

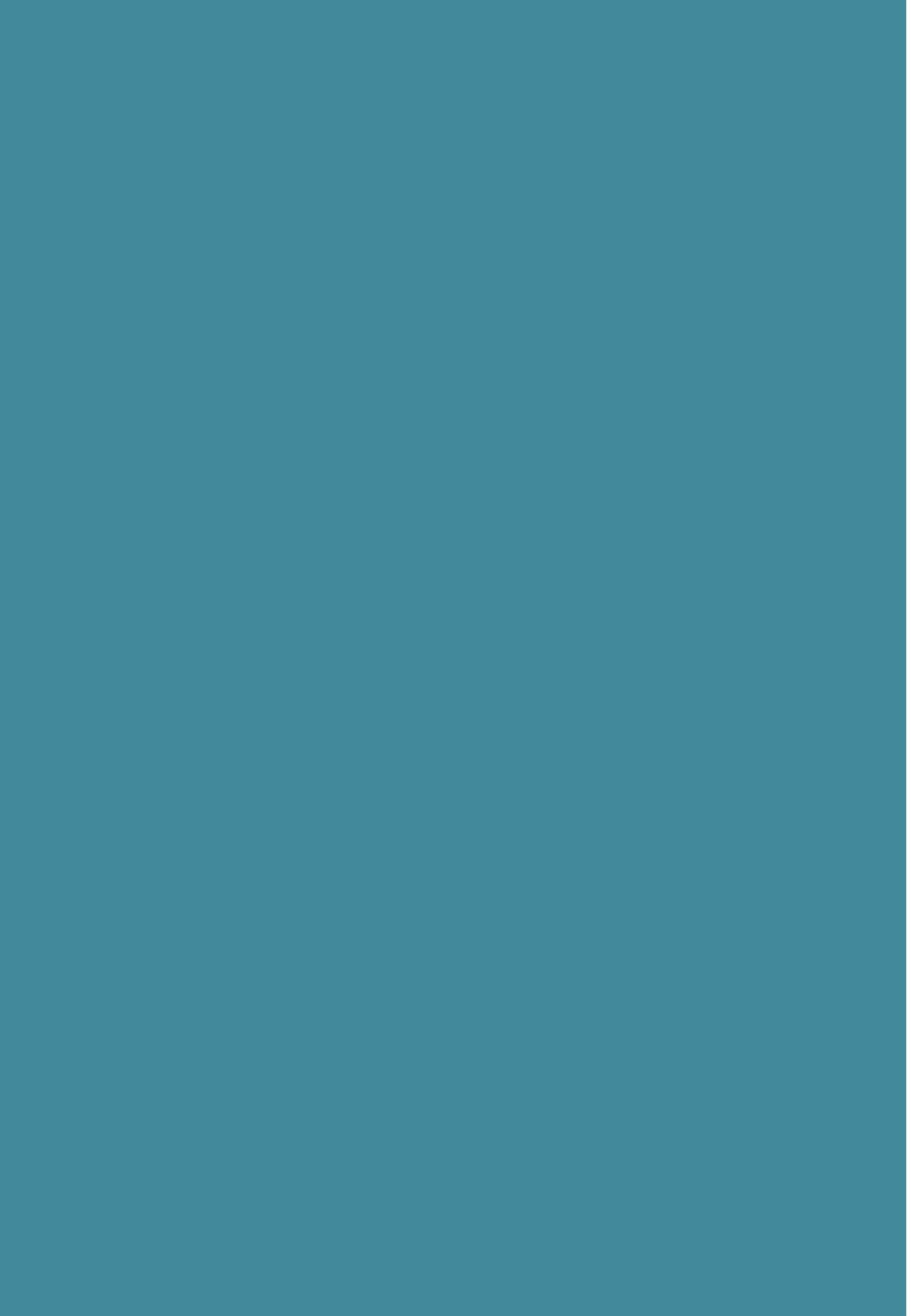
MAX HERNÁNDEZ CAMARERO



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

DOCE AÑOS DEL ACUERDO NACIONAL





DOCE  AÑOS
DEL ACUERDO
NACIONAL

MAX HERNÁNDEZ CAMARERO

Max Hernández Camarero ha sido Secretario Técnico del Acuerdo Nacional, actualmente es miembro de su Comité Consultivo.

El autor desea agradecer a Dana Cáceres, ex asesora de la Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional, por su colaboración en esta sistematización de la experiencia del Acuerdo Nacional.

Doce Años del Acuerdo Nacional

© Acuerdo Nacional

Primera edición

La reproducción del contenido de este libro queda permitida, siempre y cuando se cite la fuente y el título arriba señalados.

Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional

Jr. Cusco 121, piso 10 - Cercado de Lima

Teléfonos: (01) 3197022, (01) 3197000 anexos 7104, 7106, 7108

www.acuerdonacional.pe

Diseño y diagramación

Cymestudio / www.cymestudio.com

Impresión

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Tiraje

1500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: No. 2014-14863

Lima, noviembre de 2014

Las opiniones, análisis y recomendaciones de política no reflejan necesariamente el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como tampoco de su junta ejecutiva ni de sus Estados miembros.

DOCE  AÑOS
DEL ACUERDO
NACIONAL

MAX HERNÁNDEZ CAMARERO



Acuerdo Nacional



Acuerdo Nacional



Índice

Prefacio	7
Presentación	10
1 Introducción	15
2 Antecedentes, convocatoria y participantes	21
3 Estructura, instancias y procesos	33
4 Institucionalización	41
5 Políticas de Estado, pactos y compromisos	49
6 La práctica del Acuerdo Nacional	69
7 Cronología básica	98
8 Reflexiones finales	107
Anexo: Acrónimos y siglas	115

► Prefacio

A los doce años de su creación, se venía acumulando una ya antigua deuda del Acuerdo Nacional para con la ciudadanía del país: ofrecerle una visión histórica de lo actuado. Nadie mejor que Max Hernández, ex Secretario del Acuerdo Nacional y miembro de su Comité Consultivo desde sus inicios, para realizarla. Es de agradecer el encontrarnos con un fino análisis, económico, social y, demás está decirlo, de la mentalidad de los peruanos, que configura el contexto histórico en el que se crea y se desarrolla interiormente y hacia afuera una institución peculiar en el mundo político peruano y latinoamericano.

El libro constituye una presentación pormenorizada de la febril búsqueda, inevitablemente siempre inconclusa, de afirmación de una democracia sustentada en el diálogo y del establecimiento de su rumbo que los miembros del Acuerdo Nacional y de un equipo ejecutivo, pequeño pero afeitado, motivado y de alta calidad, han acometido desde el año 2002 con miras al bicentenario de la independencia del Perú, en el 2021.

Quizá la fuerza de dicha búsqueda esté en que, más allá de una democracia ensimismada en el análisis y evaluación crítica de los vericuetos de su institucionalidad y sus prácticas, así como de la confianza en que cada día la deliberación pública traería consigo los pasos a dar, en el Acuerdo Nacional se hermanan participación ciudadana y destino.

Y es aquí donde cabe resaltar que mucho de lo logrado por el Acuerdo Nacional a lo largo de estos años también ha sido principalmente posible gracias a la importante contribución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que no solo ha permitido la sostenibilidad de este espacio sino también la reafirmación de su autonomía respecto del gobierno.

Max Hernández es partícipe y testigo de excepción de los cuidados que ha merecido el Acuerdo Nacional por parte de gobernantes y dirigentes partidarios así como de organizaciones sociales, y ello se expresa en el detallado recuento de lo actuado y de las reflexiones en el caminar.

Las reflexiones enriquecidas por la conocida mirada de Max Hernández sobre la interioridad humana en el largo plazo peruano se intercalan a lo largo del libro y son un valor en sí mismo de la obra que tenemos en nuestras manos y que agradecemos.

