajadores y ex trabajadores de diversas entidades, para las cuales se emplearon grabaciones de audio y video mediante las plataformas de Google Meet y Zoom, debido al contexto de crisis sanitaria generada por el coronavirus COVID-19.

Dado al amplio volumen de datos, se realizó el análisis de la información a través de una codificación cualitativa abierta. En primer lugar, se transcribieron las entrevistas, de esta forma se identificaron, de manera prematura, algunos patrones en la información. Luego se realizó la codificación de la información mediante Excel, en el cual se agrupó la información de acuerdo con las variables de estudio, lo cual dio origen a los segmentos o unidades.

Con ello se alcanzó un primer nivel de codificación, en el cual se identificaron unidades de significado, se categorizaron y se les asignaron códigos a las categorías (Hernández et al., 2014). De esta manera, se analizaron las unidades, las cuales fueron comparadas con otras en términos de similitudes y diferencias, al encontrar similitudes fueron introducidas en una categoría en común, al encontrar diferencias se introdujo una categoría nueva, este proceso es denominado “comparación constante” y se realizará iterativamente con el fin de introducir todas las unidades dentro de categorías (Hernández et al., 2014).

Finalmente se llevó a cabo el segundo nivel de codificación, en el cual se compararon las categorías con el objetivo de encontrar diferencias y similitudes entre ellas. En esta etapa del proceso de análisis, “la meta es integrar las categorías en temas más generales y centrales con base en sus propiedades (codificación axial)” (Hernández et al., 2014, p. 442).

### **5.3. Método de análisis de contenido cualitativo**

De acuerdo con Krippendorft (2004) el análisis de contenido cualitativo es una herramienta que utiliza un conjunto de procedimientos para hacer inferencias reproducibles y validadas a partir de un texto. En otras palabras, “permite investigar el contenido de las comunicaciones mediante la clasificación en categorías de los elementos o contenidos manifiestos de dicha comunicación o mensaje” (Aigeneren, 1999, p. 4). Asimismo, el autor señala que lo importante son las ideas y argumentos y no únicamente las palabras que reproduzca el emisor.

Entre las definiciones más modernas se encuentran la de Andreú (2018), quien lo define como “un conjunto de técnicas sistemáticas interpretativas del sentido oculto de los textos (...) parte de la lectura como medio de producción de datos” (p. 22). Y, por otro lado, Pasco & Ponce (2018) señalan que es “un examen detallado y sistemático del contenido de una comunicación con el fin de identificar temas y patrones subyacentes. El propósito es realizar inferencias de los datos analizados sobre el contexto en el que fueron producidos” (p. 75). Bajo la misma línea, los autores descomponen esta herramienta en tres: i) unidades de análisis, ii) sistema de categorías, y iii) proceso de codificación. El primero de ellos hace referencia a los segmentos de información que pueden ser abordados de manera independiente, por ejemplo, un fragmento de una entrevista semi estructurada; el segundo tiene que ver con la manera en que se clasifica la información, por ejemplo, a través de categorías; y, la tercera consiste en “fragmentar la información, así se asignan categorías a determinados segmentos. Una vez concluido este proceso se buscan conexiones entre dichas categorías y se efectúan las interpretaciones correspondientes” (p. 75).

## **6. Operacionalización de variables de estudio**

Para la presente investigación se definieron variables y subvariables sobre la capacidad estatal para la prevención de los conflictos socioambientales, las cuales fueron identificadas durante el proceso de revisión bibliográfica. Asimismo, estas fueron validadas mediante entrevistas realizadas a expertos en la materia quienes brindaron sus opiniones y recomendaciones sobre la pertinencia de dichas variables. A fin de ilustrarlas, se presenta la siguiente matriz (Tabla 07), la cual distingue 2 variables (capacidad administrativa y capacidad política), subvariables (recursos humanos, organización y recursos políticos) e indicadores para cada uno de ellos. Asimismo, con el fin de precisar con mayor profundidad los indicadores, se elaboró la Tabla 08, en la cual se presenta el método de medición de estos.

**Tabla 07: Matriz de variables, subvariables e indicadores**

<b>VARIABLE</b>	<b>SUBVARIABLE</b>	<b>INDICADORES</b>
<b>CAPACIDAD ADMINISTRATIVA</b>	1.1 Recursos Humanos	1.1.1. Número de personas
		1.1.2. Idoneidad del perfil
		1.1.3. Modalidades de contratación
		1.1.4. Tiempo de dedicación
	1.2 Organización	1.2.1. Diseño organizacional
		1.2.2. Disponibilidad de recursos financieros y físicos
		1.2.3. Coordinación y cooperación intergubernamental e intersectorial
		1.2.4. Autoridad pública
		1.2.5. Sistemas de información
	<b>CAPACIDAD POLÍTICA</b>	2.1 Recursos Políticos
2.1.2. Participación ciudadana		
2.1.3. Autoridad/Poder político		
2.1.4. Voluntad política y liderazgo		
2.1.5. Gobierno Abierto		

Como se mencionó, la elección de las variables y subvariables de estudio es resultado de la triangulación de la información levantada a lo largo del proceso de investigación. Es así como, a través del análisis y codificación de las entrevistas a expertos y las fuentes bibliográficas revisadas en relación con las variables de estudio se obtuvieron los aspectos a evaluar de los indicadores de cada una de estas, tal como se detalla en la Tabla 08. Es así como, a través de esta medición se determinarán los hallazgos de la investigación.

**Tabla 08: Matriz de medición de indicadores de las subvariables**

INDICADORES	ASPECTOS POR EVALUAR
1.1.1 Número de personas	i) Porcentaje de personal con el que cuenta la entidad para el desarrollo de las funciones de prevención de conflictos sociales. ii) Adecuada cantidad de personal para las funciones de prevención de la SGSD.
1.1.2 Idoneidad del perfil	i) Existencia de un perfil establecido idóneo para los trabajadores de prevención en el marco de lo que aborda la literatura. ii) Cumplimiento del perfil por parte de los trabajadores del área. iii) Planes de desarrollo de las personas en materia de prevención de conflictos.
1.1.3 Modalidades de contratación	i) Modalidad contractual de las personas que desempeñan funciones de prevención de conflictos sociales: niveles de estabilidad del personal.
1.1.4 Tiempo de dedicación	i) Tiempo de dedicación en actividades de prevención en relación con el total de las actividades que desempeñan diariamente/semanalmente. ii) Tiempo de dedicación en cada una de las actividades de prevención.
1.2.1 Diseño organizacional	i) Forma de organización del trabajo. ii) Mecanismos de comunicación interna en la organización: objetivos, trabajo y acceso y flujo de información. iii) Procesos de toma de decisiones. iv) Relaciones internas entre las unidades orgánicas de la PCM y la SGSD.
1.2.2 Disponibilidad de recursos financieros y físicos	i) Disponibilidad de recursos financieros, equipamiento e infraestructura. ii) Funciones a las que están destinados los recursos financieros y equipamiento e infraestructura. iii) Idoneidad del Plan Operativo Institucional y concordancia con el presupuesto.
1.2.3 Coordinación y cooperación intergubernamental e intersectorial	i) Cooperación y coordinación para el desarrollo de las actividades de prevención intergubernamental e intersectorial. ii) Existencia de planes en conjunto con otras áreas y/o ministerios.
1.2.4 Autoridad pública	i) Idoneidad del marco legal sobre prevención de conflictos. ii) Competencias exclusivas frente al resto. iii) Grado de poder/responsabilidad de los ministerios y gobiernos subnacionales en la gestión de conflictos.
1.2.5 Sistemas de información	i) Idoneidad de los sistemas de gestión de la información. ii) Compartición de información.
2.1.1. Reconocimiento público y prioritario	i) Existencia de canales de recepción de demandas. ii) Efectividad de los canales existentes. iii) Capacidad para problematizar los problemas e incluirlos en la agenda pública.
2.1.2. Voluntad política	i) Existencia de voluntad política de los encargados de tomar decisiones para prevenir un conflicto ii) Influencia sobre la actuación de los sectores competentes en prevención iii) Capacidad de tomar decisiones para la prevención y garantizar se efectúen

**Tabla 08: Matriz de medición de indicadores de las subvariables (continuación)**

2.1.3. Gobierno Abierto	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Transparencia               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Accesibilidad a datos e información sobre prevención</li> </ul> </li> <li>ii) Rendición de cuentas               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de información a la población sobre las acciones ejecutadas en el marco de la prevención.</li> </ul> </li> <li>iii) Participación ciudadana               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de canales que permitan la participación ciudadana</li> <li>- Efectividad de los canales existentes</li> <li>- Inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones</li> <li>- Voluntad de diálogo para con todos los actores.</li> </ul> </li> </ul>
-------------------------	---

## 7. Limitaciones

Previo al desarrollo del capítulo de hallazgos de la investigación es necesario detallar las principales limitaciones que se presentaron. Al respecto, se han identificado tres, siendo el acceso a la información la principal.

### 7.1. Acceso a la información

Debido a las restricciones sanitarias para hacer frente a la COVID-19, el trabajo de campo de la investigación se basó en el empleo de entrevistas semiestructuradas en las plataformas de Google Meet y Zoom; sin embargo, debido a la recarga laboral como consecuencia del incremento de la conflictividad social originada por las medidas adoptadas por el gobierno de turno y encontrarse en el periodo de elaboración del informe de rendición de cuentas, resultó bastante complicado que los trabajadores de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo accedieran a estas.

Por otro lado, el periodo de elecciones presidenciales y la inestabilidad política en el Perú, reflejada en la moción de vacancia presentada por el Congreso durante el mes diciembre, implicó frecuentes cambios del personal tanto en los cargos directivos de las subsecretarías como en los trabajadores del régimen laboral CAS, Decreto Legislativo N° 276 y N° 728, y locadores de servicios. Esta situación devino también en un incremento de la carga laboral. Por lo expuesto, la selección de la muestra por parte de los investigadores se realizó en base a la accesibilidad a los trabajadores de la precitada Secretaría.

### 7.2. Ausencia de investigaciones previas

La presente investigación tiene un alcance exploratorio y descriptivo debido a que una de las principales limitaciones es la ausencia de investigaciones previas que vinculen estos dos ejes temáticos, capacidad estatal y prevención de conflictos socioambientales. Bajo la consideración

previamente mencionada, para validar los aspectos teóricos que vinculan ambos ejes temáticos, en la presente investigación se realizaron entrevistas a un grupo de expertos en capacidad estatal y gestión de conflictos con el objetivo que brinden sus opiniones, comentarios y recomendaciones respecto de las variables e indicadores que se usarían en el desarrollo de la investigación, de esta manera se construyó la metodología para caracterizar las capacidades de la SGSD en la prevención de conflictos socioambientales. Sin embargo, la ausencia de investigaciones impide que se puedan realizar comparaciones sobre los resultados obtenidos.

### **7.3. Confiabilidad de la data obtenida**

Como se desarrolló en párrafos previos, la presente investigación es exploratoria y descriptiva, por lo que se pretende medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre las variables elegidas. En ese sentido, no hay una cantidad significativa de bibliografía que vincule los dos ejes temáticos, por lo que se ha desarrollado entrevistas semiestructuradas a fin de obtener información de fuentes primarias. Sin embargo, es importante señalar que este tipo de herramienta de recojo de información puede presentar sesgos de los entrevistados.

A fin de cruzar la información, se han revisado fuentes secundarias como, por ejemplo, los documentos de gestión de la PCM, por lo que a través de estas se podrá contrastar los hallazgos de la investigación.

En conclusión, debido a que la investigación tiene como objetivo describir y analizar la capacidad estatal de la SGSD de la PCM en la prevención de la gestión de conflictos socioambientales, se opta por aplicar el estudio de caso tipo 01 como estrategia de investigación que permitirá hacer un análisis holístico de la SGSD. Para ello, se emplea el enfoque cualitativo debido a que se busca comprender el fenómeno desde las perspectivas y puntos de vista de los trabajadores de la secretaría precitada. Ahora bien, debido a que la bibliografía en capacidad estatal para prevención de conflictos es escasa, se empleó el Método Delphi para validar y determinar las variables y aspectos a analizar para caracterizar la capacidad estatal de la SGSD. Respecto de las herramientas de información, se ha empleado la revisión bibliográfica, entrevistas semiestructuradas y revisión de documentos.

## **CAPÍTULO 5: HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN**

El presente capítulo presenta los hallazgos del análisis de la información recogida triangulando las entrevistas semiestructuradas con la revisión documental. Así, se caracteriza las capacidades de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM en la etapa de prevención de conflictos socioambientales generados por proyectos mineros durante el 2021. Los hallazgos se organizan de acuerdo con las variables y macro variables presentadas en el capítulo correspondiente a la metodología. Se debe señalar que, del listado de entrevistados, no todos fueron consultados respecto de todas las variables, debido al perfil de cada uno de ellos y los fines que se buscaba con cada entrevista.

### **1. Capacidad Administrativa**

Como se ha mencionado antes, la capacidad administrativa tiene que ver con las habilidades técnico – burocráticas de la organización para alcanzar sus objetivos, que están relacionadas con la propia organización y los recursos humanos con los que ésta cuenta.

#### **1.1. Recursos Humanos**

Respecto de los recursos humanos de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM se analizaron: número de personas que conforman la Secretaría, idoneidad del perfil, modalidades de contratación y tiempo de dedicación. A continuación, se presentan los hallazgos.

##### **1.1.1. Número de personas**

La SGSD tiene un secretario que dirige toda la unidad. Forman parte de su despacho tres asesores y un trabajador encargado de las comunicaciones de la secretaría. Adicionalmente, la SGSD cuenta con personal que forma parte de las tres subsecretarías que la componen: la Subsecretaría de Gestión del Diálogo (SSGD), Subsecretaría de Prevención y Gestión de la Información (SSPI) y la Subsecretaría de Seguimiento y Gestión de Compromisos (SSGC).

En cuanto a la Subsecretaría de Gestión del Diálogo, esta cuenta con un subsecretario y se compone de seis (06) unidades territoriales (UT): amazonia, norte, sureste, suroeste, centro y nacional, cada una de las UT está conformada por un conjunto de departamentos, de esta manera se distribuye la gestión de los conflictos sociales en el país. Cada UT cuenta con un coordinador, quien tiene a su cargo un grupo de gestores territoriales, quienes se encargan de recabar información sobre los conflictos, emitir alertas, monitorear y realizar seguimiento de los espacios



de diálogo, articular con los sectores competentes y con instituciones de todos los niveles de gobierno, instalar espacios de diálogo (comunicación personal, 29 de diciembre de 2021), el número de gestores por UT es variable y cada uno de ellos tiene un territorio asignado, dentro del cual debe realizar las funciones previamente descritas, en ese sentido, la UT Amazonía cuenta con cuatro (04) gestores, la UT Norte cuenta con cinco (05), la UT Sureste cuenta con tres (03) y dos (02) conductores, la UT Suroeste cuenta con uno (01) y un (01) conductor, la UT del Corredor Vial del Sur cuenta con tres (03) y la UT Centro cuenta con cinco (05) gestores y un (01) coordinador descentralizado.

La Subsecretaría de Prevención y Gestión de la Información cuenta con un subsecretario, quien tiene a su cargo a seis (06) analistas, cada uno de ellos asignado a una UT y son los encargados de recabar información sobre los conflictos de las UT que les corresponde, actualizar la información en el sistema SIGESSCOM, emitir alertas, coordinar y alertar a los sectores competentes, y realizar reportes semanales sobre los conflictos suscitados (Nancy Bahamonde, comunicación personal, 30 de diciembre de 2021).

Finalmente, la Subsecretaría de Seguimiento y Gestión de Compromisos está a cargo de una Subsecretaría, y cuenta con una secretaria administrativa, un coordinador y 6 analistas, cada uno de ellos atiende a una UT. Sus funciones son evaluar las actas que surgen de espacios de diálogo en los que participa la SGSD, registrar la información de las actas en la base de datos del SIGESSCOM, y realizar un monitoreo y seguimiento constante de los acuerdos suscritos en las actas (Pedro Vásquez, comunicación personal, 30 de diciembre de 2021).

