

Las mesas de diálogo en el Perú y los compromisos del Gobierno (2017-2023)

13/09/2023



Los informes sobre las mesas de diálogo llevadas a cabo en el país muestran los compromisos asumidos por los diferentes niveles de gobierno y las empresas privadas.[\[1\]](#) El número de mesas conformadas y el considerable número de compromisos firmados se están constituyendo como el canal formal en el que se comprometen obras de inversión pública y transferencia de recursos de los presupuestos de los sectores. Se debilita con esto los procedimientos institucionales existentes para la aprobación de los proyectos de inversión, así como su monitoreo y seguimiento.

La información correspondiente al mes de mayo señala que se registraron 71 conflictos sociales, que probablemente se corresponden con 71 espacios de diálogo. El dato aún es muy general porque no necesariamente se refiere a mesas de diálogos debido al uso de diferentes categorías, como las

siguientes:

Mesas de diálogo/procesos de diálogo	27
Grupos de trabajo/reuniones de trabajo	8
Mesa técnica	8
Seguimiento y monitoreo	6
Otros	22
Total	71

En la categoría “otros” se incluye una diversidad de actividades, aunque no se conoce si son productos o pasos siguientes de las mesas de diálogo; tampoco la fecha de inicio ni el estado en que se encuentran. En principio, se sabe que toda mesa de diálogo tiene una fecha determinada de funcionamiento, pero en los hechos hay mesas que llevan ya más de diez años instaladas, y poco se conoce de sus resultados.

Lo que sabemos es que el Ejecutivo, a través de los ministerios y organismos especializados, constituye por decreto supremo, resolución ministerial o directoral una diversidad de instancias de diálogo en las que participan diferentes representantes de los sectores, de los gobiernos subnacionales, los organismos especializados y los representantes de las organizaciones sociales. Se las llama mesas de desarrollo, mesas técnicas, grupos de trabajo, comisiones multisectoriales para el desarrollo, mesas de diálogos, entre otras denominaciones.

Ahora bien, de estos espacios, el Ejecutivo y los diferentes niveles de gobierno llegan a firmar compromisos de inversión que tienen un impacto en los presupuestos de los ministerios y gobiernos regionales y locales. Hemos escuchado y leído en los medios de comunicación declaraciones de los presidentes y ministros sobre las cifras que prometen ejecutar o programar en un proyecto de inversión para resolver el o los conflictos, pero se desconoce si los proyectos de inversión eran viables o no.

El seguimiento de compromisos: dudas y certezas

Por lo general, de una mesa de diálogo o de una negociación entre las diferentes instancias de los gobiernos (nacional, regional, local) y las empresas privadas involucradas en el conflicto social se firman compromisos con las organizaciones sociales y sus líderes. Se da el caso que, en una mesa de diálogo, se discuten de dos hasta diez o más demandas, y en muchos casos se llegan a firmar compromisos de inversión o de transferencias de recursos con la intención de tranquilizar la zona y atender demandas urgentes. Con la lógica de instalar una mesa y firmar luego compromisos de pago, lo que se ha producido es una gran cantidad de compromisos, muchos de ellos imposibles de cumplir, pero que sirven a los líderes sociales para mantener activo el conflicto.

De 2017 a mayo de 2023, según la revista *Willaqniki* n.º 2, los compromisos que han firmado las diferentes instancias de gobierno y las empresas privadas ascendieron a 4193. De ese total, 2896 están cerrados (no especifica si están resueltos) y 1297, abiertos; estos últimos, se supone, están en fase de negociación.

El 65,6% de los compromisos abiertos corresponden al Gobierno nacional, 11,6% a los gobiernos regionales y 8,2% a los locales. En términos generales, las tres instancias de gobierno concentran el 88,4% y las empresas privadas 9,8% del total de los compromisos, como lo podemos apreciar en el siguiente cuadro.

Compromisos abiertos por origen de actor (2017-mayo 2023)

Origen de actor	N.º de compromisos	%
Gobierno nacional	851	65,6
Gobierno regional	151	11,6
Gobierno local	106	8,2
Empresa	127	9,8
Varios/otros	62	4,8
Total	1297	100,0

Fuente: *Willaqniki* n.º 2, abril-mayo 2023.

Base de datos de compromisos de la SGSD (actualizada a mayo de 2023).

Aunque hay pequeñas diferencias en las cifras (no coinciden

las sumas), el dato es relevante porque evidencian que es en el Gobierno nacional donde se concentran los mayores compromisos. Mejor aún, muestran qué sectores del Ejecutivo son los que firman la mayor cantidad de compromisos de inversión. Son cinco los más importantes: Vivienda y Construcción (190), Agricultura (178), Educación (127) y Transportes y Comunicaciones (87).

Compromisos abiertos por tipo y por sector del Gobierno nacional (2017-mayo 2023)

Sector	PIP	Actividad
MVCS	157	33
Midagri	127	51
Minedu	114	13
MTC	61	26
Minsa	31	46
Minem	58	16
PCM	0	42
Minam	6	14
Mindef	7	4
MTPE	4	5
Mincul	0	9
MEF	0	5
Minjusdh	0	5
Mininter	0	5
Midis	0	2
MIMP	0	3
Mincetur	0	2
Produce	0	1
Varios	0	4
Total	565	286

Fuente: *Willganiki* n.º 2, abril-mayo 2023.

Base de datos de compromisos de la SGSD (actualizada a mayo de 2023).

La pregunta inevitable es si estos compromisos están debidamente presupuestados, ya sea para este año o si serán incluidos en el siguiente año presupuestal. Si ese fuera el caso, estamos ante un problema, puesto que no hay certezas de su aprobación por parte del Congreso de la República; por tanto, la conflictividad se va a mantener hasta que esta demanda sea efectivamente resuelta.