Javier M. Iguíñiz Echeverría
Secretario Ejecutivo



Acuerdo Nacional

Las situaciones
de crisis enfrentan
a las sociedades
al reto de responder

 **Presentación**

Rebeca Arias

creativamente.

► Presentación

Las situaciones de crisis enfrentan a las sociedades al reto de responder creativamente. En el caso peruano, los ciudadanos y ciudadanas han sabido afrontar situaciones extremas de crisis financieras o de violencia política con respuestas que han sorprendido al mundo. Comedores Populares, Vaso de Leche, Rondas Campesinas, son conceptos que han demostrado que las soluciones, en los peores momentos, no vienen solo del gobierno, sino de la propia población.

Así, el Acuerdo Nacional surge luego de una crisis política y se institucionaliza como un espacio permanente de democracia deliberativa en la sociedad peruana. Al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) le ha cabido el honor de acompañar esta experiencia durante 12 años y ha querido, a través de este documento, dar testimonio de ella y presentarla a la comunidad internacional como una buena práctica a observar y replicar.

El Acuerdo Nacional es un medio y es un producto. Es un Foro, que manifiesta con su existencia el compromiso de diálogo de los diversos actores que representan a la sociedad peruana, pero es también, a la vez, un conjunto de políticas de Estado que expresan el resultado de dicho diálogo, contienen una visión conjunta del futuro y orientan el accionar de los peruanos. Es importante resaltar que a través del diálogo y el consenso el Acuerdo Nacional ha aprobado 34 políticas de Estado de largo plazo, que constituyen un aporte fundamental para impulsar la agenda de desarrollo y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el país. Dichas políticas han orientado no solo los planes de los distintos gobiernos nacionales y subnacionales, sino también la actividad legislativa.

Como señala Max Hernández en este hermoso trabajo de sistematización que presentamos: "... el compromiso de consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho, garantía de procesos electorales libres, alternancia en el poder y pluralismo, está consignado en el primer objetivo como indicación del valor fundamental de la institucionalidad democrática...". Al leer esta declaración, queda claro que, luego de su carta fundamental, el

Perú posee, en su Acuerdo Nacional, las bases sobre las cuales construye sus instituciones y guía el rumbo del país.

Para el PNUD, el Acuerdo Nacional es uno de los pilares que sostiene la gobernabilidad democrática. No solo por la claridad y fuerza de los consensos logrados, sino porque su importancia y utilidad se pone en relieve en el marco de dificultades y turbulencias. La capacidad de un gobierno, sea cual sea éste, para dedicarse a la administración y la toma de decisiones, descansa en un sistema político democrático que permita un clima de estabilidad social. Por ello, la existencia de un espacio en el cual diferentes grupos de interés tienen una silla, más allá de la representación política, le permite fortalecer la democracia y alimentarla con deliberaciones que aportan a una construcción de país, con un menor cálculo de intereses político partidarios, contribuyendo así, desde la idea de democracia deliberativa, a generar canales de participación social y construcción colectiva.

Las razones que justificaron su creación son las mismas que justifican su permanencia: una democracia joven que requiere ser fortalecida. Por ello el compromiso del PNUD con este ejercicio durante los últimos doce años ha sido una oportunidad para acompañar y aprender de esta experiencia, entregando a nuestra sociedad actual, un instrumento más, no solo de promoción del diálogo y prevención de crisis, sino de afianzamiento y consolidación de la democracia y del Estado de derecho.

Lima, setiembre de 2014

Rebeca Arias

Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en el Perú
Representante Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el Perú



Acuerdo Nacional

La presente
sistematización
de la experiencia
del Acuerdo
Nacional se lleva

 **1 | Introducción**

a cabo cuando ha
transcurrido algo
más de una década
desde sus inicios.

La novedad que introdujo
en la política peruana hace
necesario comenzar por
una revisión somera de
experiencias anteriores de procesos
de diálogo en el Perú.

▶ 1 | Introducción

La presente sistematización de la experiencia del Acuerdo Nacional se lleva a cabo cuando ha transcurrido algo más de una década desde sus inicios. La novedad que introdujo en la política peruana hace necesario comenzar por una revisión somera de experiencias anteriores de procesos de diálogo en el Perú. Luego se procede a una descripción bastante detallada de aspectos esenciales de su estructura y a una narrativa de sus procesos. Lo primero ha requerido la revisión de los archivos del Acuerdo Nacional; la explicitación de los procesos implicados, tanto en la producción de las políticas de Estado como en los aspectos pertinentes a la construcción de consensos, ha requerido consultar las actas de sus sesiones y utilizar datos de las entrevistas a varios participantes en sus diversas instancias (Foro, Grupos de Trabajo, Secretaría Técnica) y a algunos líderes de opinión.

El Acuerdo Nacional es, por un lado, un documento en el que consta un conjunto de políticas de Estado que fueron surgiendo de los diversos foros temáticos conformados en la etapa inicial y que fueron reunidas bajo cuatro grandes objetivos. Las 29 políticas aprobadas en el primer momento son ahora 34. Por otro lado, es un espacio de diálogo, concertación y construcción de consensos: el Foro del Acuerdo Nacional (FAN). En este sentido, cabe mencionar los consensos que estuvieron en la base del Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo, la Declaración a Favor de la Infancia, el Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno, el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación, el Compromiso para la Mejora Inmediata de la Calidad del Gasto con una Visión de Largo Plazo, las Propuestas para Fortalecer la Gobernabilidad Democrática, la propuesta del Foro de Partidos Políticos y la creación del Grupo Impulsor de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación para la Competitividad. El apoyo técnico y financiero brindado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a lo largo de una década ha sido invaluable para la promoción del cumplimiento de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional y el seguimiento de su progresiva implementación. Muchas actividades internas y públicas organizadas por el Acuerdo Nacional han contado con la asistencia de las agencias del sistema de las Naciones Unidas, entre ellas el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Un tema que será tratado con cierta extensión es el concerniente a la condición de las políticas de Estado, que si bien en algún documento inicial han sido señaladas como vinculantes, constitucionalmente las leyes que éstas implican requieren la aprobación del

Poder Legislativo y su ejecución depende del Poder Ejecutivo. También se tratará la relación del FAN con las instancias que conforman el Sistema de Administración de Justicia. Lo anterior pone en lugar principal la relación del Acuerdo Nacional con las instituciones del Estado. Es importante destacar que las políticas de Estado han sido el marco de planes de los diversos sectores que conforman el Estado nacional y de varios gobiernos regionales; también han estado presentes en los planes de gobierno de los partidos que han participado en las elecciones nacionales. Una política a la cual el FAN dedicó atención preferente en estos 12 años es la de descentralización. Se buscó construir acuerdos regionales que llevaran las políticas de Estado a una lógica territorial y sirvieran como espacios de creación de consensos en pro de la gobernabilidad regional.

Algunos temas que constituyeron preocupación permanente del FAN son objeto de una mención detallada. Uno es el referido a la creación y posterior implementación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que implicó un extenso calendario de reuniones y un proceso largo y por momentos difícil. Otro es el relacionado a los temas de justicia y lucha contra la corrupción, a los que el FAN le ha prestado especial atención desde sus inicios, cuando mantuvo una estrecha cooperación con la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) con el objeto de establecer los lineamientos de una política en materia de justicia articulada a las definiciones de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional pertinentes, hasta la serie de reuniones de trabajo con las autoridades de las instituciones encargadas de la Administración de Justicia y la participación en diversos proyectos anticorrupción, especialmente en la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y en la elaboración del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2008-2011 y del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016. Un tercer tema concierne al proceso de delimitación marítima entre Perú y Chile. Los sucesivos pasos, correspondientes a sucesivos gobiernos, fueron presentados en el seno del FAN y respaldados por todas las instituciones que lo conforman en consonancia con la sexta política de Estado del Acuerdo Nacional que orienta la política exterior del Perú hacia la consecución de la paz, la democracia, el desarrollo y la integración.