En total, el personal de la SGSD es de 51 personas, el 12% de los cuales se encuentra en la Subsecretaría de Prevención y Gestión de la Información (SSPI), el 61% en la Subsecretaría de Gestión del Diálogo (SSGD) y el 18% en la Subsecretaría de Seguimiento y Gestión de Compromisos (SSGC). Esta distribución en el número de personal de la SGSD responde principalmente a que la SSGD cuenta con un amplio número de gestores territoriales debido a que estos cuentan con presencia territorial en casi todas las regiones del país pues su trabajo así lo amerita. Sin embargo, pese a que solo el 12% del total del personal de la SGSD se encuentra en la SSPI, el personal de las otras subsecretarías también realiza funciones que fueron identificadas como actividades de prevención en el marco teórico. En ese sentido, se puede concluir que las actividades de prevención no son desempeñadas únicamente por la SSPI, sino que también son realizadas, en menor medida, por personal de la SSGC y SSGD, evidenciando así, que la prevención es transversal al trabajo de las tres subsecretarías. No obstante, lo antes mencionado, respecto del personal de la SSPI, el subsecretario Cesar Bedoya menciona que requiere mayor

número de personal, pues al contar con solo un analista para realizar labores de prevención en cada una de las UT, estos no se dan abasto ya que deben atender a un gran número de regiones y conflictos asociados, por lo que considera que dentro de la SSPI se requiere ampliar el personal (Cesar Bedoya, comunicación personal, 23 de diciembre de 2021). Bajo la misma línea, coordinadores y analistas de la SSPI concuerdan en que se requiere de un mayor número de personal, sobre todo en campo, para apoyar a las UT y realizar un trabajo preventivo más cercano a la zona, ya que esto les permitiría contar con más información primaria.

### **1.1.2. Modalidades de contratación**

Se ha identificado que dentro de la SGSD los colaboradores son contratados bajo tres (03) modalidades contractuales: i) Decreto Legislativo 1057 o CAS, ii) Orden de Servicio, y iii) Convenio PNUD; el primero de ellos es una modalidad contractual con un plazo determinado (D.L. 1057); en segundo lugar, la modalidad contractual bajo orden de servicio es una modalidad que debería corresponder a actividades no permanentes (consultorías) y que no brinda estabilidad ni beneficios a los colaboradores; finalmente, el convenio PNUD es una modalidad diseñada para consultorías y a plazo determinado, sin embargo, esta ha sido desnaturalizada y se utiliza para contratar trabajadores que realizan labores de carácter permanente dentro de la SGSD.

Los trabajadores de la SGSD durante el 2021 se encontraban bajo alguna de las modalidades descritas previamente. La secretaria a cargo de la SGSD al igual que los tres subsecretarios estaban contratados bajo el Decreto Legislativo 1057 o CAS; por otro lado, los tres asesores de la SGSD tenían contrato bajo el convenio PNUD, mientras que el encargado de las comunicaciones de la secretaría tenía un orden de servicio. La modalidad contractual del personal de la SSGD era variable, trece (13) trabajadores tenían una modalidad contractual bajo el convenio PNUD, cuatro (04) bajo orden de servicio y catorce (14) bajo Decreto Legislativo 1057 o CAS. En lo que respecta al personal de la SSPI, los seis (06) analistas tenían una modalidad contractual bajo el convenio PNUD; finalmente, el personal de la SSGC, la secretaría administrativa, el coordinador y los seis (06) analistas estaban contratados bajo orden de servicio.

Del total del personal de la SGSD y las subsecretarías que la componen, el 43% sostiene un contrato de convenio PNUD, 22% orden de servicio y 35% D.L. 1057 o CAS, de esta manera se evidencia que la modalidad contractual de los trabajadores de la SGSD no les brinda estabilidad laboral, pues muchos de ellos son contratados cada tres meses (Cesar Bedoya, comunicación personal, 23 de diciembre de 2021).

### **1.1.3. *Idoneidad del perfil***

En primer lugar, respecto de la existencia de un perfil establecido para los trabajadores que realizan actividades de prevención, Magda Hernández, una entrevistada señala que “los perfiles están establecidos en el ROF y documentos internos, quizás no están publicados actualizados en la web, pero sí existen” (comunicación personal, 19 de enero de 2022); asimismo, Pedro Vásquez, menciona que si bien no existe un documento de perfiles en específico para los especialistas en prevención sí se cuenta con uno que hace las veces de manual en el que se detalla los perfiles de todos los trabajadores de la SGSD (comunicación personal, 29 de diciembre de 2021); sin embargo, luego de solicitarlo a través de correo y la revisión en la intranet y portal de transparencia de la PCM no se encontró dicho documento. Entonces, si bien no se cuenta con dicho documento, se encontró que las convocatorias, las cuales son accesibles en la web, son útiles para analizar cuáles son los conocimientos y habilidades que demanda, en líneas generales, la SGSD, es importante señalar que estas se elaboran de acuerdo con lo que dicta la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR; a continuación, se desarrolla ello.

Así, de la revisión de las convocatorias CAS en la página web de la PCM, se obtiene que, para cada puesto se busca un perfil diferente, a pesar de pertenecer a la misma Unidad Territorial, pero que el requisito común es el contar con conocimientos en gestión de conflictos. Así, por ejemplo, el proceso CAS N° 119-2021-PCM-OGRH, convocatoria para la contratación de un/a (01) Especialista en Gestión de Conflictos - Lima para la Subsecretaría de Gestión del Diálogo de la SGSD tenía como objetivo el contratar a una persona para “implementar las estrategias y acciones en materia de gestión de conflictos en coordinación con los tres niveles de gobierno y actores sociales en la unidad territorial de su competencia orientada a prevenir conflictividad social” (p. 1). Para ello se requiere el siguiente perfil:

**Figura 15: Perfil Especialista en Gestión de Conflictos**

REQUISITOS	DETALLE
<b>Formación Académica, grado académico y/o nivel de estudios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Título universitario en Derecho, Comunicación, Ciencias Administrativas, Ciencias Sociales, Economía, Ingeniería, Educación o afines por la formación.</li> </ul>
<b>Cursos y/o programas de especialización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cursos y/o programas de Especialización y/o diplomados en Gestión Pública y/o Gestión de Conflictos y/o Negociación y Resolución de Conflictos y/o Responsabilidad Social y/o Gestión del Diálogo y/o Relaciones Comunitarias y/o Negociación Colectiva y/o afines a la materia (mínimo de 60 horas acumuladas).</li> </ul>
<b>Conocimientos para el puesto y/o cargo:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conocimiento en monitoreo de programas y/o desarrollo y/o gestión de conflictos sociales.</li> <li>Conocimiento de Ofimática a nivel intermedio.</li> </ul>
<b>Experiencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Experiencia General:</b> Cuatro (4) años de experiencia laboral en el sector público o privado.</li> <li><b>Experiencia Específica:</b> Tres (3) años de experiencia laboral en la función o la materia de gestión de conflictos, con un nivel mínimo de puesto como analista; de los cuales un (1) año en el sector público.</li> </ul>
<b>Habilidades o Competencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Orientación a Resultados, Vocación de Servicio, Trabajo en Equipo, Negociación, Comunicación efectiva y Liderazgo.</li> </ul>

Fuente: Proceso CAS N° 119-2021-PCM-OGRH (2021).

De igual manera, el proceso CAS N° 120-2021-PCM-OGRH, convocatoria para la contratación de un/a (01) Coordinador(a) de Gestión de Conflictos Sociales – Norte para la Subsecretaría de Gestión del Diálogo de la SGSD tenía como objetivo el contratar a una persona para coordinar con los “tres niveles de Gobierno y actores sociales las estrategias y acciones necesarias en materia de gestión de conflictos, en la unidad territorial de su competencia y en el marco de la normativa vigente, orientadas a prevenir la conflictividad social” (p. 1). Para ello se requiere el siguiente perfil:

**Figura 16: Perfil Coordinador(a) de Gestión de Conflictos Sociales**

REQUISITOS	DETALLE
Formación Académica, grado académico y/o nivel de estudios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Título universitario en Derecho, Sociología, Economía, Psicología, Ciencias de la Comunicación, Ciencias Políticas o afines por la información.</li> </ul>
Cursos y/o programas de especialización	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cursos: y/o Programas de Especialización y/o diplomados en Gestión Pública y/o Gestión de Conflictos y/o Negociación y Resolución de Conflictos y/o Responsabilidad Social y/o Gestión del Diálogo y/o Relaciones Comunitarias y/o Negociación Colectiva y/o afines a la materia (mínimo de 60 horas acumuladas).</li> </ul>
Conocimientos para el puesto y/o cargo:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conocimiento en Gestión Pública, Políticas Públicas, Responsabilidad Social, Gestión de conflictos sociales.</li> <li>Conocimiento de Ofimática a nivel intermedio.</li> </ul>
Experiencia	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Experiencia General:</b> Seis (6) años de experiencia laboral en el sector público o privado.</li> <li><b>Experiencia Específica:</b> Tres (3) años de experiencia laboral en la función o la materia de gestión de conflictos, Dos (02) años en el nivel mínimo de puesto como especialista; de los cuales un (1) año en sector público.</li> </ul>

Fuente: Proceso CAS N° 120-2021-PCM-OGRH (2021).

Al respecto, de acuerdo con la literatura revisada, los que desempeñen funciones de prevención deberían tener capacidad de análisis y reflexión, manejo de herramientas de recojo de información, habilidades de comunicación, paciencia, flexibilidad, creatividad y capacidad de mediación (PNUD, 2018; USAID, 2012a; Alegría, Huamaní, Macassi & Rojas, 2012). Al respecto, Cesar Bedoya señala que “todos los que trabajan en la Secretaría cuentan con las capacidades necesarias para prevenir y gestionar los conflictos (...) eso es lo que siempre esperamos de las convocatorias” (comunicación personal, 23 de diciembre de 2021).

En segundo lugar, respecto del cumplimiento del perfil que se busca en las convocatorias para los cargos de confianza, Cesar Bedoya señala que son lo esperado (comunicación personal, 23 de diciembre de 2021). Así mismo, Nancy Bahamonde comenta que "ahora sí (los perfiles son adecuados en el 2021), porque como hemos estado recibiendo capacitación constante, sí, al menos yo no he tenido ningún inconveniente con los gestores territoriales, ni con los de la unidad de seguimiento, (...) hablamos el mismo idioma" (comunicación personal, 30 de diciembre de 2021). De igual manera, los otros sectores los respaldan, por ejemplo, un servidor del MINEM menciona que la SGSD "tiene un equipo bien sólido, tiene un buen equipo (...), sí, he visto personas muy calificadas" (comunicación personal, 30 de diciembre de 2021).

Por otro lado, Cesar Bedoya comenta que, en caso no se alcance el perfil esperado, la SGSD busca reducir estas brechas a través de las capacitaciones, las cuales se realizaron de manera periódica durante el 2021, esta última afirmación la refuerzan los entrevistados: "el año pasado (2021) recibimos bastante capacitación (...)" (Karina Chavez, comunicación personal, 20

de enero de 2022); "han sido varias sesiones, toda la mitad del año pasado hemos tenido capacitaciones semanales (...) han sido bastantes, (...) me ha servido bastante" (Raúl Cavero, comunicación personal, 11 de enero de 2022); y,

“Las capacitaciones siempre han sido un buen pilar en la Secretaría. Incluso, yo recuerdo cuando era Oficina Nacional de Diálogo, hacían simposios internacionales con el apoyo del PNUD. Traían ponentes de afuera, se invitaba a presentar trabajos de carácter regional. Siempre ha sido un pilar (...) Pero, 2019, 2020 sí hubo un paréntesis y ya no se trabajó la capacitación al interior de la secretaria (...) En el 2021, sí se le dio bastante énfasis y tuvimos la suerte de hacer un ciclo completito, casi todo el año, de hacer capacitación” (comunicación personal, 26 de enero de 2022).

Por su parte, el Protocolo para el Monitoreo y el Seguimiento de Compromisos señala que

“la SSGC desarrolla anualmente una capacitación para los equipos técnicos de las subsecretarías de la SGSD respecto al presente Protocolo. Asimismo, elabora los materiales para los procesos de inducción de nuevo personal de la SGSD y asegura su actualización sistemática cuando sea pertinente” (Resolución de Secretaría de Gestión Social y Diálogo N° 006-2021-PCM/SGSD, p.12)

Labor que también se evidencia en la siguiente afirmación de Cesar Bedoya:

"Desde que empezamos en la anterior gestión, hasta ahora, hemos puesto el énfasis en fortalecer capacidades internas, con talleres internos, y eso también lo hacemos extensivo con nuestros colaboradores que son funcionarios especializados de los gobiernos regionales o de los propios sectores. (Las capacitaciones) son periódicas, las grabamos y son como módulos, como paquetes modulares trabajamos temas como comunicación, negociación, facilitación de procesos, entonces cuando quieras lo vuelves a bajar, lo miras, y ahí está" (comunicación personal, 23 de diciembre de 2021)

Respecto del contenido de estas Raúl Cavero señala lo siguiente: "nos han dado capacitaciones para ambos (prevención e intervención) nos han dado incluso de conceptos básicos del tema del enfoque de los conflictos" (comunicación personal, 11 de enero de 2022). Este contenido lo elabora Giselle Huamaní, la entonces Secretaria de la SGSD, o se contrata a terceros,

por ejemplo, la PUCP (Karina Chavez, comunicación personal, 20 de enero de 2022; Nancy Bahamonde, comunicación personal, 30 de diciembre de 2021).

En resumen, encontramos que el perfil de los equipos que se busca contratar no está definido, que existe una práctica en las convocatorias de personal en la que se solicita conocimiento en la gestión de conflictos sociales, pero no hay énfasis específico en el perfil de los que trabajarán en las áreas de prevención.

#### **1.1.4. Tiempo de dedicación**

Los entrevistados señalan que la prevención es “gestionar la información (...) tenerla analizada o comprendida de tal forma que nos permita adelantarnos a los hechos y emitir las alertas” (Raúl Cavero, comunicación personal, 11 de enero de 2022). Respecto del tiempo de dedicación señala que se realiza todos los días, es decir, cada función que desempeñan busca prevenir conflictos o que estos escalen a situaciones de violencia o manifestaciones.

“Eso es toda la semana, normalmente, lo que tengo más tiempo previsto es desarrollar los productos, pero el seguimiento de la información, que se hace a través de los gestores, de los otros sectores que nos pasan información, eso se hace de manera constante, te va llegando la información y ya. Es que es bien dinámico, no es como una oficina en la que tu puedas decir: hoy día yo tengo que cumplir esto y ya está, porque nosotros tenemos que lidiar con la realidad de los conflictos, y la realidad de los conflictos no es una realidad que sea tan controlable (...) como tenemos esa realidad, no es que yo pueda decir: ah, de toda la semana, tres días dedico a esto y dos días a esto (...) es una cuestión más constante” (Raúl Cavero, comunicación personal, 11 de enero de 2022).

En ese sentido, el tiempo de dedicación en actividades de prevención en relación con el total de las actividades que desempeñan diariamente representa todo el día por la dinámica del trabajo.

“Todos hacemos de todo en la oficina, nosotros hacemos el monitoreo, el seguimiento, articulamos con los sectores, tanto gestores como mi persona y la política que hemos establecido es sumar esfuerzos para prevenir el escalamiento de los conflictos y qué significa ello, abordar justamente en todas las funciones que has detallado” (comunicación personal, 29 de diciembre de 2021).

Al respecto, el trabajo de campo es la actividad que más tiempo le demanda a los servidores de la SGSD, pero no implica que dejen de abordar las otras funciones que les corresponde.

“ahorita no tendría un horario exacto para las tareas de prevención (...) hay semanas en que las alertas preventivas salen como tres alertas y hay otras en las que no hay, entonces es así, trabajamos 24/7 (...). Pero la elaboración de los productos eso sí me tomaría dos días y medio, de los cinco días de la semana, aunque los sábados y domingos a veces también se trabaja” (Raúl Cavero, comunicación personal, 11 de enero de 2021).

Adicionalmente a lo señalado, el esfuerzo de los servidores ha sido arduo durante el 2021, como se refleja en palabras de Magda Hernández:

“El año pasado (2021) hemos tenido escenarios políticos bien complicados (...) ha sido complicado gestionar conflictos. Yo creo que el equipo de prevención ha trabajado fuerte, ha trabajado bien todos los días” (comunicación personal, 19 de enero de 2022).

En síntesis, respecto a la variable de recursos humanos encontramos lo siguiente: en primer lugar, la SSPI no cuenta con personal en campo que le provea de información primaria requerida para las actividades de prevención, sino que dependen de la información proporcionada por los gestores territoriales de la SSGD, así como de fuente externas, lo cual genera que esta unidad no cuente con información de los conflictos en fase temprana, sino de los que ya se han manifestado. Asimismo, el hecho de que solo se cuente con un analista encargado por UT para atender los múltiples conflictos asociados a estas, dificulta la tarea de prevención, ya que cada uno de los conflictos cuenta con su propia dinámica, actores involucrados, grado de complejidad, entre otra información; la cual requiere ser analizada. Por lo tanto, solo disponer de un analista por UT no es suficiente para prevenirlo efectivamente. En ese sentido, la capacidad de la SGSD se ve afectada, toda vez que no cuentan con el número de personas suficientes para prevenir los conflictos registrados y trabajar en el marco del enfoque preventivo, como se ha detallado.