Un dato interesante de los compromisos del Gobierno es que coinciden con las zonas de mayor conflictividad social. Queda en evidencia que las regiones del sur peruano, particularmente de las provincias y distritos que están en el ámbito del Corredor Vial Sur (CVS), acaparan la mayor cantidad de

conflictos y también de compromisos sociales. Del total de 4196 compromisos, 2360 corresponden a las regiones del sur. En tal sentido, la resolución de la conflictividad social en estos territorios está relacionada con la suerte que corran los compromisos abiertos firmados con la población y sus líderes sociales.

Unidad territorial	Cerrados	Abiertos	Total
UT norte	436	172	608
UT nacionales-Lima	241	23	264
UT suroeste	319	48	367
UT sureste	501	158	659
Corredor Vial Sur	881	453	1334
UT centro	336	107	443
UT Amazonía	185	336	521

Fuente: *Willaganiki* n.º 2, abril-mayo 2023.

Base de datos de compromisos de la SGSD (actualizada a mayo de 2023).

Pese a la gran cantidad de compromisos firmados, se puede asegurar que un buen porcentaje de estos compromisos ha sido cumplido. El Gobierno nacional, según el reporte mencionado, había cerrado el 68,4% de sus compromisos; los gobiernos regionales, el 62,3%; los gobiernos locales, el 67,5%, y las empresas privadas, el 70,9%

Unidad territorial	Cerrados	Abiertos	Total
UT norte	436	172	608
UT nacionales-Lima	241	23	264
UT suroeste	319	48	367
UT sureste	501	158	659
Corredor Vial Sur	881	453	1334
UT centro	336	107	443
UT Amazonía	185	336	521

Fuente: *Willaganiki* n.º 2, abril-mayo 2023.

Base de datos de compromisos de la SGSD (actualizada a mayo de 2023).

No se conoce el monto real de los compromisos firmados, puesto que no todos ellos tienen un respaldo técnico de la valoración de las obras o proyectos comprometidos; tampoco se conoce cuántos han sido debidamente ejecutados. La única referencia existente es un PPT de la SGSD de 2021 acerca de los compromisos adquiridos en el CVS. En ella se menciona que, en

el periodo 2011-2021, en el CVS se hizo el monitoreo y seguimiento de 621 proyectos de inversión en los que se había comprometido un total de S/ 7.262.541.781, de los cuales se habían invertido S/ 1.924.179.142. Señalaba la SGSD que una vez que los proyectos de inversión obtengan la calidad de aptos se requerirá una inversión de S/ 5.032.818.864. Vale decir que del total de compromisos adquiridos solo se había concretado invertir el 26,5% de los recursos.

Esto presenta un serio problema en relación con los compromisos adquiridos por los diferentes niveles de gobierno. Puede existir voluntad de resolver la demanda o de destinar recursos para los proyectos que se presentan en las mesas de diálogo, pero también hay razones fundadas para que esta intención no se pueda concretar. Se pudo detectar que una de las razones era la falta de claridad de las entidades que asumen la responsabilidad, además del hecho de que los terrenos destinados para una determinada obra no estaban debidamente saneados y había deficiencias en la elaboración de los expedientes técnicos por parte de los equipos técnicos de los gobiernos regionales y de los propios ministerios. Los gobiernos regionales y municipales se comprometen a financiar los estudios definitivos, pero no cuentan con el presupuesto para hacerlo.

Apuntes relevantes

La data de los compromisos asumidos con la población, comunidades y organizaciones locales en el periodo 2017-2023 (hasta mayo) es sumamente interesante, entre otras razones por las siguientes:

- Es el producto de las mesas de diálogo o mesas de negociación. Evidencia que en cada mesa de diálogo se pueden firmar o aceptar dos o más compromisos de inversión ya sea por parte de los diferentes niveles de gobierno como de las empresas privadas participantes. Esto se debe a que en cada mesa de diálogo se presentan

plataformas de lucha multipropósito y no necesariamente relacionadas con la causa que generó el conflicto; por ejemplo, una demanda contra una empresa o un proyecto minero siempre va acompañada con otras, como atención a obras de infraestructura de salud o viales, y así se ha llegado a más de 4000 compromisos.

- El número considerable de compromisos puede ser explicado por la presión que ejercen las autoridades locales o los líderes sociales en las autoridades del gobierno o por la creencia de parte de estas que la firma de un compromiso resuelve el problema que generó el conflicto. En algunos casos la presión o la urgencia de retornar a la normalidad hace que los compromisos se firmen sin mayor análisis de su viabilidad. En otros casos, los representantes del Ejecutivo no estaban debidamente informados en relación con los compromisos anteriores y menos aún respecto de si se contaba con todos los requisitos formales como para comprometer los presupuestos de los sectores.
- El problema de los compromisos, no obstante, no es el número considerable que se firma, sino los que luego no se pueden concretar o son inviables. Sin embargo, una vez firmados, la población y sus líderes exigirán que se cumplan todos, por lo que la razón de mantener el conflicto activo adquiere una nueva fase: cumplimiento de acuerdos.
- El número de mesas conformadas y el considerable número de compromisos firmados se están constituyendo como el canal formal en el que se comprometen obras de inversión pública y transferencia de recursos de los presupuestos de los sectores; pero se debilita con esto los procedimientos institucionales existentes para la aprobación de los proyectos de inversión, así como su monitoreo y seguimiento.

[\[1\]](#) Reporte de *Willaqniki* n.º 2 de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) correspondiente a los meses de abril y mayo.