También se hace referencia a las reuniones de los grupos de trabajo, a las actividades de seguimiento de los avances en el cumplimiento de las políticas de Estado, a los talleres tanto descentralizados como los de reflexión y diseño que reunían a los miembros del FAN, a los conversatorios públicos y a las presentaciones sobre el Presupuesto por Resultados y sobre la articulación de las políticas y matrices en una lógica de ejecución. Todas estas actividades contaron con el apoyo de la cooperación internacional, en especial de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

La contribución del FAN a los procesos de diálogo y a la construcción de consensos en torno a asuntos de interés nacional ha incidido de manera positiva en la gobernabilidad democrática del país. Existe la impresión, particularmente entre los miembros de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil, de que las potencialidades que ofrece el Acuerdo Nacional no han sido suficientemente valoradas. Es necesario señalar que los procesos de diálogo demandan tiempo y requieren una gestión eficiente y que los acuerdos sobre políticas que implican al Estado se apoyan en consensos difíciles de construir.

El proceso de institucionalización del Acuerdo Nacional continúa. Esta tarea se ha ido cumpliendo sin un respaldo normativo. La asistencia financiera otorgada por el PNUD durante más de 10 años permitió el funcionamiento del FAN. Estos años fueron claves para preservar la autonomía de una institución de la que el gobierno es parte pero que no es parte del gobierno. Varias de las organizaciones que conforman el Acuerdo Nacional han planteado algunas propuestas para su consolidación institucional. Si se quiere que un instrumento como las políticas de Estado y un espacio como el FAN cumplan las funciones que se fueron perfilando como posibilidades a lo largo de este tiempo, será necesario llevar adelante ajustes importantes. En tal sentido, se hará referencia a las principales observaciones y reflexiones desarrolladas a lo largo de estos años de funcionamiento en las reuniones del FAN, de la Secretaría Técnica, del Comité Coordinador y del Comité Coordinador Ampliado, tomando en cuenta las opiniones vertidas por diversos líderes de opinión y las señaladas en los medios. Estos años de existencia del Acuerdo Nacional muestran logros que se habrá de detallar, a la vez que interesantes problemas propios de la gobernabilidad democrática y los correspondientes desafíos para la imaginación política. Desafíos que se magnifican por la extendida percepción de una marcada distancia entre los diversos niveles del Estado y la sociedad en su conjunto.



Acuerdo Nacional

En la primera
mitad de
la década
de 1980

2| Antecedentes,
convocatoria y
participantes

el impulso
democrático
logró revertir
la oleada dictatorial
que había campeado
en gran parte de América del Sur.

► 2 | Antecedentes, convocatoria y participantes

En la primera mitad de la década de 1980, el impulso democrático logró revertir la oleada dictatorial que había campeado en gran parte de América del Sur durante la década anterior, particularmente en Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. En Chile, el inicio de la apertura democrática ocurrió en 1990. En la transición al nuevo milenio se perfilaba la alternativa del consenso y, a la vez, era posible percibir un interés creciente en el diseño de políticas de Estado, es decir, políticas que tengan una continuidad que trascienda las acciones circunscritas a cada período de gobierno. Estas tendencias se situaban en un contexto de exclusiones y desigualdades todavía atravesado por las secuelas y remanentes de autoritarismos, enfrentamientos armados, polarización política y subversión terrorista que habían afectado en diversos grados a los gobiernos de la región y se complicaban con una institucionalización precaria y una representación política en crisis debido en parte a la pérdida de credibilidad de los partidos políticos. A todo ello se añadían los retos y las tensiones ligadas a la necesidad de mantener las economías nacionales a la par que integrarlas en la economía global.

En lo que atañe específicamente al Perú, la grave erosión de las instituciones del Estado producida en el último cuarto de siglo pasado había afectado la confianza de la ciudadanía en los organismos de gobierno. Cabe recordar que el país había sido sacudido por una sucesión de crisis que afectaban la gobernabilidad, la economía y ponían en jaque a la democracia. Los efectos sumados de la subversión terrorista, la hiperinflación de fines de la década de 1980 y el desprestigio de los partidos políticos abrieron paso a una solución autoritaria que trajo consigo el golpe de Estado de 1992 y una tercera reelección en el 2000. Las evidencias filmadas de una seria corrupción terminaron por producir el colapso del régimen. El desconcierto ciudadano hacía que la posibilidad de búsqueda de consensos entre gobernantes y gobernados para lograr el grado mínimo de estabilidad que requiere la gobernabilidad democrática se viera gravemente limitada. Los frecuentes desencuentros entre los sucesivos gobiernos, los partidos políticos, la sociedad y las organizaciones de la sociedad civil habían puesto en cuestión las formas *ad usum* del quehacer político e invitaban a explorar nuevas maneras de encarar la gobernabilidad en democracia para contribuir a la consolidación de la institucionalidad y a la consecución de objetivos sociales prioritarios.

En el Perú, como en el resto de América Latina, era urgente dar respuesta a los problemas que surgían en razón de la brecha cada vez mayor entre las demandas sociales cada vez más urgentes, plurales, fragmentadas y crecientes y la capacidad efectiva de gobiernos escasos de recursos financieros, de autoridad y de marcos institucionales para poder enfrentar

la situación. La noción de una gobernabilidad democrática fue adquiriendo importancia. En este sentido, cabe referirse a las propuestas del Círculo de Montevideo que señalaban que el gran reto de la gobernabilidad en América Latina consistía en hallar “nuevos caminos” para consolidar la democracia, construir mercados abiertos y competitivos, superar la pobreza y reducir las desigualdades. La gobernabilidad democrática constituía un reto a la vez que muy difícil, imprescindible de enfrentar en la región.

El intercambio de experiencias entre miembros, mediadores, observadores o consultores que participaron en diversos diálogos cívicos en las conferencias y talleres organizados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (UPD/OEA), así como en el seno del Parlamento Latinoamericano, permitió su difusión. La discusión de diversos ejemplos de primera mano de procesos de diálogo, concertación y negociación política contribuyó a ampliar la visión sobre los alcances y límites de los marcos en los que discurre la democracia, a explorar formas de relación más balanceada entre los gobiernos, los partidos y los actores sociales y a proveer nuevas prácticas y herramientas para la consolidación de la gobernabilidad democrática.

Un antecedente que vale la pena mencionar en el caso peruano tuvo lugar durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry, cuando se iniciaron procesos de concertación entre el Estado, las empresas privadas y los trabajadores a iniciativa del entonces Ministro de Trabajo, Alfonso Grados Bertorini. También cabe hacer referencia a consultas promovidas por organizaciones no gubernamentales nacionales, por organismos internacionales o por agencias bilaterales de cooperación internacional entre grupos específicos de participantes (agrupaciones indígenas, representantes de partidos políticos, etc.) o entre grupos de intereses muy variados. Asimismo, por esos años se realizaron eventos que propiciaban el diálogo entre representantes y portavoces de diversas organizaciones que fueron auspiciados principalmente por entidades académicas y no gubernamentales (entre otras, la Universidad del Pacífico, la Fundación Friedrich Ebert y GRADE). En síntesis, estos intentos de diálogo fueron de corta duración y se centraron en asuntos coyunturales.