En segundo lugar, la SGSD no cuenta con perfiles establecidos que contemplen todas las funciones enmarcadas en la prevención, detalladas en el capítulo del marco teórico. Al respecto, se ha identificado que los profesionales de prevención cuentan con *expertise* centrado en el recojo de información y emisión de alertas para atender los conflictos. Esto repercute en la capacidad de la SGSD, ya que al no contar un perfil definido no es posible asegurar que el personal cuente con



las habilidades y conocimientos requeridos. En ese sentido, a fin de reforzar y/o generar los conocimientos la SGSD ha desplegado un número significativo de capacitaciones durante el 2021.

En tercer lugar, el 65% del personal de la SGSD está contratado bajo una modalidad de locación de servicios o contrato PNUD, las que no brindan estabilidad a los trabajadores, ni garantizan la continuidad del trabajo que se realiza dentro de la secretaría. Esta situación se ha visto agravada ya que no existen procedimientos de trabajo claramente establecidos, lo que afecta la capacidad de la SGSD toda vez que la predominancia de estas modalidades contractuales genera que se pierda el conocimiento generado, que no se retenga el talento. Asimismo, la curva de aprendizaje que afronta el nuevo personal retrasa la prevención y atención de los conflictos.

Finalmente, respecto del indicador de tiempo de dedicación se concluye que, si bien la prevención se descompone en una serie de actividades, se evidencia que una gran porción del tiempo de los trabajadores de prevención es destinada al reporte y emisión de alertas a los sectores competentes, en perjuicio de otras actividades preventivas. Esto afecta a la capacidad de la SGSD en tanto no se está efectuando la prevención en su totalidad, según lo descrito en el marco teórico.

## **1.2. Organización**

Las variables por analizar respecto de la organización de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM son: diseño organizacional, disponibilidad de recursos financieros y físicos, coordinación y cooperación intergubernamental e intersectorial, autoridad pública y sistemas de información, las cuales serán analizadas a continuación.

### **1.2.1. *Diseño organizacional***

En primer lugar, respecto de la forma de organización del trabajo, mediante Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, en julio de 2021, se aprobó el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PCM, a través del cual se cambió la estructura organizacional de la PCM, y, por ende, de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD). Así, se cambia la estructura anterior que incluía la de Subsecretaría de Prevención y Seguimiento, Subsecretaría de Gestión de Conflictos y la Subsecretaría de Diálogo y Sostenibilidad por la siguiente: Subsecretaría de Prevención y Gestión de la Información, Subsecretaría de Gestión del Diálogo y la Subsecretaría de Seguimiento y Gestión de Compromisos.

De acuerdo con el entrevistado Raúl Molina, ex Viceministro de Gobernanza Territorial durante el 2020, este cambio organizacional se debió principalmente a que la estructura pasada no definía de manera clara las funciones y responsabilidades entre las tres subsecretarías. Al respecto, Nancy Bahamonde, actual analista de la Sub Secretaría de Prevención de Conflictos y

Gestión de la Información, considera que esta nueva estructura es más funcional, en todos los aspectos, así señala: “tenemos mucho más claro cuáles son nuestras actividades (...), hasta dónde podemos llegar con la información y cómo es que debemos trabajar las tres subsecretarías juntas, porque antes cada quien trabajaba por su lado (...) ahora no” (Nancy Bahamonde, comunicación personal, 30 de diciembre de 2021). En otras palabras, considera que el nuevo ROF les ha permitido alinear, articular y optimizar el trabajo a través de una mejor demarcación de las funciones.

Por otro lado, con el objeto de ordenar la información proveniente de los comisionados encargados de los departamentos o también llamados coordinadores departamentales y atender a todos los departamentos del Perú de manera directa y oportuna se crearon las seis Unidades Territoriales (UT) durante su gestión, las cuales se distribuyen de la siguiente manera: UT NACIONAL – Lima – Ica, UT Norte, UT Amazonía, UT Centro, UT Sur Este y UT Sur Oeste. De acuerdo con R. Molina, el problema con estas UT radica en que, debido a las “rígidas las reglas de organización del estado, (...) las UT no tienen estructura, están cargados administrativamente a la Subsecretaría de Gestión del Diálogo” (Raúl Molina, comunicación personal, 30 de diciembre de 2021). En ese sentido, considera que este tipo de organización funcional deberían actuar como una relación matricial con las tres subsecretarías, para el flujo de la información y coordinación de políticas. Es importante que estas UT se compongan por gestores territoriales, analistas y coordinadores. Sin perjuicio de ello, se evidencia que esta nueva estructura organizacional ha generado una mayor carga laboral en los gestores territoriales, quienes pertenecen a la SSGD, puesto que realizan actividades correspondientes a la SSPI y SSGC.

Consultamos a los entrevistados sobre los mecanismos internos de comunicación, al respecto los entrevistados señalaron que tanto los objetivos como prioridades son comunicados desde la alta dirección, de manera horizontal, los cuales deben estar alineados con sus documentos de gestión institucionales; además, el Manual de Operaciones de la PCM (2021) señala que “el flujo de información entre las subsecretarías se realiza de manera diaria y constante” (p. 22). Asimismo, se señala que “los especialistas, gestores territoriales y analistas de las subsecretarías se organizan por Unidad Territorial de acuerdo con la ubicación geográfica del caso y mantienen una comunicación permanente para actualizar la información de los casos” (p. 22). Al respecto, Cesar Bedoya, Nancy Bahamonde, Pedro Vásquez, Coordinador de la Subsecretaría de Seguimiento y Gestión de Compromisos, y Carlos Valarezo, Coordinador Unidad Territorial Norte, concuerdan con lo señalado en el documento; así mencionan que las comunicaciones se dan de manera diaria a través de canales formales como memorándums e informes y correos e informales como llamadas y grupos de WhatsApp. Asimismo, señalan que la comunicación entre

subsecretarías como entre los miembros de las unidades territoriales es adecuada y oportuna para las funciones que realizan. En tercer lugar, respecto de la toma de decisiones todos los entrevistados señalan que esta corresponde a la alta dirección de la PCM, las cuales deben responder a los objetivos establecidos en el Plan Estratégico Institucional (PEI). Asimismo, Raúl Molina señala que, durante su gestión, la toma de las decisiones en la SGSD estuvo centralizada y recaía en la secretaria de la SGSD; sin embargo, existen determinadas decisiones que el personal en campo puede decidir de manera individual, pero siempre comunicarlo a su jefe inmediato. De igual manera, señala que, en otras situaciones, este proceso se realiza de manera consensuada tanto en el equipo de la Secretaría como en los equipos de las tres Subsecretarías, es decir, se realiza de manera articulada. Por otro lado, las decisiones respecto a qué alertas tempranas serán emitidas diariamente corresponden al subsecretario de la Subsecretaría de Prevención y Gestión de la Información, decisión basada en la priorización que realice el equipo de campo (Cesar Bedoya, comunicación personal, 23 de diciembre de 2021).

Por último, respecto de las relaciones internas, el Manual de Operaciones de la PCM (2021) y los entrevistados señalan que sus funciones se realizan de forma coordinada entre las tres subsecretarías. En la figura 17 se evidencia que las tres subsecretarías coordinan constantemente para diferentes fines: espacios de diálogo priorizados, nivel de cumplimiento de compromisos, etc. Asimismo, señalan que se relacionan y coordinan también con las otras secretarías dependientes del Viceministerio de Gobernanza Territorial.

**Figura 17: Flujo de coordinación entre las Subsecretarías de la SGSD**



Fuente: Manual de Operaciones de la PCM (2021).

En síntesis, se evidencia que el nuevo diseño organizacional de la PCM ha permitido que las tres subsecretarías dependientes de la SGSD delimiten su accionar debido a la nueva división de funciones. Asimismo, de acuerdo con los entrevistados, el flujo de la comunicación es adecuado, horizontal y oportuno.

### ***1.2.2. Disponibilidad de recursos financieros y físicos***

Para el año 2021, la PCM contó con dos partidas presupuestales para la gestión de conflictos sociales las cuales se encontraban a nivel de meta presupuestaria. La primera de ellas es la Meta 00008-3: implementación de estrategias para la gestión de conflictos sociales, la cual contó con un PIM de S/. 1,887,968, dicho presupuesto se subdividía en contrataciones de servicios en categorías como i) Viajes, con un PIM de S/. 247,382 del cual se obtuvo una ejecución del

77.1%; ii) Servicios Profesionales y Técnicos con un PIM de S/. 0; iii) Contrato Administrativo de Servicios con un PIM de S/. 1,477,586, del cual se tuvo una ejecución del 95.1%; y iv) Locación de Servicios Relacionadas al Rol de la Entidad con un PIM de S/. 163,000, del cual se tuvo una ejecución del 96.3%.

La segunda es la Meta 00009-3: implementación y fortalecimiento de estrategias de prevención de controversias, diferencias y conflictos sociales, la cual contó con un PIM de S/. 292,914, dicho presupuesto se subdividía en contrataciones de servicios en categorías como i) Viajes, con un PIM de S/. 10,548 del cual se obtuvo una ejecución del 0%; ii) Servicios Profesionales y Técnicos con un PIM de S/. 0; iii) Contrato Administrativo de Servicios con un PIM de S/. 170,366, del cual se tuvo una ejecución del 99.6%; y iv) Locación de Servicios Relacionadas al Rol de la Entidad con un PIM de S/. 112,000, del cual se tuvo una ejecución del 96.4%.

Por otro lado, dentro del Plan Operativo Institucional (POI) se identificaron cuatro (04) metas presupuestarias vinculadas a la SGSD, las metas número 27, 22, 24 y 26, relacionadas al Objetivo Estratégico de: Fortalecer la prevención y gestión de conflictos sociales a nivel nacional en articulación con las demandas de la ciudadanía. En primer lugar, la meta número 27, asociada a la SSPI, tuvo como actividad operativa la implementación y fortalecimiento de estrategias de prevención de controversias, diferencias y conflictos sociales, para lo cual se tuvo una programación financiera de S/. 331,692; en segundo lugar, la meta número 22, asociada a la SSGC, tuvo como actividad operativa el fortalecimiento de la gestión desconcentrada y articulada del diálogo multiactor con desarrollo de capacidades, para lo cual se tuvo una programación financiera de S/. 504,759; en tercer lugar, la meta número 24, asociada al despacho de la SGSD, tuvo como actividad operativa la conducción y supervisión del abordaje de las controversias, diferencias y conflictos sociales para la sostenibilidad del Estado de derecho, para lo cual se tuvo una programación financiera de S/. 1,585,24; finalmente, la meta número 26, asociada a la SSGD, tuvo como actividad operativa la implementación de estrategias para la gestión de conflictos sociales, para lo cual se tuvo una programación financiera de S/. 1,659,167.

Respecto de los recursos financieros, Cesar Bedoya mencionó que los recursos financieros con los que contaba la SSPI no fueron suficientes durante el año 2021, el principal problema fue el presupuesto para viajes, se viaja contantemente y el presupuesto no fue suficiente. Asimismo, no contaron con presupuesto suficiente para alquilar auditorios en los cuales atender a dirigentes de comunidades que viajaban a Lima (Cesar Bedoya, comunicación personal, 23 de diciembre de 2021).

Por otro lado, respecto de los recursos físicos, es decir, el equipamiento y la infraestructura, un colaborador de la SSPI mencionó que la SSGD actualmente no cuenta con oficinas, asimismo, mencionó que debido a la labor que realizan y la necesidad de movilizarse por el territorio, requieren de vehículos de transporte que les permita realizar sus funciones adecuadamente, adicionalmente, mencionó que en los espacios de diálogo en los cuales participan deben elaborar actas, por lo que es necesario contar con laptops e impresoras, recursos con los que actualmente no cuentan (comunicación personal, 29 de diciembre de 2021).

### ***1.2.3. Coordinación y cooperación intergubernamental e intersectorial***

Respecto de la coordinación y cooperación intergubernamental e intersectorial, Nancy Bahamonde (comunicación personal, 30 de diciembre de 2021), analista de la SSPI, menciona que en el marco de las funciones que realiza diariamente, la coordinación con otros ministerios es un elemento clave, en primer lugar, la coordinación con el MININTER, quien provee a los analistas de información valiosa diariamente a través de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional del Perú (DIRIN); adicionalmente coordinan con las diversas oficinas de gestión social y diálogo en los sectores del Poder Ejecutivo así como con los gobiernos regionales y locales mediante la emisión de alertas, con las cuales informan sobre situaciones conflictivas que identifican. De manera general, las funciones de la SSPI se orientan básicamente a articular, coordinar, acompañar, brindar asistencia técnica, facilitar los procesos, (...) en articulación con los sectores (Cesar Bedoya, comunicación personal, 23 de diciembre de 2021), por lo que esta subsecretaría coordina y articula esfuerzos constantemente con los diversos sectores y niveles de gobierno para realizar labores de prevención.

Por otro lado, la SSGC también coordina con las diversas oficinas de gestión social y diálogo de los sectores, así como con instituciones de todos los niveles de gobierno para realizar seguimiento y monitoreo de los avances en el cumplimiento de los acuerdos suscritos en las actas por los diversos actores que asumieron responsabilidades en los espacios de diálogo. El trabajo de coordinación de la SSGC se ciñe básicamente a realizar el monitoreo de los avances de los acuerdos suscritos por los diversos actores que participan en los espacios de diálogo, de esta manera este trabajo consiste en obtener información sobre los avances en el cumplimiento de los acuerdos, tomar conocimiento de aquellas barreras que se presentan que impiden el cumplimiento de los acuerdos, en ese caso la SSGC brinda asistencia que permita eliminar dichas barreras y garantizar que los compromisos se cumplan.

La SSGD también coordina las diversas oficinas de gestión social y diálogo de los sectores, así como instituciones de todos los niveles de gobierno, el trabajo de coordinación que

realiza esta subsecretaría consiste en “articular (...) para 1) prevenir los conflictos, poder prevenir y que no escalen, y 2) cuando hayan escalado, intervenir indirectamente” (Carlos Balarezo, comunicación personal, 29 de diciembre de 2021)., es decir, en una etapa en la cual el conflicto no ha escalado, los gestores territoriales coordinan con otros sectores para prevenir que escale; si el conflicto está en una etapa en la cual ya escaló, “hacemos la evaluación del caso, del conflicto y hacemos ya la posición de mediadores y facilitadores” (Carlos Balarezo, comunicación personal, 29 de diciembre de 2021). De esta manera, la SSGD convoca a los diversos actores a espacios de diálogo y actúa como mediador y facilitador dentro de ellos.

#### **1.2.4. Autoridad pública**

El Perú cuenta con una serie de instituciones públicas con competencia en la gestión de la conflictividad (Anexo C). Así, PCM es un organismo del Poder Ejecutivo ejerce sus competencias a nivel nacional en materia de diálogo y concertación social (Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, pp. 2-3). La última modificación del Reglamento de Organización y Funciones de la PCM se aprobó mediante Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM. Como parte de los órganos de línea se encuentra la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, la cual “depende del Viceministerio de Gobernanza Territorial y es el órgano de línea con autoridad técnico-normativa a nivel nacional, responsable de las materias de prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales” (Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, p. 48). Esta secretaría está encargada de “conducir los procesos de diálogo, mediación, negociación, entre otros mecanismos, con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos para contribuir a la solución de las controversias y conflictos sociales” (Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, p. 48). Asimismo, de acuerdo con su Manual de Operaciones (2021), la SGSD es la

instancia responsable de prevenir y gestionar los conflictos sociales, promoviendo el diálogo y generando soluciones fruto de la colaboración entre las partes y dentro del marco de la ley. El objetivo final de esta práctica es contribuir a la gobernabilidad democrática y al desarrollo territorial, así como la consolidación de una cultura de paz y de respeto a los derechos humanos” (p. 5).

De esta manera, se deduce que la PCM a través de la SGSD, es competente y sí cuenta con un marco normativo que le faculta funciones en el componente de prevención de conflictos socioambientales.

Respecto de sus competencias exclusivas frente a los otros sectores se encuentra que, un gran porcentaje de todos los ministerios cuentan con alguna oficina o unidad orgánica con competencia en gestión y/o prevención de conflictos, tal como se detalla a profundidad en el marco contextual. Así, por ejemplo, el MINEM cuenta con la Oficina General de Gestión Social, órgano de asesoramiento encargado de “promover y fortalecer las relaciones armoniosas entre todos los actores involucrados en el desarrollo sostenible de las actividades del Sector Energía y Minas” (Decreto Supremo N° 021-2018-EM, artículo 50, p. 17); de igual manera, el MINAM cuenta con una Oficina General de Asuntos Socio-Ambientales, el cual es el “órgano de asesoramiento responsable del diseño, formulación de lineamientos y estrategias, en el sector, para la implementación de acciones de prevención, análisis, gestión y transformación de conflictos socioambientales” (Resolución Ministerial N° 167-2021-MINAM, artículo 39, p. 25); asimismo, el MININTER cuenta con la Dirección de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, es la “unidad orgánica encargada de formular y proponer los lineamientos, estrategias y acciones que contribuyan a la prevención y gestión de los conflictos sociales en el marco del orden público” (Resolución Ministerial 1520-2019-IN, p. 58). Por otro lado, los gobiernos locales y regionales, de acuerdo con los Lineamientos y Protocolos para la intervención del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Locales en materia de gestión social y diálogo, también son “responsables y actúan como primera respuesta del Estado ante escenarios de conflictividad social, debiendo interactuar con los actores en territorio para atender el conflicto social y permitir la generación de espacios de diálogo de forma oportuna y eficiente” (Resolución Secretaría de Gestión Social y Diálogo N° 008-2021-PCM/SGSD, p. 9). En ese sentido, se encuentra que la SGSD comparte competencias de prevención con otras entidades públicas.

En línea con esto último se debe señalar que el grado de responsabilidad de la SGSD en materia de prevención de conflictos es limitada toda vez que no es la entidad encargada de resolverlos, sino que “se orienta básicamente a articular, coordinar, acompañar, brindar asistencia técnica, facilitar los procesos, pero en articulación con los sectores” (Cesar Bedoya, comunicación personal, 23 de diciembre de 2021). Solo de ser necesario debido a la no atención por parte del sector competente, la SGSD se involucra en la gestión de los conflictos (Carlos Balarezo comunicación personal, 29 de diciembre de 2021; (Pedro Vásquez, comunicación personal, 29 de diciembre de 2021; Nancy Bahamonde, comunicación personal, 30 de diciembre de 2021).

En síntesis, existe un marco legal que delega competencias de prevención y gestión de conflictos a la SGSD de la PCM; sin embargo, estas no son exclusivas. Esto último debido a que la SGSD no es la responsable de gestionar sino de prevenir los conflictos, emitir las alertas y derivarlos a los sectores a los cuales corresponden. En ese sentido, cumple un rol preventivo, orientador y facilitador.



### **1.2.5. Sistemas de información**

La SGSD actualmente hace uso de diversas plataformas informáticas para el recojo y almacenamiento de información resultado del trabajo de campo realizado por parte de los gestores territoriales. De acuerdo con su Manual de Operaciones, entre las plataformas se encuentran el i) SIGESSCOM, plataforma oficial de la SGSD y gestionada por esta, en ella se actualiza la información de casos de conflictividad de manera diaria y también se emplea para la emisión de alertas tempranas, y cuenta como usuario final al personal de la Secretaría; ii) Plataforma GeoPerú, plataforma gestionada por el Gobierno Digital de PCM y concentra alrededor de 500 capas georreferenciadas con información brindada por diferentes entidades públicas y cuenta como usuario final a la ciudadanía en general, de acuerdo con Nancy Bahamonde y Carlos Balarezo, gracias a esta un ciudadano promedio puede recabar información respecto del nivel de conflictividad, brechas sociales, etc. de un determinado lugar en un solo lugar: “(...) la información de conflictos puede cruzarse con otras capas para detectar escenarios sociales sensibles (pobreza, acceso a servicios básicos, acceso a internet, proyectos públicos, presupuesto, etc.)” (p.24); y, iii) matriz de conflictos elaborada y gestionada por la Subsecretaría de Prevención y Gestión de la Información en la cual los casos activos se organizan respecto de su nivel de riesgos: crítico, inminente, intermedio y bajo, y cuenta como usuario final al personal de la Secretaría. Asimismo, la SGSD se vale de Google Maps para obtener información georeferenciada a nivel nacional. Todas ellas son importantes debido a que “almacenan la información generada en el tiempo y porque puede cruzarse con otras fuentes de información (Geo Perú), a fin de detectar posibles escenarios sensibles o proclives a situaciones de conflictividad social” (p. 23). De igual manera, la SGSD hacen uso de la información que es recogida por el MININTER de hecho, es con esta entidad con la cual se comparte un mayor volumen de información, así uno de los entrevistados señala: “trabajamos en paralelo con MININTER, (...) nosotros usamos también lo que ellos recogen, (...) es muy valioso para nosotros” (Cesar Bedoya, comunicación personal, 23 de diciembre de 2021).

Respecto de la idoneidad de los sistemas de información vigentes, Raúl Molina señala que desde el 2020, año en que terminó su gestión, el SIGESSCOM, plataforma informática principal de la SGSD, tiene capacidad limitada, es inflexible y obsoleta en comparación a otros sistemas de información del estado, afirmación validada por los demás entrevistados, quienes por cierto hacen uso de la plataforma. Frente a ello, se viene desarrollando un nuevo sistema de información que busca “cerrar todas estas brechas y hacer nuestro trabajo mucho más fácil y dinámico” (Nancy Bahamonde, comunicación personal, 30 de diciembre de 2021). De acuerdo con Pedro Vásquez y un coordinador de la SSGD, esta plataforma sería implementada durante el primer trimestre de 2022. A la par, se encuentra en desarrollo una plataforma de seguimiento de

compromisos, la cual será gestionada por la Subsecretaría de Seguimiento y Gestión de Compromisos (SSGC) (Manual de Operaciones PCM, 2021).

Finalmente, respecto de la compartición de información, los entrevistados señalaron que la información que se sube al SIGESSCOM es exclusivamente para uso interno de la SGSD, lo mismo sucede con las otras plataformas desarrolladas en párrafos previos a excepción de Geo Perú. Sin perjuicio de ello, y con el objeto de “transparentar cada vez más la gestión pública se ha decidido elaborar los Reportes Semanales de Espacios de Diálogo” (Pedro Vásquez, comunicación personal, 29 de diciembre de 2021); así se cuenta con los Reportes Willaqniki, los cuales se publican trimestralmente y tienen como objetivo

compartir información actual y relevante respecto al panorama de la conflictividad social en el Perú. La información contenida (...) ha sido generada a partir del trabajo realizado por el equipo de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo a nivel nacional, y por medio del intercambio con actores estratégicos (PCM, s.f).

Asimismo, la información consolidada es complementada con diversas fuentes de información proveniente de los gestores territoriales, oficinas de gestiones social de sectores, prensa nacional y local, redes sociales y órganos de inteligencia (Willaqniki, 2021; Manual de Operaciones de la PCM, 2021); asimismo, esta es “compartida con el equipo de la SGSD a través de una presentación, “Mapa de Conflictividad”, para retroalimentar la información de los casos y mejorar el análisis de los mismos” (Manual de Operaciones de la PCM, 2021, p. 8).

En conclusión, respecto a la variable organización; en primer lugar, en relación al diseño organizacional de la SGSD se evidenció que la forma en la que se organiza el trabajo de la SGSD no permite una clara distinción de tareas y funciones, pese a la aprobación del nuevo ROF que trajo consigo una nueva estructura; ejemplo de ello es que para las funciones de prevención correspondientes a la fase temprana del conflicto, SSPI depende de la información reportada por los gestores territoriales, quienes forman parte de la SGSD.

En segundo lugar, en relación con la disponibilidad de recursos físicos y financieros, se observa que no cuentan con infraestructura y equipamiento suficiente en las regiones, asimismo, la limitación presupuestal impidió que se cuente con personal en territorio que desempeñe funciones de prevención; la principal carencia en relación con los recursos físicos mencionada por los entrevistados es la escasa disponibilidad de vehículos para el desplazamiento en territorio, vital para el recojo de información oportuna y participación en los mecanismos de negociación, por ejemplo, las mesas de diálogo. Por lo previamente descrito, este indicador afectó la capacidad

de la Secretaría debido a que los trabajadores no contaron con las condiciones necesarias para el desempeño de sus funciones.

En tercer lugar, en relación con la coordinación y cooperación intersectorial, si bien esta es fluida y constante con la mayoría de los sectores; de acuerdo con los entrevistados, se identificó que existen dificultades con los sectores con mayor relevancia para la prevención y gestión de conflictos socioambientales que son el MINEM y MINAM. Estas dificultades se refieren a que en ciertas ocasiones los sectores competentes no asumen sus responsabilidades en los espacios de diálogo, o no se comparte toda la información clave, o diferencias en los enfoques de atención.

A nivel intergubernamental, es decir, con los otros niveles de gobierno, se menciona que estos no cuentan con capacidades, ni profesionales adecuados para realizar las labores de prevención. Adicionalmente, la gran mayoría no cuenta con oficinas encargadas de gestionar la conflictividad social. Esto afecta a la capacidad, toda vez que impide conjugar una estrategia de prevención articulada, consensuada y que garantice que todas las instituciones, sobre todo los gobiernos subnacionales, cumplan con las funciones de prevención asignadas.

En cuarto lugar, respecto de la autoridad, las actividades preventivas realizadas por la SSPI se encuentran limitadas a la emisión de alertas reactivas ante los conflictos, más no previas al surgimiento de estos, con la finalidad de derivar a los sectores competentes para que los atiendan, dependiendo del marco de las competencias de estos últimos. En ese sentido, la capacidad para la prevención de conflictos de la SGSD es limitada toda vez que sus funciones se centran en articular, coordinar, acompañar, brindar asistencia técnica y facilitar los procesos en articulación con los sectores.

Finalmente, respecto de los sistemas de información, se observa que estos afectan a la capacidad de la Secretaría en tanto no se cuenta con sistemas adecuados y útiles para las funciones que desempeñan generando que no se gestione óptimamente la información a través de estos, puesto que no está actualizada ni centralizada, haciendo que los trabajadores busquen soluciones de otros mecanismos como un Excel de drive. Por otro lado, los reportes y reuniones semanales son mecanismos deficientes para compartir información; siendo que los conflictos son dinámicos, para realizar una prevención efectiva se requiere de información compartida de manera inmediata, sistemas de información que lo permitan, procesos y procedimientos establecidos y compartidos entre todos los sectores.

## **2. Capacidad Política**

Como se ha señalado antes, la capacidad política alude a la capacidad de las organizaciones para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen sus intereses e ideologías; esta capacidad de la SGSD para recibir, priorizar y atender las demandas de la población que son expresadas como problemas públicos es analizada en las secciones siguientes.

### **2.1. Reconocimiento público y prioritario**

Los entrevistados señalan que los canales de recepción de demandas son la protesta o el conflicto en sí mismo, ya que son maneras en las que las comunidades expresan sus demandas; asimismo, consideran que las mesas de diálogo y desarrollo, y los compromisos que surgen de estas también lo son. Adicionalmente, el mecanismo formal que ellos emplean es la mesa de partes de la PCM a través de la cual un ciudadano puede ingresar su solicitud, la cual será atendida luego de ser atendida por los profesionales. Sin embargo, se identificaron, ejemplo de ello es lo mencionado por Karina Chávez, quien señaló que es necesario trabajar en esta última afirmación:

les cuento (...) una vez ingresó en el SGD (a través de Mesa de Partes de la PCM) una solicitud para atender una cuenca posiblemente contaminada (...) estuvo semanas en el sistema, y no se emitía respuesta, estábamos atendiendo casos más coyunturales (...) a los pocos días nos enteramos por las radios locales que los pobladores se habían levantado, imagínate nuestra sorpresa, pudimos evitarlo y no lo hicimos" (comunicación personal, 20 de enero de 2022).

Sin perjuicio de ello, la efectividad de los canales de recepción de demandas existentes, según señalan los entrevistados, han mejorado, en comparación a años pasados: "La dinámica de trabajo de conflictividad ha ido mejorando en el tiempo poco a poco (...) ahora se atienden mejor las demandas que antes (...) se les escucha más" (comunicación personal, 26 de enero de 2022).

Señalan que, si bien algunos conflictos pueden ser por intereses de particulares, no dejan de analizar las demandas de fondo, puesto que generalmente son reales, por ejemplo, Magda Hernández señala que "ha habido mucho aprovechamiento político de malos dirigentes y bueno, obviamente ha habido mucho reclamo legítimo, claro, por mucha falla de parte del Estado (...) muchos reclamos legítimos, totalmente" (comunicación personal, 19 de enero de 2022).

## **2.2. Voluntad política**

Los entrevistados concuerdan que cuando ingresa un nuevo alto funcionario a la SGSD busca instalar su metodología de trabajo, por lo que consideran que efectivamente “la política de gobierno marca” (comunicación personal, 27 de enero de 2022), por lo que estos escogerán abordar o no ciertos casos de conflictividad, el enfoque que se aplicará: reactivo o preventivo; y las herramientas y recursos que se designarán. En ese sentido, y para trabajar de manera equilibrada, es decir, en donde los diferentes conflictos tengan su respectivo abordaje “es clave la voluntad política” (Cesar Bedoya, comunicación personal, 23 de diciembre de 2021). Respecto de la existencia de esta voluntad en la SGSD, Magda Hernández señala que en el 2021

Ha habido mucha voluntad de apoyar a la gobernabilidad y de no tener una agenda de conflictos tan amplia. Y eso creo que me da la razón cuando te digo que, si bien es cierto que tenemos muchos conflictos abiertos, en crisis hemos tenido en promedio 6 o 7 durante todo el 2021, pero, con algunas excepciones, no hemos tenido altos niveles de violencia, donde podíamos estar en medio de tragedias. Se ha podido avanzar en base al diálogo, se ha podido atender, desescalar y llegar a algunos acuerdos en base al diálogo (comunicación personal, 19 de enero de 2022).

Bajo la misma línea, y desde una mirada de espectador, un entrevistado del MINAM señala lo siguiente:

en el caso de PCM también, siempre se ha contado con apoyo, con la voluntad política, no solo en el aspecto económico, sino para dar la validación de las sugerencias a las formas de intervención que se le plantea a la alta dirección (comunicación personal, 31 de enero de 2022).

## **2.3. Gobierno Abierto**

Respecto del concepto de gobierno abierto se evaluó la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. En primer lugar, respecto a la transparencia se evidenció que la totalidad de la información con la que cuenta la SGSD no es pública, cuentan con información pública mediante la plataforma del GEOPERÚ y atienden solicitudes de información. En segundo lugar, sobre la rendición de cuentas, la SGSD solo emite las revistas Willaqniki como instrumento para informar a la ciudadanía sobre las acciones realizadas y el

estado de estas. Finalmente, la participación ciudadana, los entrevistados mencionan que existen mecanismos para fomentar la participación ciudadana como procesos de consulta previa, la inclusión de mujeres y jóvenes en espacios de diálogo, entre otros.

En síntesis, respecto a la variable de recursos políticos se observa; sobre el indicador de reconocimiento público y prioritario, se evidencia que sí se cuenta con canales de recepción de demandas pero que no son eficaces en tanto no siempre se da respuesta a las demandas de manera oportuna. Esto afecta en la capacidad para prevenir los conflictos de la SGSD, en tanto no es posible problematizar los conflictos e incluirlos en la agenda pública, generando que los conflictos escalen, pues no se mapean oportunamente.

En segundo lugar, sobre el indicador de voluntad política, los entrevistados expresan que sí existió voluntad para prevenir los conflictos, ejemplo de ello es que se intentó implementar el enfoque preventivo en el accionar de la SGSD; sin embargo, se evidenció que aún persisten debilidades en tanto mantienen un accionar reactivo frente los conflictos y la incapacidad de dar seguimiento al cumplimiento de lo firmado en las actas de compromisos. Lo descrito afecta la capacidad de la Secretaría en tanto la voluntad es un elemento central para emprender acciones preventivas y asegurar su aplicación, efectividad y continuidad.

Finalmente, sobre el indicador de gobierno abierto, este afecta la capacidad de la SGSD en tanto la ciudadanía no percibe los esfuerzos que se hace en el marco de la prevención, puesto que la información no es accesible ni tiene tratamiento intercultural. Asimismo, sobre la disponibilidad de la información, esta solo se da a través de las revistas Willaqniki, las cuales no tienen un periodo establecido de emisión. En contraste, la participación ciudadana, que esta es incluida a través de los mecanismos de negociación, puesto que los acuerdos y actas manifiestan sus voluntades, necesidades y demandas; fortaleció la capacidad estatal de la secretaría.