Durante la década de 1990 tuvo lugar una serie de cumbres internacionales por iniciativa del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Éstas culminaron, a fines del año 2000, en la llamada Cumbre del Milenio, en la que representantes de 189 Estados reafirmaron los compromisos adquiridos y firmaron la Declaración del Milenio en la sede de la ONU en la ciudad de Nueva York. En el Perú, hacia fines de dicha década una amplia gama de entidades –organizaciones sociales de base y organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales y gremios empresariales– generaron espacios de

diálogo. Esto era expresión de una valoración del diálogo y la búsqueda de consensos como herramientas para promover la gobernabilidad democrática, para reformar las instituciones del Estado y para reorientar los esfuerzos de desarrollo del Perú. Entre otros, tuvieron lugar diálogos en el ámbito municipal y en el seno del Foro Educativo, Perú 2021 y Agenda:PERÚ.

Un importante precursor del proceso de diálogo que habría de desembocar en el Acuerdo Nacional se remonta al llamado Acuerdo de Gobernabilidad que proponía el ejercicio de un gobierno democrático de unidad nacional. Impulsado por Gustavo Mohme Llona, fue suscrito en noviembre de 1999 por 14 partidos políticos de oposición. Durante la última etapa del gobierno de Alberto Fujimori, en medio de un escenario de alta tensión, confrontación política y disturbios callejeros, la conjunción de la presión ciudadana y un contexto internacional favorable contribuyó a la instalación de la Mesa de Diálogo, convocada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) con el auspicio de un grupo de destacadas personalidades internacionales, en la cual se sentaron las bases para la transición democrática. Así se instituyó un gobierno de transición que llevó a cabo elecciones en el marco de la Constitución de 1993.

Posteriormente, durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua, en la Tercera Cumbre de las Américas, se estableció una cláusula específica contra cualquier alteración o ruptura del orden democrático. Esta expresión de la voluntad de asumir la tarea que significa el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en América Latina habría de ser un asunto capital en la Carta Democrática Interamericana que se cristalizó en la Asamblea General de la OEA realizada en Lima el 11 de setiembre del 2001, poco después de iniciado el mandato de Alejandro Toledo. Cabe anotar que el primer objetivo del Acuerdo Nacional: Democracia y Estado de Derecho, guarda perfecta consonancia con la Carta Democrática Interamericana.

En ese mismo tiempo se crearon tres instituciones. Dos de ellas enmarcadas en los principios del diálogo: la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) a inicios del 2001, centrada en una de las principales urgencias del momento, y el Acuerdo Nacional, convocado a fines del 2001, orientado hacia el futuro y cuyo Foro fue institucionalizado en el 2002. La tercera fue la Comisión de la Verdad instalada en junio de 2001–posteriormente denominada Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)–, enfocada en estudiar la violencia sufrida por el país en el pasado inmediato.

También a fines del 2001, el grupo de instituciones que formaban el Consejo Nacional de la Visión –Agenda Perú, la Asociación Nacional de Centros (ANC), el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) y Perú 2021– que había sido convocado por la

Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PromPerú), al que se sumó la MCLCP, produjo bajo la coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) el documento “Propuestas para una Visión del Perú al 2021” que señalaba las razones por las cuales era fundamental articular una visión de futuro y proponía sus lineamientos. El documento recogía las conclusiones de los procesos impulsados por los grupos participantes para identificar aspiraciones compartidas expresadas como un futuro posible de ser construido y consignaba los retos que deberá enfrentar el país en el año 2021.

El acuerdo político al que se llegó en la Mesa de Diálogo de la OEA no incluyó aspectos económico y sociales. Además, los ciudadanos estuvieron en cierto sentido al margen de las decisiones tomadas entre los partidos políticos. En los momentos iniciales de la transición, los gremios empresariales se hallaban preocupados por el deterioro del clima de inversión en los años inmediatamente anteriores y sentían la necesidad de mejorar la competitividad del país. Es así que la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) propuso en abril del 2001 un “Contrato para el Perú”. Por su parte, las organizaciones sindicales expresaban su preocupación por la inestabilidad laboral y las condiciones de trabajo. La atención a la baja tasa de empuje era común a ambos grupos. Todo ello tenía un gran sentido de urgencia. La convergencia de esos asuntos propició una toma de conciencia de la gravedad de los problemas estructurales del país y de las dificultades que la transición democrática habría de enfrentar.

Una vez realizadas las elecciones del 2001, se barajaba la posibilidad de la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Un cúmulo de demandas y protestas que habían estado embalsadas durante una década cobró fuerza cuando el presidente Toledo asumió el cargo. Es entonces que se dieron los primeros pasos para el inicio de un proceso de concertación entre las fuerzas políticas. Como suele ocurrir en momentos de transición, la propia democracia y sus instituciones eran frágiles. En las esferas del gobierno, la idea del consenso era vista como necesaria y el Ministerio de la Presidencia a la par que la PCM buscaron concretarla. En su presentación en el Congreso, Roberto Dañino, Presidente del Consejo de Ministros, propuso la necesidad de convocar a los partidos con representación parlamentaria a participar en un foro para llegar a un acuerdo sobre políticas de Estado.

Apenas un mes más tarde, la idea fue tomando forma. Se trataba de buscar una suerte de pacto democrático con los partidos a la par que establecer un proceso de diálogo con organizaciones de la sociedad civil en torno a demandas concretas planteadas por éstas. Es importante señalar algunos rasgos del proceso que daría lugar al Acuerdo Nacional, que lo definen y lo distinguen de las negociaciones y de los convenios colectivos. Los pactos anteriores solían ser contra el gobierno. Desde las primeras conversaciones los representantes

del Estado, en sus vertientes ejecutiva y legislativa, participaron como actores al igual que los representantes de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil. En un momento en que los partidos reconocían que estaban erosionados por la desafección y un grado importante de pérdida de legitimidad se comenzó a esbozar la fórmula según la cual el gobierno, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil se reúnen para trabajar juntos en condiciones de equiparidad. Esta propuesta se inspiraba en alguna medida en los Pactos de la Moncloa, de gran importancia en la transición española, y en la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile, que dio sustento político al retorno a la democracia. A diferencia del caso peruano, éstos contaban con partidos cuyo arraigo era suficiente para articular y expresar intereses sociales antagónicos.

A fines del 2001 se llevaron a cabo dos rondas de conversaciones preliminares convocadas por el Ejecutivo en torno a aspectos fundamentales de la democracia, la economía, el desarrollo, las reformas del Estado y la justicia social. Poco a poco se abrió paso la idea de lograr un consenso entre los principales actores políticos y sociales respecto a la orientación que habría de seguir el país expresada en un conjunto de políticas de Estado. En la segunda ronda de conversaciones se exploraron formas de facilitar la relación entre dos tipos de actores: unos con representación política constitucional y otros que representaban a organizaciones de la sociedad civil. De ese modo se daban los primeros pasos de un proceso que buscaba ofrecer espacios para la concertación y construcción de consensos entre el gobierno, las fuerzas políticas, los actores sociales y los agentes económicos. A la postre este proceso habría de culminar en lo que se conoce como un diálogo social, cívico o nacional. Se estaba gestando un ámbito abierto a la participación ciudadana con el propósito de generar recursos y ampliar la base de legitimidad para la toma de decisiones.

Un objetivo central animaba el diálogo: el fortalecimiento de la democracia. Al poner en valor el diálogo social se fue haciendo evidente que puede ser un instrumento eficaz para buscar acuerdos y resolver conflictos, así como para impulsar procesos políticos que posibiliten y garanticen la gobernabilidad democrática. El *modus operandi* de las reuniones fue propiciando el desarrollo de la confianza mutua. Gradualmente se fueron dejando de lado los estereotipos y reduciendo las fricciones propias de la desconfianza que están en la base de lo que se podría llamar “costos de transacción” entre personas e instituciones. La continuidad de las reuniones facilitó la reflexión sobre lo que algunos participantes llamaban “la ingeniería del diálogo”, esto es, su diseño, estructura y procesos, que debían ser adaptados al objetivo central tomando en cuenta tanto el grado de institucionalización vigente como las exigencias ciudadanas. La idea de producir políticas de largo plazo con un horizonte temporal proyectado al 2021 incidía necesariamente en el rumbo que debía tomar la vida

nacional a través de varios períodos gubernamentales. Ello generó preocupación en algunos sectores, por lo que se puso especial cuidado en subrayar que no se trataba para nada de proponer una suerte de camisa de fuerza a los futuros gobiernos. Quedaba claro que las políticas de Estado elaboradas por consenso proponen lineamientos y que la participación del gobierno expresaba su voluntad de implementarlas. Este asunto, de capital importancia, se verá *in extenso* en la sección referida a la institucionalización del Acuerdo Nacional.

Razones prácticas hacían aconsejable que el número de organizaciones permitiera un trabajo en profundidad. Siete fueron los partidos políticos que cumplieron con el criterio de contar con representación parlamentaria y tener una trayectoria democrática. A la postre fue el número que primó en el balance entre las organizaciones políticas y las organizaciones sociales. En lo referente a las organizaciones de la sociedad civil, se tomó una visión amplia del concepto, de modo tal que participaron organizaciones religiosas, empresariales, sindicales, la MCLCP y la Coordinadora Nacional de Frentes Regionales.

El 5 de marzo de 2002 se firmó el documento en el que constaba el compromiso de las organizaciones que participaron en el proceso de diálogo para lograr un acuerdo que sirviera de base “para el proceso de consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro, a través de la formulación de políticas de Estado”. El 12 del mismo mes se instaló el Foro de Gobernabilidad que constituyó el núcleo gestor del proceso. La Asociación Civil Transparencia recibió el encargo de asumir la Secretaría Técnica. Luego de consultar con algunos expertos que habían participado en el diseño u organización de procesos de diálogo, se consideró la necesidad de incluir formatos de seguimiento. Las experiencias boliviana, chilena y española fueron especialmente estudiadas.

Las reuniones continuaron con mayor frecuencia. Tras varias consultas, se eligió un nombre entre varias posibilidades que fueron descartadas: “proyecto” tenía connotaciones impositivas, “visión” sugería algo vago y “pacto” al igual que “plataforma” traían a la mente los compromisos y las promesas electorales. A la postre se coincidió en que “Acuerdo Nacional” daba cuenta del proceso y del producto. Seguidamente, se señaló la conveniencia de contar con un Comité Consultivo. Cabe señalar que ello ocurría en un clima agitado por las protestas con respecto a la privatización de los servicios de energía eléctrica que tenían lugar en el sur del país.

La necesidad de un espacio de concertación que facilitase las tareas propias de una transición democrática y que permitiese procesar las inevitables tensiones entre el discurso preelectoral y la práctica de gobierno, entre el Congreso y el Ejecutivo, etc., convergía con la de garantizar la continuidad de la responsabilidad del Estado, la de diseñar una visión de

futuro y la de forjar un nuevo pacto social. Dicho de otra manera, la conciencia de la gravedad de las circunstancias y una expectativa propia del clima del cambio de milenio, contribuyeron a la plasmación de las políticas de Estado y a la consolidación de un espacio en el cual tratar la problemática nacional más allá de la urgencia de la coyuntura.

Si bien se pensó que la iniciativa del Acuerdo Nacional era una respuesta *ad hoc* confinada a superar las dificultades presentes en el inicio del gobierno del presidente Alejandro Toledo, gradualmente los procesos desplegados en el diseño de las políticas de Estado comenzaron a ser vistos como una posibilidad institucional interesante para abrir espacios de diálogo que permitiesen la construcción de consensos, sobre todo en torno a temas de largo aliento. Como se verá, también se fue subrayando la importancia del Acuerdo Nacional en momentos en los que la institucionalidad democrática se ve amenazada. El FAN es un ámbito para el procesamiento de las tareas permanentes de la consolidación democrática.

Recapitulando: el Acuerdo Nacional fue construido por el gobierno, los principales partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Estas entidades suscribieron un Compromiso de Diálogo y se integraron a un Foro de Gobernabilidad que constituyó el núcleo gestor del proceso en el que los temas de democracia y Estado de derecho, equidad, competitividad, institucionalidad, ética pública, modernización del Estado y descentralización se fueron perfilando como los objetivos principales a los que debían apuntar las políticas de Estado.

Composición

del Foro del Acuerdo Nacional

INICIAL

Gobierno

Partidos
Políticos

Acción Popular
Frente Independiente
Moralizador
Partido Aprista Peruano
Perú Posible
Somos Perú
Unidad Nacional
Unión por el Perú

ACTUAL

Gobierno
Nacional

Asamblea
Nacional
de Gobiernos
Regionales

Asociación de
Municipalida-
des del Perú

Partidos
Políticos

Alianza para el Progreso
Acción Popular
Fuerza Popular
Gana Perú
Partido Aprista Peruano
Partido Humanista Peruano
Partido Patria Segura
Partido Popular Cristiano
Perú Posible
Restauración Nacional
Siempre Unidos
Solidaridad Nacional
Somos Perú
Todos por el Perú
Unión por el Perú

Organizaciones de la sociedad civil

Concilio Nacional Evangélico del Perú
Confederación General de Trabajadores del Perú
Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
Conferencia Episcopal Peruana
Coordinadora Nacional de Frentes Regionales
Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
Sociedad Nacional de Industrias

Otros

Secretario Técnico:
Rafael Roncagliolo

Comité Consultivo:
Fernando Cabieses
Max Hernández
Juan Julio Wicht

Organizaciones de la sociedad civil

Asamblea Nacional de Rectores
Concilio Nacional Evangélico del Perú
Confederación General de Trabajadores del Perú
Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
Conferencia Episcopal Peruana
Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales
Coordinadora Nacional de Frentes Regionales
Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
Plataforma Agraria de Consenso (CONVEAGRO y JNUDRP)
Sociedad Nacional de Industrias

Otros

Secretario Ejecutivo:
Javier Iguíñiz

Comité Consultivo:
M. Luis Bambarén
Max Hernández
Rafael Roncagliolo

Comité Técnico de Alto Nivel:
Juan De la Puente

La estructura
tripartita:
el Acuerdo
Nacional está
integrado por
representantes
del Poder Ejecutivo,
representantes
de los partidos políticos
y representantes de
un conjunto de organizaciones
de la sociedad civil
con presencia a nivel nacional.



Acuerdo Nacional



3| Estructura, instancias y procesos

▶ 3 | Estructura, instancias y procesos

La estructura tripartita

El Acuerdo Nacional está integrado por representantes del Poder Ejecutivo (ministros, presidentes de los gobiernos regionales y alcaldes), representantes de los partidos políticos con presencia en el Congreso de la República y representantes de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil con presencia a nivel nacional. Es presidido por el Presidente de la República, quien puede delegar esta función específica en el Presidente del Consejo de Ministros. Partidos, organizaciones de la sociedad civil y quienes tienen la responsabilidad del manejo del Estado conforman un triángulo equilátero.