## CONCLUSIONES

Este capítulo presenta las conclusiones de la investigación, a nivel general como específico al analizar cada variable de estudio. Asimismo, se incluyen una serie de recomendaciones, dirigidas a las futuras investigaciones relacionadas con el objeto de estudio del presente trabajo.

### 1. Capacidad Administrativa de la Secretaría para la prevención de conflictos

Como se ha señalado antes, la capacidad administrativa tiene que ver con las habilidades técnico – burocráticas de la organización para alcanzar sus objetivos, que están relacionadas con la propia organización y los recursos humanos con los que ésta cuenta.

En lo que respecta a **Recursos Humanos** encontramos lo siguiente:

La cantidad de personal que desarrolla labores relacionadas con las funciones de prevención en la SGSD es insuficiente. Esto se evidencia en la SSPI, la cual cuenta únicamente seis (06) analistas, cada uno encargado de una UT. Sobre el particular, el personal se encuentra ubicado mayormente en Lima lo que genera que se sobrecargue laboralmente al personal que realiza trabajo de campo y generar retrasos en el levantamiento y registro de la información el SIGESSCOM. Por otro lado, si bien los gestores territoriales están presentes en casi todas las regiones del país, estos no se abastecen debido al nivel de conflictividad que se viene registrando desde el 2021, ello genera que no se pueda acceder a información primaria de los conflictos en fase temprana ni llevar a cabo las actividades de prevención de manera cercana al territorio que gestionan. Es por ello que los entrevistados concuerdan en que se debe invertir en la contratación de gestores. En ese contexto, la capacidad de la SGSD para prevenir los conflictos registrados y trabajar en el marco del enfoque preventivo se ve afectada.

En lo que respecta a la idoneidad del perfil, se observa que no existe un documento institucional en el que se desarrolle, al menos en líneas generales, los conocimientos y habilidades requeridos para los puestos dentro de la SGSD; además, se ha identificado que los profesionales de prevención cuentan con *expertise* centrado en el recojo de información y emisión de alertas para atender los conflictos y no en prevención. Sin perjuicio de ello, los profesionales del MINAM y MINEM entrevistados reconocen que la SGSD cuenta con un buen equipo de trabajo; asimismo, se evidencia que el personal cuenta con muchas de las habilidades descritas por los autores que se desarrollaron en secciones previas. Esto se debe en parte a que en el 2021 la SGSD ha desplegado un número significativo de capacitaciones sobre prevención e intervención de conflictos, lo cual demuestra el compromiso de la Alta Dirección por fortalecer las capacidades de sus equipos de trabajo. Sin embargo, es menester precisar que la SGSD debe trabajar en la

formulación de los perfiles de puestos de su personal operativo por cuanto esto repercute en su capacidad.

En cuanto a las modalidades de contratación del personal de la SGSD, se evidencia que las modalidades contractuales vigentes no brindan estabilidad, beneficios ni línea de carrera al personal; asimismo, por la naturaleza de los mismos se generan dificultades para dar continuidad al trabajo realizado dentro de la Secretaría. Esto último debido a que aproximadamente el 65% de los colaboradores han sido contratados bajo la modalidad de locación de servicios o contrato del convenio con PNUD, modalidades que ha sido desnaturalizadas, puesto que se llevan a cabo para realizar labores de carácter permanente, de acuerdo con lo manifestado por los entrevistados. Todo ello afecta la capacidad de la SGSD, toda vez que el empleo de estas modalidades contractuales genera que se pierda el conocimiento generado y no se retenga el talento. Asimismo, la curva de aprendizaje que afronta el nuevo personal retrasa la prevención y atención de los conflictos.

En cuanto al tiempo de dedicación del personal a las actividades de prevención, se concluye que, si bien la prevención se descompone en una serie de actividades que se ejecutan con frecuencia diaria y que mayor tiempo demanda en la semana de trabajo, se evidencia que una gran porción del tiempo del tiempo de los trabajadores de prevención es destinada a la prevención operacional, es decir, al reporte y emisión de alertas a los sectores competentes, en perjuicio de otras actividades preventivas estructurales. Asimismo, por disposiciones de la Alta Dirección y el escenario político suscitado en el 2021, hubo un cambio en la dinámica del trabajo, lo que generó dificultades para la gestión de los conflictos. Esto afecta a la capacidad de la SGSD en tanto no se está efectuando la prevención en sus dos componentes, según lo descrito en el marco teórico.

En la variable **Organización**, se encuentra lo siguiente:

En cuanto al diseño organizacional, en el 2021 se llevó a cabo una reestructuración organizacional de la SGSD, para cambiar la forma en que se organizaban las subsecretarías y también las funciones asignadas a ellas. En ese sentido, la forma en que se organiza el trabajo actualmente responde a la dinámica propia de los conflictos que es prevención, respuesta o atención y seguimiento de acuerdos o monitoreo. Sin embargo, en la práctica, la forma en la que se organiza el trabajo aún no permite una clara distinción de tareas y funciones, ejemplo de ello es que, para las funciones de prevención correspondientes a la fase temprana del conflicto, SSPI depende de la información reportada por los gestores territoriales, quienes forman parte de la SSGD; afectando de esta manera su capacidad estatal. Por otro lado, de acuerdo con lo manifestado por los entrevistados se puede afirmar que el flujo de comunicación interna es adecuada y oportuna, lo que refuerza la capacidad de la SGSD.



En lo que respecta a la disponibilidad de recursos financieros y físicos, se concluye que el presupuesto asignado a la SGSD es principalmente utilizado en contratación de personal y, como se describió anteriormente, es insuficiente, sobre todo en regiones. La falta de presupuesto repercute también en la falta de recursos físicos (infraestructura y equipamiento) para la ejecución de sus funciones, ejemplo de ello es que se están cerrando oficinas en ciertos departamentos como Piura, Cajamarca y Ancash. Bajo la misma línea, se requiere un mayor número de unidades de transporte que permita al personal desplazarse por el territorio para realizar actividades de intervención y monitoreo y, en particular, prevención de los conflictos. Estas limitaciones afectan la capacidad de la SGSD.

En cuanto a los mecanismos de coordinación y cooperación intergubernamental e intersectorial, se identificó que existen dificultades con los sectores con mayor relevancia para la prevención y gestión de conflictos socioambientales que son el MINEM y MINAM, lo que repercute negativamente en el trabajo que realiza la SGSD. Estas dificultades se refieren a que en ciertas ocasiones los sectores competentes no asumen sus responsabilidades en los espacios de diálogo, o no se comparte toda la información necesaria para la prevención. Es preciso señalar que la buena relación y coordinación con el MININTER les permite generar y disponer de conocimiento para prevenir y atender oportunamente los conflictos. A nivel intergubernamental, es decir, con los niveles de gobierno subnacionales, se menciona que si bien se coordinan con ellos los resultados no son los esperados, puesto que estos no cuentan con capacidades ni profesionales adecuados para realizar las funciones que les corresponden. Adicionalmente, la gran mayoría de estos no cuenta con oficinas encargadas de gestionar la conflictividad social.

Si bien se ha mejorado el nivel de coordinación y cooperación debido a la creación de oficinas encargadas a la gestión de conflictos en los ministerios y la inclusión en la agenda del gobierno, aún no se generan estrategias multisectoriales, políticas públicas, entre otros, que permitan estructurar un trabajo articulado entre los sectores y niveles de gobierno para prevenir y atender la conflictividad del país. Por lo antes expuesto, la capacidad de la SGSD se ve afectada.

En lo que respecta a autoridad pública, el marco normativo vigente señala que la SGSD es el ente rector en materia de conflictividad social, sin perjuicio de ello, el grado de responsabilidad en materia de prevención de conflictos es limitada, toda vez que sus funciones se orientan fundamentalmente a articular, coordinar, acompañar, brindar asistencia técnica y facilitar los procesos. Es decir, la competencia de prevención es compartida con las oficinas de gestión social de otros sectores y gobiernos nacionales. En ese sentido, la capacidad de la SGSD es limitada en tanto se le asigna el rol de ente rector, pero no se le asigna capacidad real para intervenir o instar a que otros sectores intervengan. Lo que se refuerza con el hecho de que las

funciones descritas en su ROF se centran en la gestión de la información, acompañamiento y asistencia técnica y facilitación en los procesos mediación.

Finalmente, en cuanto a los sistemas de información, el principal sistema de información que utilizan los trabajadores de la SGSD es el SIGESCOM, dentro de esta plataforma se registran los conflictos que están siendo gestionados. Mediante esta plataforma también se pueden emitir alertas a otros sectores para informar sobre determinadas situaciones de conflictividad; sin embargo, no es útil para el registro y seguimiento de los compromisos que se suscriben como resultado de los espacios de diálogo, para dicha tarea los trabajadores manejan un Excel. Asimismo, se encontró que la información que está actualmente en la precitada plataforma no se encuentra actualizada, ni completa; no todos tienen la misma información, pues esta no está centralizada.

Lo antes descrito genera demoras en el proceso de toma de decisiones, pues se hacen necesarias reuniones constantes para compartir información. Si bien se está desarrollando un nuevo sistema operativo que promete ser más útil y cerrar las brechas de la actual plataforma, según los entrevistados, este aún estará disponible para la segunda mitad del año 2022. Así, se concluye que los sistemas de información son un aspecto que resta capacidad a la SGSD, en tanto no son útiles para el logro de los objetivos de esta, por las razones antes expuestas. Sin perjuicio de ello, esta deficiencia ya ha sido identificada, por lo que se puede afirmar que hay se han desplegado esfuerzos para reforzar la capacidad de la Secretaría.

Lo descrito en párrafos previos, existen indicadores de las subvariables de recursos humanos y organización que afectan la capacidad administrativa de la SGSD. Sin embargo, también es menester precisar que también hay indicadores que fortalecen su capacidad, lo que demuestra el trabajo y compromiso de la Secretaría, así como de la Alta Dirección de la PCM en el marco de la gestión, y en particular, de la prevención de los conflictos.

## **2. Capacidad Política de la Secretaría para la prevención de conflictos**

Como se ha señalado antes, la capacidad política alude a la capacidad de las organizaciones para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen sus intereses e ideologías; esta capacidad de la SGSD para recibir, priorizar y atender las demandas de la población que son expresadas como problemas públicos es analizada en las secciones siguientes.

En cuanto al reconocimiento público y prioritario, se concluye que los canales de recepción de demandas de la SGSD son insuficientes y reactivos, sin embargo, de acuerdo con lo manifestado por los entrevistados, se concluye que estos canales se han optimizado en comparación con años anteriores. Al respecto, los ciudadanos cuentan con la Mesa de Partes, tanto virtual como presencial, de la PCM para el registro de sus demandas o solicitudes. Respecto de la efectividad de estos, se encontró que se han mejorado en los últimos años, pero aún se tiene que trabajar en su eficacia. Esto afecta en la capacidad para prevenir los conflictos de la SGSD, en tanto no es posible problematizar los conflictos e incluirlos en la agenda pública, generando estos escalen, pues no se mapean oportunamente.

En cuanto a voluntad política y liderazgo, se concluye que sí existió voluntad por parte de la Alta Dirección para gestionar y prevenir los conflictos, ejemplo de ello es que se intentó transversalizar el enfoque preventivo en el accionar de la SGSD. Sin embargo, debido a la dinámica misma de los conflictos suscitados, se evidenció que aún persisten debilidades en tanto mantienen un accionar reactivo frente a estos, así como la incapacidad de dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos generados. Lo descrito fortalece la capacidad de la Secretaría en tanto la voluntad es un elemento central para emprender acciones preventivas y asegurar su aplicación, efectividad y continuidad.

Finalmente, en cuanto a Gobierno Abierto, se observa que la ciudadanía no percibe los esfuerzos que se hacen en el marco de la gestión, y, por ende, en la prevención de los conflictos, puesto que la información no es accesible, amigable ni tiene un enfoque intercultural. Al respecto, sobre la disponibilidad de la información, esta solo se da a través de las revistas Willaqniki, las cuales no tienen un periodo establecido de emisión. Si bien las mesas de diálogo están abiertas a la participación, y existen mecanismos de negociación que fortalecen la capacidad de la SGSD, aún se encuentra pendiente la mejora de los mecanismos de seguimiento de los acuerdos y actas.

En síntesis, en el presente estudio se ha buscado caracterizar la capacidad estatal, administrativa y política de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM. Como se puede

observar de las diversas variables analizadas, la capacidad de la Secretaría especialmente en las funciones vinculadas con la prevención es limitada. Se debe trabajar en los aspectos referidos a los recursos humanos, así como afinar los arreglos organizacionales y políticos antes descritos para reforzarla a fin de que esta pueda contribuir mejor a la reducción de la conflictividad social.

El tiempo para el despliegue de la presente investigación fue limitado y se realizó en el medio de un cambio de gobierno y crisis políticas que dificultó el acceso a los entrevistados. Consideramos importante seguir ampliando esta investigación dada su importancia por lo que recomendamos en futuras investigaciones, incluir un mayor número de servidores públicos de los sectores con competencia en gestión de conflictos socioambientales provenientes de proyectos mineros a fin de que se enriquezca la caracterización de la capacidad estatal de la SGSD de la PCM. Asimismo, se recomienda abordar un horizonte de investigación más amplio a fin de contrastar la capacidad estatal de la SGSD de la PCM a lo largo de los años y los diferentes cambios de gobierno.

## REFERENCIAS

- Adams, G. y Schvaneveldt, J. (1991). Obtaining data: Documents of the past en Adams y Schvaneveldt (Ed.). *Understanding research methods*, 2, pp. 291–314).
- Aigeneren, M. (1999). Análisis de Contenido: Una Introducción. *La sociología en sus escenarios*, 3(2), 1-51. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/ceo/article/view/1550>
- Alegría, J., Huamaní, G., Macassi, S., Rojas, T. (2012). Hacia una mejor gestión de conflictos socioambientales en el Perú. Lima, Perú: CIES. Recuperado de: <https://www.iproga.org.pe/descarga/gestionconflictos.pdf>
- Andreu, J. (2002). Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. <http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2018/02/Andreu.-analisis-de-contenido.-34-pags-pdf.pdf>
- Arellano, J. (2011a). ¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú. *Instituto de Estudios Peruanos*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Arellano, J. (2011b). Aggravating the Resource Curse: Decentralisation, Mining and Conflict in Peru, *The Journal of Development Studies*, 47 (4), 617-638. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1080/00220381003706478>
- Arsel, M., Hogenboom, B., & Pellegrini, L. (2016). The extractive imperative in Latin America. *The Extractive Industries and Society*, 3(4), 880–887. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.10.014>
- Baechler, G. (1998), Why environmental transformation causes violence: a synthesis. *Environmental Change and Security Project Report*, 4, pp. 24-44.
- Baranyi, S. (2005). Las Instituciones Interamericanas y la Prevención de Conflictos – Policy Paper Document de Politique. *Canadian Foundation for the Americas (FOCAL)*, 5(4), 1-14. [https://www.focal.ca/pdf/security\\_Baranyi-NSI Inter-American%20institutions%20conflict%20prevention\\_March%202005\\_FPP-05-04\\_s.pdf](https://www.focal.ca/pdf/security_Baranyi-NSI_Inter-American%20institutions%20conflict%20prevention_March%202005_FPP-05-04_s.pdf)
- Bebbington, A. (2007), *Mining and development in Peru, with special reference to the Rio Blanco Project, Piura*. Lima, Peru Support Group.
- Bebbington, A. (2013), *Industrias Extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima, IEP, CEPES y Grupo Propuesta Ciudadana.
- Berelson, B. (1952). *Content Analysis in Communications Research*. The Free Press. <https://www.worldcat.org/title/content-analysis-in-communication-research-by-bernard-berelson/oclc/652655>
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (3), 107-130.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), 37-59
- Bravo, F. (2009). El desempeño del Estado y la conflictividad social. *Análisis económico y social*, 5 (24), 10-13.