Es importante subrayar lo siguiente: la autoridad estatal interactúa con la sociedad política y la sociedad civil en el espacio delimitado por el mencionado triángulo. Tanto su estructura como su composición corresponden a una visión del país que entiende que las políticas económicas, sociales, culturales y territoriales implican un horizonte de largo alcance y requieren de la concertación y el consenso para garantizar el apoyo necesario para su continuidad. La concertación y el consenso entre quienes participan en el FAN a nombre del Poder Ejecutivo, de los partidos políticos con representación congresal (no necesariamente congresistas) y de las instituciones de la sociedad civil es posible en virtud de que todos lo hacen en igualdad de condiciones. Cada una de las instituciones representadas tiene asignado un “voto”. Las comillas indican que desde los primeros momentos no se trataba de un voto en sentido estricto puesto que se llega a los acuerdos por consenso. De ese modo se logra un amplio intercambio de opiniones y se ensaya un complemento participativo de las instituciones representativas. Los partidos políticos y las instituciones de la sociedad civil representados en el Acuerdo Nacional ubican sus intereses particulares en un marco común. Y desde la perspectiva del gobierno en ejercicio se abre la comprensión de “la pluralidad no como un problema a resolver sino como requisito básico de una política democrática”, por utilizar las palabras de Hanna Arendt. Y para todas las instituciones participantes la concurrencia de diferentes puntos de vista permite una perspectiva más amplia.

Sintetizando, el Acuerdo Nacional es un compromiso suscrito en torno a un proyecto elaborado en un espacio de diálogo y concertación. Compromiso de las instituciones participantes de aceptar el diálogo como modo privilegiado de procesar sus legítimas diferencias. Proyecto, en tanto que las políticas de Estado acordadas definen en la práctica un programa nacional dentro de cuyos lineamientos se ha de enrumbar el Perú hasta el año 2021. La estructura tripartita define un espacio de diálogo y concertación, puesto que instituye un Foro en el que se delibera en torno a los grandes problemas del país.

Se podría cotejar la composición tripartita del Acuerdo Nacional con la distinción que establece T.H. Marshall en función del análisis de la evolución de la ciudadanía en la tradición anglosajona. Marshall distingue tres aspectos: civil, político y social, que corresponden a la sucesiva adquisición de derechos, a cada uno de los cuales corresponden determinadas instituciones: las relacionadas con los derechos civiles son las cortes de justicia, los derechos políticos están referidos a las instituciones de gobierno, las instituciones relacionadas con el aspecto social son las del sistema educativo, los servicios sociales y las de la salud.

Si bien la propuesta de Marshall procede de realidades históricas y culturales distintas a la peruana, la distinción de los tres aspectos de la ciudadanía establece una referencia de innegable valor. Estos aspectos gravitan tanto en la estructura cuanto en el compromiso suscrito y en el FAN, cuyas prioridades están referidas precisamente a las dimensiones económica, estatal y social.

Como se ha señalado anteriormente, el modelo de relaciones entre la economía, el Estado y la sociedad había sido radicalmente modificado en los principios de la década de 1990, modificación que había sido aceptada en tanto y en cuanto demostró eficacia para detener la hiperinflación y corregir el serio déficit fiscal. En los inicios del Acuerdo Nacional se estaba explorando la manera de garantizar la estabilidad económica dentro de los cauces abiertos por la aún precaria democracia peruana. En dichas circunstancias, los acuerdos surgidos en el amplio intercambio hecho posible por los procesos de diálogo iniciados correspondían a una voluntad de legitimación del sistema político, de integración equitativa de la sociedad y de la modernización de la economía.

Instancias y procesos

Tanto las instancias constitutivas del Acuerdo Nacional como su actual funcionamiento fueron corolario de los procesos iniciales una vez que culminaron las reuniones del Foro de Gobernabilidad, que funcionaba también como instancia de coordinación general. Este foro fue el modelo del FAN. Los Foros Temáticos (de Competitividad, de Equidad Social y Justicia Social y de Institucionalidad y Ética Pública) se plasmaron en tres objetivos del Acuerdo Nacional y a su vez sirvieron de modelo para los grupos de trabajo que se fueron constituyendo a lo largo de la primera década de su funcionamiento. Luego de la suscripción del Acuerdo Nacional el 22 de julio del 2002, se realizaron ocho sesiones plenarias en las que se reafirmó la voluntad de los integrantes del Acuerdo Nacional de dar cumplimiento a las 29 políticas de Estado como base para la transición y consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro.

El FAN es la instancia institucionalizada para el seguimiento y promoción del cumplimiento de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional. En ese sentido, se reúne periódicamente para llegar a acuerdos que buscan vincular el corto, mediano y largo plazo de las políticas de Estado. También se reúne para consensuar nuevas políticas de Estado y en algunas circunstancias especiales. En cuanto al funcionamiento del FAN y a sus procedimientos, se estableció que sus decisiones y metodología habrían de ser acordadas por consenso entre sus integrantes y se adoptaron las llamadas Chatham House Rules, esto es, las reuniones se desarrollan de manera privada, sin presencia de la prensa. Los acuerdos se aprueban por consenso y son únicamente éstos los que se consignan en las actas. Sus miembros participan *ad honorem*. Para algunos temas se conforman grupos de trabajo de inscripción libre pero buscando que los componentes de la estructura tripartita del FAN estén representados por partes alícuotas. Estos grupos elaboran informes que son revisados y aprobados por el FAN.

En el documento suscrito en el 2002 se consigna el acuerdo de “establecer los mecanismos de seguimiento necesarios para institucionalizar el cumplimiento de las 29 políticas de Estado del Acuerdo Nacional mediante la convocatoria a reuniones periódicas nacionales y regionales del Acuerdo Nacional, el establecimiento de una secretaría técnica autónoma, la creación de una oficina estatal de apoyo y enlace, y su difusión permanente a la sociedad en su conjunto.” Posteriormente el FAN creó un conjunto de instancias y definió las funciones que habrían de cumplir el Comité Coordinador, el Comité Consultivo, el Comité Técnico de Alto Nivel, la Secretaría Técnica y la Oficina Estatal de Apoyo y Enlace.

El Comité Coordinador es la instancia que representa al FAN en los períodos entre sesiones, propone los temas que se tratarán y decide sobre los invitados que los expondrán o cuya opinión debe ser considerada, evalúa las propuestas de la Secretaría Técnica sobre las actividades que se habrá de realizar y recibe los informes del Secretario Técnico (hoy Secretario Ejecutivo). Se encarga de coordinar con la Presidencia del FAN, con el Comité Técnico de Alto Nivel, con la Secretaría Técnica y con los grupos de trabajo. Está conformado por un representante del gobierno designado por la PCM, un representante de los partidos políticos, un representante de las organizaciones de la sociedad civil, un miembro del Comité Consultivo y el Secretario Técnico. El Comité Coordinador se renueva cada cuatro meses. A lo largo de estos años y dada la importancia de una reflexión permanente sobre la marcha del Acuerdo Nacional, se tomó la decisión de tener también reuniones del Comité Coordinador con la participación de otros miembros, reuniones que posteriormente fueron denominadas “reuniones del Comité Coordinador Ampliado”.

El Comité Consultivo estuvo integrado en los primeros momentos por cinco personalidades extranjeras que habían cumplido una función similar de asesoría en la Mesa

de Diálogo de la OEA y tres personalidades nacionales que habían participado en diversas instancias de diálogo y concertación. El comité así compuesto tuvo una participación intensa durante los momentos de la formulación de las políticas de Estado. Una vez cumplida dicha labor, el comité quedó conformado por los tres miembros nacionales que asistían a las sesiones y se reunían regularmente con el Secretario Técnico y con el Comité Técnico de Alto Nivel. En la actualidad, el Comité Consultivo está integrado además por los ex Secretarios Técnicos. Existe una propuesta de que se unan a éste representantes del grupo de Presidentes del Consejo de Ministros en quienes fue delegada la presidencia del Acuerdo Nacional.