<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/47436/bravo.pdf?sequence=1>

- Buckles, D. (1999). *Cultivating Peace: Conflict and Collaboration in Natural Resource Management*. International Develop.
- Cáceres, Y. Chávez, A. y Rivera, J. (2019). Análisis del instrumento para la medición de capacidad institucional. Caso de estudio: Pampacolca 2018. *Consortio de investigación económico y local*. [https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/analisis\\_del\\_instrumento\\_para\\_la\\_medicion\\_de\\_capacidad\\_institucional\\_caso\\_de\\_estudio\\_pampacolca\\_2018.pdf](https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/analisis_del_instrumento_para_la_medicion_de_capacidad_institucional_caso_de_estudio_pampacolca_2018.pdf)
- Calderón, L. (2017). Del planeamiento a la implementación: principales brechas del contexto peruano bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública. *InnovaG*, (3), 45-54 Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/innovag/article/view/19737>
- Campodónico, H. (1999). Las reformas estructurales en el sector minero peruano y las características de la inversión 1992-2008, 24, 51-52. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7471-reformas-estructurales-sector-minero-peruano-caracteristicas-la-inversion-1992>
- Castro, S. (2013). *Pobreza, minería y conflictos socioambientales en el Perú*. Lima: INTE-PUCP.
- Chaparro, E. y Oblasser, A. (2008). Estudio comparativo de la gestión de los pasivos ambientales mineros en Bolivia, Chile, Perú y Estados Unidos. *CEPAL – Serie Recursos naturales e infraestructura*, 131. <https://digitallibrary.un.org/record/637376?ln=es>
- Chudnovsky, M. (2014). *Régimen político, estado y políticas públicas: el rol de los gabinetes en el desarrollo de capacidades estatales* [Tesis de doctorado, Universidad Torcuato Di Tella] Dissertations & Theses A&I. <https://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/2217>
- Colletta, M. y Mendelson, J. (1998). Conflict Prevention and Post Conflict Reconstruction: Perspectives and Prospects. *Unidad de Postconflicto del Banco Mundial*, 20-21. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/241911468010490992/pdf/multi0page.pdf>
- Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de estado? *POSTData*, 1 (22), 111-140.
- Daft, R. (2011). *Teoría y diseño organizacional*. Cengage Learning.
- Damonte, G. (2016). Política minera y conflicto en el Perú: el agotamiento de la política de autorregulación corporativa. En N. Cisneros (Ed.), *Política minera y sociedad civil en América Latina* (pp. 233-264). Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/312498845\\_Politica\\_Minera\\_y\\_Sociedad\\_Civil\\_en\\_America\\_Latina](https://www.researchgate.net/publication/312498845_Politica_Minera_y_Sociedad_Civil_en_America_Latina)
- Damonte, G. (2012). Dinámicas rentistas: transformaciones institucionales en contextos de proyectos de gran minería. En Escobal, J., Ponce, C., Damonte, G., Glave, M. (Eds.), *Desarrollo rural y recursos naturales*. GRADE, Lima.

- Damonte, G. y Glave, M., (2012). Rent distribution and extractive industry conflict: the Latin American approach. En *ELLA: Economic Development, Extractive Industries and Conflict Management*. Policy Brief.
- Davies, A., Bryce, R., y Redpath, S. (2013). Use of Multicriteria Decision Analysis to Address Conservation Conflicts. *Conservation Biology*, 27(5), 936–944. doi:10.1111/cobi.12090
- Defensoría del Pueblo (2005). *Ante todo, el diálogo*. (1<sup>era</sup> ed.) <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/Ante-todo-el-di%C3%A1logo-2005.pdf>
- Defensoría del Pueblo (2019a). Los costos del conflicto social. Una aproximación metodológica a las dimensiones económicas, sociales e institucionales del conflicto social en el Perú. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/Informe-de-adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-001-2019-DP-APCSG-Los-costos-del-conflicto-social.pdf>
- Defensoría del Pueblo (2019b). Reglamento de Organización y Funciones. Recuperado de: [https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/RD-007\\_2019\\_DP-1.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/RD-007_2019_DP-1.pdf)
- Defensoría del Pueblo (2021). Reportes de Conflictos Sociales N° 209. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/04/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-205-marzo-2021.pdf>
- De Echave, J. (2007). *Gobernabilidad e Industrias Extractivas en Ecuador, Perú y Guatemala: el Caso de la Minería*. Recuperado de: [https://www.focal.ca/pdf/indigenous\\_Peru\\_De%20Echave\\_Gobernabilidad%20industrias%20extractivas%20Ecuador%20Peru%20Guatemala\\_2007\\_s.pdf](https://www.focal.ca/pdf/indigenous_Peru_De%20Echave_Gobernabilidad%20industrias%20extractivas%20Ecuador%20Peru%20Guatemala_2007_s.pdf)
- De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Ricard, X., & Tanaka, M. (2009). *Minería y conflicto social*. Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado de: <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/639>
- De Echave, J. (2011). La minería peruana y los escenarios de transición. *Transiciones Post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. *RedGE y Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)*, pp. 61–91.
- Egeberg, M. (2007). How bureaucratic structure matters: An organizational perspective. En Peters, G. y Pierre, J. (Ed.) *The Handbook of Public Administration* (pp. 77 – 87).
- Eguiguren, M. y Sánchez, L. (2017). Theoretical and methodological contributions for an Early Warning System of socio-environmental conflicts. The case of the Mirador Project, Ecuador. *Investigaciones Geográficas*, 93, pp. 61-75. Fernandez, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (5ta ed.). Editorial McGraw-Hill Interamericana.
- Fischer, I. (2001). Several eyes for an eye: The impact of biased perceptions and noise on conflict escalation patterns. *Peace and Conflict Journal of Peace Psychology*, 17(1), pp. 77-84.
- Fisher, J., Harden, A, Vedoveto, M y Rhee, S. (2019). Collaborative Governance and Conflict Management: Lessons Learned and Good Practices from a Case Study in the Amazon Basin. *Society & Natural Resources. An International Journal*, 1(16), pp. 1- 15.
- Fraser Institute (2020). Survey of mining companies 2020. Recuperado de: <https://www.fraserinstitute.org/studies/annual-survey-of-mining-companies->



[2020#:~:text=This%20report%20presents%20the%20results.regulatory%20uncertainty%20affect%20exploration%20investment](#)

- Generoso, P., Gentil, P., Guimarães, L., Pereira, D. y Siffert, P. (2019). Organizational irresponsibilities or absence of territorial governance? Reflections on environmental management in the Minas Rio project. *Ambiente & Sociedade*, 22, 1-24. Recuperado de: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2019000100309&script=sci\\_abstract](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2019000100309&script=sci_abstract)
- Gordon, T. (1994). The Delphi Method. [https://eumed-agpol.iamm.fr/private/priv\\_docum/wp5\\_files/5-delphi.pdf](https://eumed-agpol.iamm.fr/private/priv_docum/wp5_files/5-delphi.pdf)
- Grindle M. (1997). Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa. *The Caribbean Quest: Directions for the reform process*, Puerto de España, Trinidad y Tobago.
- Grompone, R. y Tanaka, M. (2009). *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado de: [http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/616/2/grompone\\_entreelcrecimiento.pdf](http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/616/2/grompone_entreelcrecimiento.pdf)
- Harrison, A. (2002). *Case Study Research". Essential Skills for Management Research*. SAGE, pp. 158-180.
- Hernández, J. (2009). El concepto de legitimidad en perspectiva histórica. *Dialnet* (18), 153-166. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3022499>
- Hilderbrand y Grindle (1995). Building sustainable capacity in the public sector: what can be done? *Public administration and development*, (15), 441-463.
- Homer-Dixon, T. (1999). *Environment, Scarcity, and Violence*. Princeton University Press.
- Huamani, G. (2010). *Diagnóstico y propuesta de mejora del sistema nacional y regional de gestión de conflictos socioambientales - Diagnóstico Nacional. Proyecto: Fortalecimiento de capacidades estatales para la prevención y resolución de conflictos socioambientales en el Perú CIES-ACDI*, 01-93. <https://docplayer.es/91073269-Estudio-diagnostico-y-propuesta-de-mejora-del-sistema-nacional-y-regional-de-gestion-de-conflictos-socio-ambientales-diagnostico-nacional.html>
- Huamán, G. y Macassi, S. (2011). *Gestión de conflictos socioambientales*. Lima, Perú: CIES. Recuperado de: [https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/conflictosdocumento\\_0.pdf](https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/conflictosdocumento_0.pdf)
- Huaroto, C. y Vásquez, A. (2015). Los Conflictos SocioAmbientales y el Valor de las Acciones de las Grandes Empresas Mineras en el Perú: Evaluando la Teoría de las Opciones Reales. Documento de Trabajo N° 34, Oficina de Estudios Económicos – Osinergmin, Perú. Recuperado de: [https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro\\_documental/Institucional/Estudios\\_Economicos/Documentos\\_de\\_Trabajo/Documento-Trabajo-34.pdf](https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/Estudios_Economicos/Documentos_de_Trabajo/Documento-Trabajo-34.pdf)
- Hurtado de B., J. (2006). *Metodología de la Investigación Holística*. Caracas: Fundación Sygal
- Instituto Peruano de Economía. (2021a). Contribución de la minería en la economía nacional. Recuperado de: <https://www.ipe.org.pe/portal/contribucion-de-la-mineria-a-la-economia-nacional/>



- Instituto Peruano de Economía. (2021b). Boletín IPE: Minería, tiempo para sembrar. Recuperado de: <https://www.ipe.org.pe/portal/boletin-ipe-mineria-tiempo-de-sembrar/>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Evolución de la pobreza monetaria 2008-2019*. Recuperado de: [https://www.inei.gob.pe/media/cifras\\_de\\_pobreza/informe\\_pobreza2019.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/informe_pobreza2019.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019). Producto Bruto Interno según Actividad Económica (Nivel 14) 1994 - 2019 (Valores a precios corrientes). Recuperado de: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>
- Kreimer, P. (2003). Conocimientos científicos y utilidad social. *Ciencia, docencia y tecnología*, 14(26), 11-58.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis - An Introduction to Its Methodology (2nd ed.)*. SAGE Publications. [https://books.google.com.pe/books/about/Content\\_Analysis.html?id=q657o3M3C8cC&redir\\_esc=y](https://books.google.com.pe/books/about/Content_Analysis.html?id=q657o3M3C8cC&redir_esc=y)
- Landeta, J. (1999). El método Delphi, una técnica de previsión del futuro.
- Lattuada, M. y Nogueira, M. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Dialnet*, 1(1), 30-54.
- León, N. (2014). Un análisis organizacional: Conflictos desde la PCM. *Revista Estudiantil Latinoamericana de Ciencias Sociales (RELASCO)*, (5), 01-24. <https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/2919006>
- Ley N° 26520. (1995, 08 de agosto). Ley Orgánica De La Defensoría Del Pueblo. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Ley-Organica.pdf>
- Ley N° 27867. (2002, 18 de noviembre). Congreso de la República. Diario El Peruano. [https://www.mimp.gob.pe/ogd/pdf/2014-ley-organica-de-gobiernos-regionales\\_27867.pdf](https://www.mimp.gob.pe/ogd/pdf/2014-ley-organica-de-gobiernos-regionales_27867.pdf)
- Ley N° 27972. (2003, 27 de marzo). Ley Orgánica de Municipalidades. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/255705/Ley%20N%C2%BA%2027972%20.pdf.pdf>
- López, E. (2018). El Método Delphi en la Investigación Actual en Educación: Una revisión teórica y metodológica. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal* 21(1), 17-40.
- Luque, R. (2011). Los conflictos sociales en el Perú: una aproximación. En González de Olarte, (Editor). *Crecimiento y desigualdad: conflicto social y gobernabilidad*. Lima: PUCP, pp. 101 -124. Recuperado de: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/181477>
- Luque, R. (2021). Monitoreo y Análisis de Conflictos [Diapositiva de PowerPoint]. Escuela de Gobierno y Políticas. Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Lima, PUCP.

- Lund, M. (2009). Conflict Prevention: Theory in Pursuit of Policy and Practice. *The Sage Handbook of Conflict Resolution*, 287-317. <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Conflict%20Prevention%20Theory%20in%20Pursuit%20of%20Policy%20and%20Practice.pdf>
- Macera, D. (2019, marzo 31). Las Bambas: ¿Cuánto le cuesta el bloqueo de la mina a MMG? *El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/peru/bambas-le-cuesta-bloqueo-mina-mmg-cobre-noticia-620622-noticia/?ref=ecr>
- Mendoza, K. (2016). *Quién manda a quien: organización social o situación económica. Factores determinantes de conflictividad social asociados a proyectos mineros a partir del análisis de cinco casos de los últimos años en el Perú*. [Tesis de magister en Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno]. [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/7209/MENDOZA\\_GUTIERREZ\\_KURTH\\_ALDRIN QUIEN\\_MANDA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/7209/MENDOZA_GUTIERREZ_KURTH_ALDRIN QUIEN_MANDA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Ministerio de Energía y Minas (2019). *Cartera de Proyectos de Exploración Minera 2019*. Recuperado de: <http://www.minem.gob.pe/archivos/CPE2019-2rz67zdm62zz.pdf>
- Ministerio de Energía y Minas (2020a). *2020: Minería peruana, motor de crecimiento en un contexto de crisis. Comité Minero energético como plataforma regional de articulación y diálogo*. Recuperado de: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/VARIABLES/2020/BEMdic2020.pdf>
- Ministerio de Energía y Minas (2020b). *Anuario minero 2020*. Recuperado de: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/ANUARIO S/2020/AM2020.pdf>
- Ministerio de Energía y Minas (2021). *Boletín estadístico minero*. Recuperado de: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/VARIABLES/2021/BEM%2007-2021.pdf>
- Ministerio de Energía y Minas. (2015). *Remediación De Pasivos Ambientales Mineros en el Perú*. <https://www.minam.gob.pe/calidadambiental/wpcontent/uploads/sites/22/2015/12/PRESENTACION-3-MINEM-PERU.pdf>
- Morales, O., Kleit, A. y Rees, G. (2018). Mining and community relations in Peru: can agreement be reached? *Academia Revista Latinoamericana de Administración*, 31(3), 605–624. DOI:10.1108/arla-04-2016-0092
- Munck, G., & Verkuilen, J. (2002). Conceptualizando y midiendo la democracia: una evaluación de índices alternativos. *Política y gobierno*, 9(2), 403-441. Recuperado de <https://politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/362>
- Muñoz, F. (2004). Regulación y prevención de conflictos. *Manual de Paz y Conflictos*. 173-200. [https://www.academia.edu/36172269/Mu%C3%B1oz\\_F.\\_2004\\_.Regulaci%C3%B3n\\_y\\_prevenci%C3%B3n\\_de\\_conflictos](https://www.academia.edu/36172269/Mu%C3%B1oz_F._2004_.Regulaci%C3%B3n_y_prevenci%C3%B3n_de_conflictos)

- Needham, R., & Loë, R. (1990). The Policy Delphi: Purpose, Structure, and Application. *The Canadian Geographer/Le Géographe Canadien*, 34(2), 133–142. doi:10.1111/j.1541-0064.1990.tb01258.x
- Okoli, C. & Pawlowski, S. (2004). The Delphi method as a research tool: an example, design considerations and applications. *Information & Management*, 42(1), 15-29. <https://doi.org/10.1016/j.im.2003.11.002>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). Guía de la OCDE sobre gobierno abierto para funcionarios públicos peruanos. <https://www.oecd.org/gov/open-government/guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos-2021.pdf>
- Ortega, F. (2008). El método Delphi, prospectiva en Ciencias Sociales a través del análisis de un caso práctico. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, (64),31-54. <https://doi.org/10.21158/01208160.n64.2008.452>
- Ortiz, P, Terán, J. y Zárate, C. (2011). *Mirar Los Conflictos Socioambientales: Una Relectura de Conceptos, Métodos y Contextos*. Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.
- Oszlak, O. (s/f). *Políticas públicas y capacidades estatales*. <http://www.oscaroszlak.org.ar/gallery/politicas%20publicas%20y%20capacidades%20estatales.pdf>
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2011). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC. <http://www.top.org.ar/Documentos/OSZLAK,%20Oscar%20y%20ORELLANA,%20Edgardo%20El%20an%C3%A1lisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>
- Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. *VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública*. LISBOA, PORTUGAL.
- Panfichi, A. (2011). Contentious representation and its impact in contemporary Peru. In: Crabtree, J. (Ed.), *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present*. University of London Press, London.
- Pill, J. (1971). The Delphi method: Substance, context, a critique and an annotated bibliography. *Socio-Economic Planning Sciences*, 5 (1), 57-71. [https://doi.org/10.1016/0038-0121\(71\)90041-3](https://doi.org/10.1016/0038-0121(71)90041-3)
- Pinto, H. (2017). Las Bambas: conflicto social 2015. *Investigaciones Sociales*. 21(39), pp. 215-236.
- Plataforma Digital única del Estado peruano (2021). *Secretaría de Gestión Social y Diálogo*.
- PNUD (2008). *Manual Formativo en Prevención y Resolución de Conflictos*. [https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic\\_governance/manual-formativo-en-prevencion-y-resolucion-de-conflictos.html](https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/manual-formativo-en-prevencion-y-resolucion-de-conflictos.html)

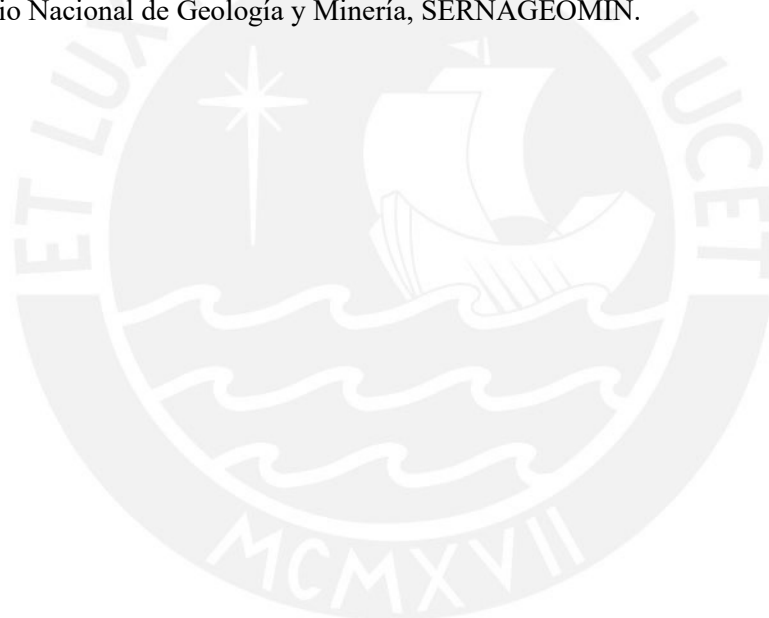
- PNUD (2014). *Institucionalidad para el Diálogo y la Prevención de Conflictos, el caso peruano*. [https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/democratic\\_governance/institucionalidad-para-el-dialogo-y-la-prevencion-de-conflictos.html](https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/democratic_governance/institucionalidad-para-el-dialogo-y-la-prevencion-de-conflictos.html)
- PNUD (2018). Manual formativo en Prevención y Resolución de Conflictos. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/manual-formativo-en-prevencion-y-resolucion-de-conflictos>
- Post, L. Raile, A. y Raile, E. (2010). Defining Political Will. *Politics & Policy*, 38 (4), 653-676. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2010.00253.x>
- Powell, C. (2003). The Delphi technique: myths and realities. *Journal of Advanced Nursing*, 41(4), 376-382. <https://doi.org/10.1046/j.1365-2648.2003.02537.x>
- Pozo, T., Gutiérrez, J. y Rodríguez, C. (2007). El uso del Método Delphi en la definición de los criterios para una formación de calidad en animación sociocultural y tiempo libre. *Revista de Educación Educativa*, 25(2), 351-366. <https://revistas.um.es/rie/article/view/96831>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2011). *Mapa de la conflictividad social en el Perú Análisis de sus principales causas*. [https://www.repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/701/tanaka\\_mapa-conflictividad.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www.repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/701/tanaka_mapa-conflictividad.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Pasco, M. y Ponce, M. (2018). *Guía de investigación en Gestión*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Powell, C. (2003). The Delphi technique: myths and realities. *Journal of Advanced Nursing* 41- (4), 376–382.
- ProInversión. (s.f.). *Regalías contractuales proyecto minero las bambas*. <https://www.proinversion.gob.pe/LasBambas/>
- Reguant, M. y Torrado, M. (2016). El Método Delphi. *Revista d'Innovació i Recerca en Educació*, 9(1). <https://doi.org/10.1344/reire2016.9.1916>
- Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Serie Documentos de Trabajo I-52. Washington DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14523/capacidad-estatal-requisito-para-el-mejoramiento-de-la-politica-social-en-america>
- Resolución Defensorial N° 007-2019-DP (2019). Congreso de la República. Diario El Peruano. [https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/RD-007\\_2019\\_DP-1.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/RD-007_2019_DP-1.pdf)
- Resolución de Secretaría de Gestión Social y Diálogo N° 008-2021-PCM/SGSD (2021). Congreso de la República. Diario El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-los-lineamientos-y-protocolos-para-la-intervencion-resolucion-no-008-2021-pcmgsd-1981057-1/>

- Resolución de la Dirección de Servicios Al Inversionista N° 00021-2021 (2021). <https://www.proinversion.gob.pe/LasBambas/docs/resoluciones/2021/RDSI-021-2021-Mayo21.pdf>
- Resolución Jefatural N° 285-2014-ANA (2014). Resolución Jefatural que aprueba el Protocolo para la Prevención y Gestión de los Conflictos Sociales vinculados con los Recursos Hidricos” de la Autoridad Nacional del Agua. [http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/res.\\_jef.\\_ndeg\\_285-2014-ana\\_0\\_0.pdf](http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/res._jef._ndeg_285-2014-ana_0_0.pdf)
- Resolución Ministerial N° 0080-2021-MIDAGRI (2021). Resolución Ministerial que aprueban el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1758941/R.%20M.%20N%C2%B0%200080-2021-MIDAGRI.pdf.pdf>
- Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC (2021). Resolución Ministerial que aprueba el Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/2003673-658-2021-mtc-01>
- Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM (2021). Resolución Ministerial que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-texto-integrado-del-reglamento-de-organizacion-y-resolucion-ministerial-no-156-2021-pcm-1973815-2/>
- Robson, C. (2002). *Real World Research: A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers* (2nd ed.). Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), 119-134.
- Rosas, A. & Gil, V. (2013). La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. Un modelo de análisis. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno*, 2 (2), 113-138.
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis, *DAAPGE*, 19, (32), 81-107.
- Saenz, C. (2018). A social conflict diagnostic tool for application in the mining industry: A case study in Peru. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 1-11.
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2007) *Research Methods for Business Students*. 4th Edition, Financial Times Prentice Hall, Edinburgh Gate, Harlow.
- Saunders, M., Lewis, P & Thornhill, A. (2009). *Research methods for business students*. Quinta edición. Essex: Prentice Hall. Cap. 3.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2016). *Research methods for business students* (7a ed.). Harlow: Pearson Education Limited.



- Serbin, A., Wedderburr, J., Ramirez, S., Byron, J., Leis, R., Isa-Contreras, P., & Ronda, A. (2003). Paz, seguridad y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe: Una introducción *Pensamiento Propio*. CRIES, 165-222.  
<https://www.casede.org/BibliotecaCasede/18.pdf>
- Serbin, A. & Ugarte, J. (2007). Prevención de conflictos armados y sociedad civil en América Latina y el Caribe. *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*, pp. 11-48.
- Steurer, J. (2011). The Delphi method: an efficient procedure to generate knowledge. *Skeletal Radiol*, 40(8), 959-961. [10.1007/s00256-011-1145-z](https://doi.org/10.1007/s00256-011-1145-z)
- Tanaka, M. (2012). ¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? ¿Qué hacer al respecto?. *Economía y Sociedad* 79, 36–43, CIES.
- Trivedy, R. (2001). Conflict Prevention, Resolution and Management - Improving Coordination for More Effective Action. *IDS Bulletin*, 32(2), pp. 79-87.  
[https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/8760/IDSB\\_32\\_2\\_10.1111-j.17595436.2001.mp32002007.x.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/8760/IDSB_32_2_10.1111-j.17595436.2001.mp32002007.x.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Ugarte, M. (2018). *Gestión estatal del conflicto socioambiental de “T a Mar a” en Perú*. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Archivo digital. [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12136/UGARTE\\_CORNEJO\\_MANUEL\\_GESTION\\_ESTATAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12136/UGARTE_CORNEJO_MANUEL_GESTION_ESTATAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Ugarte, M. (2020). Gestión estatal del conflicto socioambiental de “Tía María” en Perú. Análisis político 99, Bogotá, pp. 24-40. Recuperado de: <https://orcid.org/0000-0001-7621-5233>
- United States Agency International Development [USAID] (2012a). Programas de Capacitación en Gestión de Conflictos Sociales para Gobiernos regionales y locales. Módulo 1: Procesos para la Gestión de los Conflictos Sociales. PERU ProDescentralización. Recuperado de: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/19AB859CE3950C7C05257A7000725B4B/\\$FILE/final.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/19AB859CE3950C7C05257A7000725B4B/$FILE/final.pdf)
- United States Agency International Development [USAID] (2012b). Programas de Capacitación en Gestión de Conflictos Sociales para Gobiernos regionales y locales. Módulo 2: Análisis de Conflictos Sociales. PERU ProDescentralización. Recuperado de: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/02EB9638348399B005257A70007BD2D8/%24FILE/final-2m.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/02EB9638348399B005257A70007BD2D8/%24FILE/final-2m.pdf)
- United States Agency International Development [USAID] (2012c). Programas de Capacitación en Gestión de Conflictos Sociales para Gobiernos regionales y locales. Módulo 3: identificación Temprana, Monitoreo y Evaluación de los Conflictos Sociales. PERU ProDescentralización. Recuperado de: <https://docplayer.es/451087-En-gestion-de-conflictos-sociales.html>
- Velarde, P. (2018). *Violencia y Polarización en la Conflictividad Minera Peruana: Las Bambas*. [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Archivo digital. [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12261/VELARDE\\_DEDIOS\\_PATRICIO\\_VIOLENCIA\\_POLARIZACION.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12261/VELARDE_DEDIOS_PATRICIO_VIOLENCIA_POLARIZACION.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Vergara, A., (2011). United by Discord, divided by consensus: national and sub-national articulation in Bolivia and Peru, 2000–2010. *J. Polit. Lat. Am.* 3 (3), 65–93.
- Vicens, J. (1985). Técnicas de predicción subjetiva. Métodos alternativos de predicción, pp. 67-80.
- Von der Gracht, H. (2012). Consensus measurement in Delphi studies: Review and implications for future quality assurance. *Technological Forecasting and Social Change*, 79 (89), 1525-1536. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2012.04.013>
- Willems, S. & Baumert, K. (2003). Institutional capacity and climate actions. OECD environment directorate international energy agency. <https://www.oecd.org/env/cc/21018790.pdf>
- Woodside, A. (2010). *Case Study Research: Theory, Methods, Practice*. Emerald Group.
- Yin, R. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. SAGE, 6.
- Yupari, A. (2003). Informe: Pasivos Ambientales Mineros en Sudamérica, Informe elaborado para la CEPAL, el Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales, BGR, y el Servicio Nacional de Geología y Minería, SERNAGEOMIN.



## ANEXOS

### ANEXO A: Grupos de departamentos con niveles de pobreza monetaria total, semejantes estadísticamente, 2019

Figura A1: Grupos de departamentos con niveles de pobreza monetaria total, semejantes estadísticamente, 2019

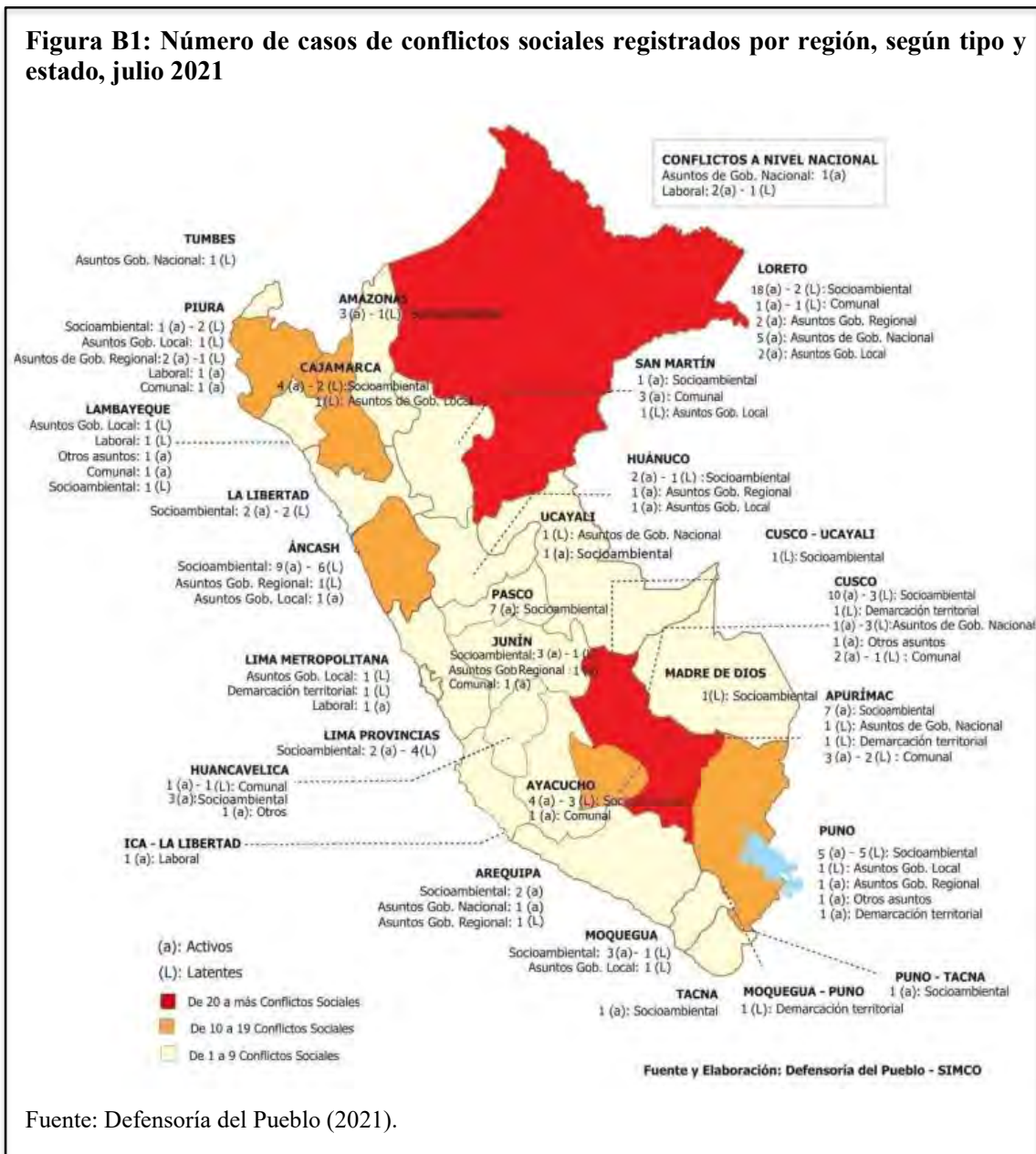


Fuente: INEI (2020).



## ANEXO B: Casos de conflictos sociales registrados por región, según tipo y estado, julio 2021

Figura B1: Número de casos de conflictos sociales registrados por región, según tipo y estado, julio 2021



Fuente: Defensoría del Pueblo (2021).

## ANEXO C: Enfoques de la capacidad estatal

Tabla C1: Enfoques de la capacidad estatal

AUTOR	COMPONENTES
Grindle, M. & Hilderbrand, M	- Capacidad de recursos humanos: Oferta de profesionales, así como las políticas de personal.
	- Sistema de gestión de la organización y su orientación al logro.
	- Conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona.
	- Contexto institucional entendido como el conjunto de normas y reglas que facilitan o frenan el logro de resultados.
	- Entorno económico, social y político.
Rosas, A	- Recursos humanos: Comprende varios indicadores como el número de personas dedicadas a la gestión y coordinación de las acciones orientadas a atender el problema, tipo de personal contratado (directivo u operativo), tiempo de dedicación, tipo de contratación e idoneidad del perfil.
	- Organización: Refiere a factores de reconocimiento público, la autoridad, la cooperación y la coordinación, los recursos económicos con los que cuenta.
	- Contexto institucional: Involucra el análisis de las relaciones entre los actores estatales en los sectores y niveles de gobierno, así como con individuos y grupos de la sociedad civil.
Grindle, M.	- Capacidad Administrativa: Habilidad de entregar bienes y servicios.
	- Capacidad Técnica: Habilidad de gestión de políticas y programas públicos.
	- Capacidad Política: Habilidad de respuesta y reacción a demandas sociales, así como la resolución de conflictos
	- Capacidad Institucional: Habilidad de fortalecimiento y manejo de reglas de juego.