El Comité Técnico de Alto Nivel nombrado mediante Resolución Suprema tiene como funciones apoyar y asesorar al FAN como instancia de promoción del cumplimiento y seguimiento del Acuerdo Nacional y cumplir con los encargos que le dé el FAN. Está conformado por personalidades que han acompañado la marcha del Acuerdo Nacional durante toda su existencia y a quienes tanto el FAN como la Secretaría Técnica han hecho encargos específicos con el propósito de difundir el Acuerdo Nacional en todo el país, crear un grado de confianza en la población en el cumplimiento del Acuerdo Nacional y promover los valores y principios en que éste se basa. En ese primer momento se le encargó la elaboración de una propuesta de Plan de Acción del FAN para su evaluación y aprobación.

La Secretaría Técnica autónoma tuvo inicialmente los siguientes encargos: revisar el conjunto de las matrices de las políticas de Estado (*vide infra*) tomando especial cuidado de formularlas de manera concisa y consistente y de establecer su calendarización; promover la suscripción del Acuerdo Nacional por parte de los gobiernos regionales; difundir las políticas de Estado a través de publicaciones, espacios periodísticos, mecanismos de atención de consultas y eventos de difusión (foros regionales, seminarios, talleres, etc.); realizar actividades con las organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional; establecer programas de capacitación apoyando el convenio suscrito con el Ministerio de Educación y promoviendo los convenios que sean necesarios con otras instituciones y organizaciones; y mantener actualizada la página web y ponerla al servicio de las organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional.

En el cumplimiento de estas funciones la Secretaría Técnica organiza una serie de actividades de difusión y seguimiento de las políticas de Estado y de los otros acuerdos, gestiona todo lo relacionado con el Acuerdo Nacional, coordina las reuniones del FAN y de los grupos de trabajo y facilita los procesos conducentes a establecer relaciones con los medios de comunicación. El Secretario Técnico es designado por el FAN y, debido a la índole de sus funciones y a la dedicación que éstas demandan, sus servicios son remunerados.

La Secretaría Técnica, cuyas remuneraciones durante los diez primeros años fueron cubiertas por el PNUD, debía trabajar en colaboración con la Oficina Estatal de Apoyo y Enlace financiada por la PCM, cuyas funciones eran dar apoyo logístico y administrativo a la Secretaría Técnica autónoma y servir de enlace con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Sin embargo, esta oficina nunca llegó a implementarse.

Las pautas que rigen el funcionamiento del FAN y sus instancias son muy simples y definen un espacio de confianza que permite un diálogo en el que, un poco a la manera que plantea Habermas en su teoría de la acción comunicativa, se utiliza la comunicación racional con el propósito de articular una solidaridad cooperativa. Es decir, se busca que prime una racionalidad compartida y la voluntad de encontrar coincidencias¹. El consenso representa un aspecto importante de la vida democrática que oscila entre consenso y disenso, acuerdo y desacuerdo, armonía y conflicto. El FAN otorga especial importancia a la necesidad de instituir espacios compartidos que permitan alcanzar consensos en grandes temas de la política. Éstos tendrían que encontrar su viabilidad legislativa y su ejecución a través de los poderes constitucionales.

El hecho de que solo se registre en actas los puntos sobre los que hay acuerdo guarda correspondencia con la dinámica de búsqueda de consensos e incentiva a los participantes a hallar puntos de contacto entre lo que cada organización propone. La ausencia de la prensa, que podría parecer un recorte de la transparencia, permite que la comunicación esté centrada en cada uno de los participantes. Dado que las intervenciones en el debate no constan en actas ni son difundidas por la prensa, éstas no adquieren el rango imaginario de palabras inscritas para la posteridad y los acuerdos registrados tienen un sentido de creación colectiva. Como no se vota, no hay presiones para ganar votos. No obstante estas virtudes del consenso, el énfasis casi exclusivo en ello crea problemas para el manejo de temas en los cuales hay disensos manifiestos por cuanto el consenso puede ser entendido de modo tal que en la práctica cualquier organización puede “vetar” por sí sola las propuestas con las cuales no está de acuerdo.

1 En este sentido, las ideas acerca del diálogo generativo y de los sistemas de intercambio como sistemas lingüísticos son de interés.



4 | Institucion



La plena
vigencia de las
instituciones
democráticas
alización

exige la aceptación
de los acuerdos
resultantes de las
deliberaciones
que en ellas se desarrollan.
Esto es condición
sine qua non de
la gobernabilidad.

► 4 | Institucionalización

La plena vigencia de las instituciones democráticas exige la aceptación de los acuerdos resultantes de las deliberaciones que en ellas se desarrollan. Esto es condición *sine qua non* de la gobernabilidad democrática. De aquí que cuando existen debilidades estructurales y los cimientos institucionales se han resquebrajado sea necesario propiciar la apertura de espacios, instancias y procesos de diálogo para subsanar tales carencias. En lo que respecta al Acuerdo Nacional, éste surgió, como se ha señalado, en los momentos de la transición democrática, se podría decir, en una situación de crisis. Por un lado, estaban sumamente activas demandas y protestas que habían estado embalsadas durante una década, lo que significaba un importante desafío inicial para el nuevo gobierno. Enfrentarlo fue la tarea encargada especialmente al Ministerio de la Presidencia. Por otra parte, era importante iniciar una mirada hacia el futuro que señalase los grandes rumbos que debía seguir el país, tarea que fue llevada adelante por la Presidencia del Consejo de Ministros. Estas dos vertientes que convergían en las circunstancias de la transición determinaron que las conversaciones entre el gobierno, la clase política y la sociedad civil tuvieran también como objetivo el diseño de políticas de Estado.

Desde el primer momento se tuvo clara la necesidad de buscar la construcción de una plataforma de ancha base que hiciese posible la gobernabilidad democrática, a la vez que preservase la autonomía y pluralidad del proceso. Las conversaciones de los miembros del Ejecutivo con los líderes de los partidos de oposición iban en ese sentido, lo mismo que las sostenidas con los gremios laborales (CGTP) y empresariales (CONFIEP y SNI), las Iglesias católica y evangélicas, los Frentes de Defensa Regionales y la MCLCP. También se buscó establecer contacto con diversas instituciones, entre ellas la Asociación Civil Transparencia (que a la postre actuaría como Secretaría Técnica), el Consorcio de Investigación Económico Social (CIES), el Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO), el Instituto de Defensa Legal (IDL), el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y el Consejo Nacional de Educación (CNE). Por su parte, una vez establecida una Secretaría Técnica, ésta se reunió con el Foro Educativo, Proética, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), el Grupo Propuesta Ciudadana y ForoSalud. También se sostuvieron reuniones con representantes del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OIT). Todas estas primeras acciones fueron posibles gracias a la asistencia técnica y financiera del PNUD.

El Acuerdo Nacional ha ido institucionalizándose progresivamente. En un primer momento parecía ser considerado como una instancia temporal cuya función había sido cumplida con la presentación de las políticas de Estado. Gradualmente, en virtud de la experiencia vivida por los actores comprometidos, se puso en relieve el valor de una cultura

política dialogante para fortalecer la gobernabilidad democrática a la vez que se hizo evidente el valor del espacio en el cual los intercambios entre los participantes se habían dado de forma tal que era posible construir consensos. También se vio la necesidad de definir una instancia que hiciera el seguimiento al cumplimiento de las políticas de Estado. En virtud de todo ello, se convino en que era necesario proceder a la consolidación e institucionalización del FAN.

La naturaleza sui generis de una institución en la que participan el Poder Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con presencia en el Congreso de la República planteó dificultades en cuanto a su ubicación en el mapa constitucional del Estado y, por lo tanto, a su relación con los poderes Ejecutivo y Legislativo. En términos generales, podría decirse que en la práctica las funciones llevadas a cabo en los momentos iniciales del Acuerdo Nacional, que posteriormente habrían de ser llevadas a cabo por el FAN, se realizan en una suerte de terreno intermedio entre el Ejecutivo y el Legislativo. En diversas circunstancias, particularmente aquellas en las cuales las tensiones políticas son muy intensas, el FAN ha servido de puente entre ambos poderes. En otros momentos es una suerte de tierra de nadie entre estos ámbitos constitucionales.