## ANEXO D: Posición del Perú en el ranking mundial de producción minera

Figura D1: Posición de Perú en el ranking de producción minera 2020

PRODUCTO	LATINOAMÉRICA	MUNDO
Oro	1	8
Cobre	2	2
Plata	2	2
Zinc	1	3
Plomo	1	4
Estaño	1	4
Molibdeno	2	4
Cadmio	2	8
Roca Fosfórica	2	10
Diatomita	1	5
Indio	1	6
Andalucita <i>y minerales relacionados</i>	1	4
Selenio	1	10

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (2020).

## **ANEXO E: Inventario de pasivos ambientales en Perú, por regiones, periodo 2010 – 2015**

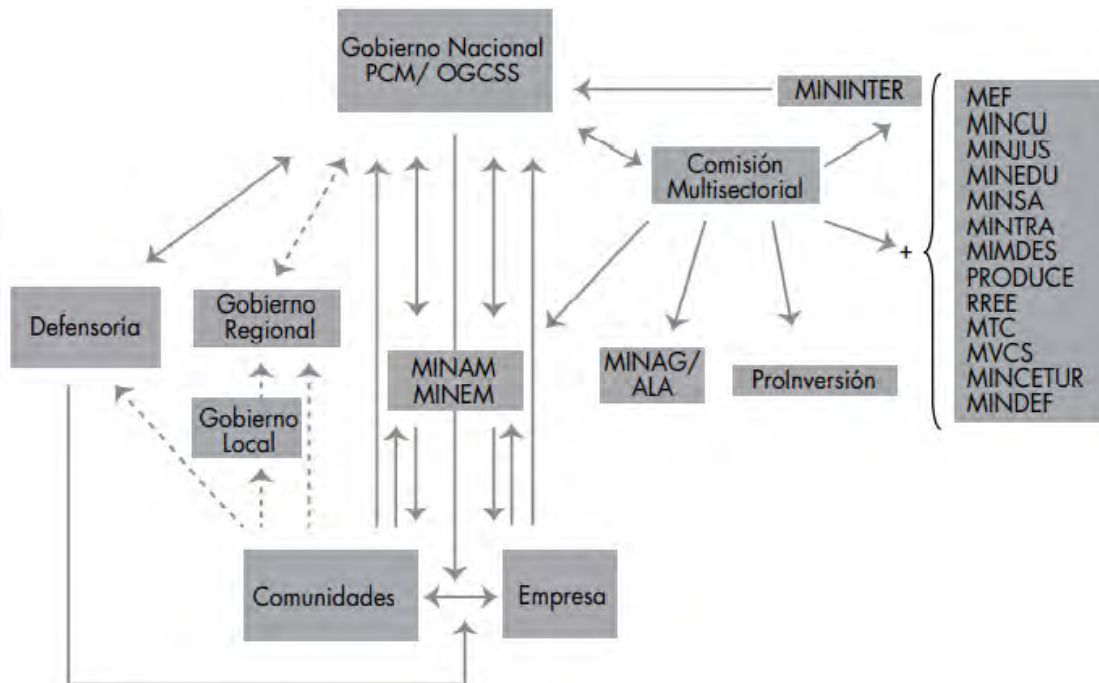
**Tabla E1: Inventario de pasivos ambientales en Perú, por regiones, periodo 2011 – 2021**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2018	2019	2020	2021
<b>N° de PAM</b>	6,855	7,576	8,206	8,571	8,616	8,854	8,794	8,448	7,956	7,668

Fuente: ProInversión (s.f.)

## ANEXO F: Flujograma de actores involucrados en los conflictos

Figura F1: Flujograma de actores involucrados en los conflictos



Fuente: Humaní, G. (2012).

## TABLAS

**Tabla 01: Actividades de prevención validadas por expertos**

TIPO DE PREVENCIÓN	FASES DEL CONFLICTO	ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN VALIDADA POR EXPERTOS	
Prevencción Estructural	Pre Conflicto	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análisis de decisiones de la administración pública.</li> <li>2. Implementación y gestión de los sistemas de información.</li> <li>3. Análisis territorial previo al otorgamiento de la concesión de un proyecto minero.</li> <li>4. Mapeo de actores.</li> <li>5. Consulta previa (Ley N° 29785).</li> <li>6. Seguimiento de los acuerdos asumidos en la consulta previa (art. 15 de la Ley N° 29785).</li> </ol>	

**Tabla 01: Actividades de prevención validadas por expertos (continuación)**

<b>Prevención de Causas Inmediatas y la Violencia</b>	<b>Fase Temprana</b>	<p>1. Recojo, monitoreo y centralización la información</p> <p>2. Emitir Alertas Tempranas.</p> <p>3. Análisis de las dinámicas del conflicto.</p> <p>4. Elaboración de la estrategia de negociación</p>	<p>1.1 De las unidades territoriales de la SGSD dispersas en las diversas regiones del país.</p> <p>1.2 Canales regulares.</p> <p>2.1 Mapeo y diagnóstico de actores.</p> <p>2.2 Análisis de necesidades, intereses, cosmovisiones.</p> <p>4.1 Empoderamiento de las partes en sus capacidades de negociación.</p> <p>4.2 Elaboración de la estrategia de relacionamiento</p> <p>3.3 Generación de condiciones físicas adecuadas para los encuentros.</p> <p>4.4 Formulación de estrategias y mecanismos para reconducir los conflictos en una negociación.</p>
	<b>Fase de Escalamiento y Crisis</b>	<p>4. Implementación de la estrategia de negociación.</p>	
	<b>Fase de Desescalamiento y Diálogo</b>	<p>5. Seguimiento del cumplimiento de acuerdos pactados en la negociación.</p>	

**Tabla 02: Intervención de los actores públicos identificados durante los componentes de la gestión de conflictos socioambientales**

<b>COMPONENTES DE LA GCS</b>	<b>ACTOR IDENTIFICADO</b>
<b>Prevención</b>	MINAM, MIDAGRI, MININTER, MINEM
<b>Intervención</b>	Defensoría del Pueblo, MINAM, MIDAGRI, MININTER, PCM, MINEM, GR, GL
<b>Monitoreo</b>	Defensoría del Pueblo, MINAM, MIDAGRI PCM, MINEM, GR
<b>Evaluación</b>	PCM



**Tabla 03: Intervención de los actores públicos identificados durante las etapas del conflicto**

Actores del Sector Público Competentes	Etapas del Conflicto				
	Fase Temprana	Escalamiento	Crisis	Desescalamiento	Diálogo
PCM	X	X	X	X	X
MINEM	X	X	X	X	X
MINAM	X		X		
MININTER	X		X		
DEFENSORÍA DEL PUEBLO	X	X	X	X	X
GOBIERNOS REGIONALES	X		X	X	X
GOBIERNOS LOCALES	X		X	X	X

**Tabla 04: Normativa referente a la Prevención de Conflictos Socioambientales**

ÁMBITO DE APLICACIÓN PARA LA GESTIÓN DE CONFLICTOS	NORMATIVA
<b>Participación ciudadana</b>	Constitución Política del Perú, artículo 31: participación ciudadana en asuntos públicos.
	Resolución de Consejo Directivo N° 032-2014-OEFA/CD, "Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA".
	Decreto Supremo N° 028-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero.
	Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM/DM, Norma que regula el proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero.
	Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
<b>Información</b>	Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadano en Asuntos Ambientales.
	Decreto Supremo N° 021-2019-JUS - Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
<b>Gestión</b>	Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización, Capítulo III: Tipos de Competencias, Criterios de Asignación y Solución de Conflictos.
	Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM, Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial.
	Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental del año 2001.
	Resolución Ministerial N° 239-2010-MINAM, Procedimiento denominado "Disposiciones para la revisión aleatoria de Estudios de Impacto Ambiental aprobados por las Autoridades Competentes".
	Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

**Tabla 04: Normativa referente a la Prevención de Conflictos Socioambientales (continuación)**

<b>Gestión</b>	Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente.
	Decreto Legislativo N° 1070. Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 26872, Ley de Conciliación.
	Ley N° 31165, Ley que modifica la Ley N° 26872, Ley de Conciliación, permitiendo la realización de la audiencia de conciliación a través de medios electrónicos u otros similares y dicta otras disposiciones para optimizar el funcionamiento del sistema conciliatorio.
	Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM que aprueba los Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales.
	Resolución de Gestión Social y Diálogo N° 008-2021-PCM/SGSD, Lineamientos y Protocolos para la Intervención del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Locales, en materia de Gestión Social y Diálogo.
	Resolución Ministerial N° 067-2021-MINAM que aprueba los “Lineamientos para la gestión de conflictos socioambientales en el Sector Ambiental”.
	Resolución Ministerial N° 228-2021-MINAM que aprueba los “Lineamientos para la implementación del proceso de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA)”.

**Tabla 05: Grupo de Expertos**

	<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
1	Sandro Macassi Lavander	Profesor principal del Departamento Académico de Comunicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Perú	Sus temas de investigación comprenden principalmente partidos políticos, procesos y estrategias comunicativas, conflictos sociales y socioambientales. Asimismo, cuenta con un total de 77 publicaciones, por ejemplo: “Hacia una mejor gestión de los conflictos socioambientales en el Perú”, “El otro conflicto de Las Bambas: las disputas por las narrativas en los medios”, “Rol de actores mediáticos y políticos en la representación de los conflictos socioambientales en el Espacio público”, entre otros.
2	Eduardo Dargent Bocanegra	Profesor del Departamento Académico de Ciencias Sociales: Sección Ciencia Política e investigador de la Pontificia Universidad Católica del Perú.	Sus temas de investigación comprenden principalmente política comparada, con énfasis en América Latina, partidos políticos, Estado y capacidad estatal. Cuenta con un total de 50 publicaciones, por ejemplo “Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: Crisis, desafíos y entorno cambiante”, “Respuesta Estatal por presiones externas: los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015)”, “Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from the Peruvian Commodity Boom”, entre otros.

**Tabla 05: Grupo de Expertos (continuación)**

3	Mayen Ugarte Vásquez Solis	<p>Profesora del Departamento Académico de Ciencias de la Gestión de la Pontificia Universidad Católica del Perú.</p> <p>Secretaria de Gestión pública (de agosto de 2016 a febrero de 2019) Presidencia del Consejo de Ministros.</p>	<p>Ha trabajado en diversos cargos públicos en la administración pública. Su experiencia internacional es en diseño y evaluación de programas y proyectos en varios países de América Latina por encargo del BID, Banco Mundial, CAF. Ha liderado equipos de reforma de organizaciones públicas, gestión del cambio, optimización de procesos y evaluación de desempeño. Ha trabajado en el desarrollo de políticas de reforma de la administración pública, servicio civil, simplificación de procesos, descentralización, sistemas administrativos, calidad regulatoria, etc.</p> <p>Tiene un total de 16 publicaciones, por ejemplo “Reformas en la Administración Pública para el Próximo Quinquenio”, “Modernización de la gestión pública”, entre otros.</p>
4	Gerardo Damonte Valencia	<p>Profesor Principal e Investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.</p> <p>Director de Programa Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina (TRANDES).</p> <p>Investigador y afiliado del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).</p>	<p>Su área de interés general es analizar la gobernanza local de recursos naturales en contextos de extracción y/o cambio climático. Dicta y conduce proyectos de investigación tanto en el Perú como en otros países de la región. Asimismo, cuenta con un total de 91 publicaciones, la gran mayoría relacionadas a la minería y conflictos sociales.</p>

**Tabla 05: Grupo de Expertos (continuación)**

5	Javier Arellano Yanguas	Profesor, investigador y actualmente decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas Universidad de Deusto (España).	Su trabajo se centra en la gobernanza de recursos naturales, conflictos sociales, procesos de descentralización, papel político de la sociedad civil y los movimientos sociales y la relación entre políticas fiscales y desarrollo. La mayor parte de este trabajo de investigación lo realiza fundamentalmente en países andinos. Por otro lado, entre sus publicaciones se encuentran las siguientes: “¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras de Perú”, “Aggravating the resource curse: decentralisation, mining and conflict in Peru”, entre otras.
6	Paola Bustamante	Ex Ministra del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (durante el gobierno de Ollanta Humala y Martín Vizcarra), Alta Comisionada para el Diálogo y el Desarrollo del Corredor Vial Sur, ex Secretaria General en la PCM y docente de postgrado de las Universidades ESAN y Pacífico.	Abogada experta en gestión de organizaciones, diseño e implementación de proyectos, programas, políticas públicas, control gubernamental, negociación en conflictos sociales y negociación internacional. Asimismo, trabajó como consultora en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el 2012 fue directora ejecutiva del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA).

**Tabla 05: Grupo de Expertos (continuación)**

7	Marlene Anchante	Directora Adjunta del Centro de Análisis y Resolución de Conflictos en la Pontificia Universidad Católica del Perú.	<p>Desde 1999 se dedica a la prevención y gestión de conflictos. Por otro lado, especialista y consultora en evaluaciones y monitoreo de conflictos, mediaciones y negociaciones entre comunidades campesinas y empresas extractivas; y, diseñó e implementó la diplomatura de especialización en análisis, gestión y prevención de conflictos socioambientales (on line) del CARC-PUCP.</p> <p>Ex Vicepresidenta del Consejo Directivo de la Defensoría para el Proyecto de Gas Natural Camisea (DPC). Ex coordinadora general de la DPC en costa, sierra y selva (sistemas de atención de quejas, facilitaciones de diálogo, mediaciones, fortalecimiento de capacidades, entre otros dirigidos a: comunidades campesinas, nativas y gremios de pescadores).</p>
8	Máximo Gallo	<p>Ex Director General de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas.</p> <p>Ex Asesor de Alta Dirección del Viceministerio de Minas del Ministerio de Energía y Minas (2021).</p> <p>Ex Gerente de Gestión Social de Graña y Montero Petrolera.</p> <p>Dueño de la ONG Soluciones de Gestión Social.</p>	<p>Experto en gerencia de proyectos, relaciones comunitarias y asuntos corporativos. Cuenta con veinte años de experiencia en la negociación con actores públicos y privados para lograr apoyo de los organismos del Estado y consensos en el sector social para el desarrollo de proyectos de inversión.</p>

**Tabla 05: Grupo de Expertos (continuación)**

9	Ivan Castillo	<p>Ex Asesor del Despacho Ministerial de la PCM.</p> <p>Ex Jefe de Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial del Ministerio del Ambiente.</p> <p>Ex Jefe de Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.</p> <p>Ex Jefe de Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas.</p> <p>Ex Jefe de Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.</p>	<p>Experto en gestión gubernamental y comunicación política. Cuenta con más de treinta años de experiencia vinculadas a temas de diseño e implementación de políticas públicas y reforma del Estado, especialmente en política social, descentralización, fortalecimiento de instancias descentralizadas y participación ciudadana. Asimismo, se ha desempeñado en el manejo de crisis, construcción de discursos, vocería institucional e incidencia política.</p>
---	---------------	---	---



**Tabla 06: Lista de entrevistados de la SGSD**

<b>CARGO</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>CORREO/NÚMERO DE TELÉFONO</b>
<b>Con vínculo laboral</b>		
Subsecretario de la Subsecretaría de Prevención y Gestión de la Información de la SGSD	Cesar Martín Bedoya García	cbedoya@pcm.gob.pe
Coordinador Unidad Territorial Norte de la SSGD	Carlos Balarezo	cbalarezo@pcm.gob.pe
Gestor Territorial Unidad Territorial Sureste de la SSGD	Anthony Zevallos	azevalloz@pcm.gob.pe
Territorial Corredor Vial Sur de la SSGD	Jose Carlos Alca Gestor	jalca@pcm.gob.pe
Analista de la SSPI	Nancy Bahamondes	
Coordinador de la SSGC	Pedro Vásquez Indacochea	
Coordinador UT Sureste de la SSGD	Edson Ortega	jortega@pcm.gob.pe
Coordinadora UT Centro de la SSGD	Gladys Gago	GGAGO@pcm.gob.pe
Asesora SGSD	Magda Hernández	mhernandezt@gob.pe
Analista de la SSPI UT Norte	Raúl Cavero	
Coordinador UT Norte de la SSGD	Jose Luis Luzquiños	
Gestora UT Centro de la SSGD	Karina Chavez	kchavez@pcm.gob.pe
<b>Sin vínculo laboral</b>		
Ex Viceministro de de Gobernanza Territorial	Raúl Alberto Molina Martínez	
Ex Asesor de la Secretaría de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) Guiselle Huamaní	Gustavo Ruiz	gruiz@pcm.gob.pe
Ex Subsecretaria de la Subsecretaría de Prevención y Seguimiento de la SGSD	José Miguel Florez Flores	