Es pertinente extenderse en el caso de los partidos políticos que participan en el FAN. Cada uno de ellos cuenta con un representante y un representante alterno al margen de su caudal electoral. A diferencia de lo que sucede en el Congreso, donde las bancadas de la mayoría y de la minoría suman un diverso número de votos, en el caso del FAN cada partido político cuenta solo con un “voto”. Como se ha dicho, no se trata en sentido estricto de un voto puesto que no se busca alcanzar una mayoría sino lograr un consenso, lo cual marca otra diferencia fundamental con los procedimientos parlamentarios.

Ciertos hitos en la institucionalización del Acuerdo Nacional por parte del Estado se iniciaron con la ratificación del compromiso de establecer los mecanismos necesarios para el cumplimiento de las políticas de Estado, para cuyos efectos se solicitó al gobierno la expedición de una norma legal. A fines del 2002 se emitió el Decreto Supremo No. 105-2002 de la PCM, en el que se señala que el FAN, presidido por el Presidente de la República, debía actuar “como instancia de promoción del cumplimiento y del seguimiento del Acuerdo Nacional, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros”. Estaba claro que el cumplimiento de las políticas de Estado corresponde al Ejecutivo y su seguimiento al FAN.

Una serie de normas de diversa jerarquía hacen referencia a las políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Conviene mencionar algunas de ellas: el Reglamento del Congreso de la República señala en el artículo 76 que cuando los proyectos de ley tienen relación con alguna de las políticas de Estado deben consignarlo de manera explícita; la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo –que supera algunos vacíos existentes en la Constitución de 1993– señala que una de las funciones del Presidente de la República es presidir el FAN; la Ley del Sistema

Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) establece que el FAN es parte del sistema y actúa como instancia de concertación de la planificación estratégica nacional cuando su intervención es solicitada, en su orden, por el Presidente del Consejo de Ministros o el Presidente del Consejo Directivo del CEPLAN.

También el hecho de que diversos planes nacionales aprobados por el Poder Ejecutivo toman como referencia las políticas de Estado ha contribuido a la consolidación institucional del Acuerdo Nacional. Esto es lo que ocurre con el Proyecto Educativo Nacional –presentado ante el FAN en el último mes de la gestión del presidente Alejandro Toledo y luego nuevamente en los primeros meses de la gestión del presidente Alan García–, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (cuya elaboración contó con la participación del FAN y la Secretaría Técnica), el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, el Plan Nacional de Competitividad –al cual el FAN contribuyó en estrecha vinculación con el Consejo Nacional de Competitividad y con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC)–, el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, cuya elaboración contó con la participación del FAN en momentos sucesivos de su elaboración y ejecución, presentado en sesión del FAN.

El FAN se ha ido consolidando también en función de sus actividades. En los momentos iniciales del proceso de descentralización se establecieron vínculos con los gobiernos regionales y con el Consejo Nacional de Descentralización (CND). Posteriormente se trabajó con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), con la Asociación Nacional de Municipalidades (AMPE) y con la Secretaría de Descentralización de la PCM que reemplazó al CND. La ANGR y la AMPE tienen en la actualidad representación en el FAN. En algunas ocasiones el FAN y la ANGR han celebrado sesiones conjuntas con miras a examinar temas referentes a la descentralización y a la regionalización. Estas actividades han incidido en la creación de una imagen positiva del Acuerdo Nacional a nivel regional y local, a la vez que han permitido ahondar en una visión territorial de las políticas de Estado.

Los vínculos establecidos con embajadas, agencias de cooperación internacional y otros organismos internacionales permitieron afirmar el estatus del Acuerdo Nacional. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros programas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) –especialmente la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT)– contribuyeron de manera decisiva al funcionamiento y desarrollo del FAN facilitando numerosos

intercambios entre sus miembros y destacados expertos internacionales, organizando talleres y permitiendo el más amplio acceso a sus bases de datos.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Programa de Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), más allá del apoyo financiero a las actividades de la Secretaría Técnica y de los proyectos que permitieron realizar, significaron un invaluable reconocimiento. La Comisión Europea, IDEA Internacional, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Club de Madrid, al igual que las embajadas de la Unión Europea, Brasil, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Suecia, entre otras, han expresado en diversas oportunidades su interés y valoración del Acuerdo Nacional y colaborado en la realización de varias actividades. Miembros del FAN han sido invitados a presentar la experiencia peruana en diversos foros como las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Casa de América y la Universidad de Castilla la Mancha en España, el United State Institute of Peace (USIP), la Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Fundação Alexandre de Gusmão del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, eventos regionales organizados por el Fondo España-PNUD, Ágora Democrática en La Paz y Quito, etc.

En este punto es importante hacer una digresión. De acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior, las funciones y la adscripción del FAN están claramente definidas. Pero en la práctica el FAN ha servido también en ocasiones como un interesante complemento de las instituciones del elenco constitucional. Sin menoscabar la jerarquía de los organismos de la democracia representativa y manteniendo un absoluto respeto por el Estado de derecho, es menester tomar en cuenta que ésta requiere diversos complementos. La legitimidad de todo gobierno se funda en que expresa el resultado de un proceso electoral democrático. Ocurre con mucha frecuencia que esta legitimidad se erosiona a lo largo de una gestión gubernamental, como es evidente en la diferencia entre el porcentaje de votos obtenidos en una elección y el respaldo que tienen las autoridades en las encuestas de opinión al poco tiempo del ejercicio gubernamental. En tales circunstancias se puede generar una seria turbulencia política cuya modulación requiere de espacios de consenso tales como el FAN.

El aporte del FAN, que paradójicamente es el talón de Aquiles de su funcionamiento, radica en el énfasis exclusivo en la construcción de consensos. En cuanto aporte, lo acordado consensualmente tiene una gran fuerza y en teoría no habría impedimento alguno para su ejecución y puesta en práctica. Su talón de Aquiles radica en que un desacuerdo tajante funciona en la práctica como un veto. No existe un derecho de veto como tal, pero por la lógica que rige su funcionamiento en la práctica es como si existiese. Es importante detenerse en este

asunto por cuanto el Acuerdo Nacional surge de un compromiso entre los partidos políticos representados en el Congreso, organizaciones representativas de la sociedad civil y el gobierno.

En el FAN se discute temas sobre los que es necesario conjugar posiciones que a primera vista parecieran estar en las antípodas. Podemos tomar como ejemplo algo central tanto al segundo objetivo del Acuerdo Nacional, Equidad y Justicia Social, como al tercero, Competitividad del País. En las reuniones iniciales se enfrentaron posiciones que subrayan las demandas de empleo digno y bien remunerado con las que ponen énfasis en las medidas para incentivar la inversión. La búsqueda del consenso permitió encontrar una perspectiva que viese como posible su complementariedad. En el proceso se fue dando un cambio que permitió que no se descalifique la posición del adversario sino que se preste atención a lo que pudiera haber de válido en sus propuestas.

La práctica de estos años marca un interesante derrotero. El diálogo tripartito consiguió la aprobación de diversos compromisos y pactos de los que se dará cuenta más adelante. Esto fue posible puesto que en tanto que espacio de diálogo y concertación sus deliberaciones enfatizaban los puntos de coincidencia entre los representantes de las instituciones que, como se ha mencionado anteriormente, buscaron llegar a consensos.

Cabe preguntarse si el horizonte temporal previsto para el cumplimiento de las 29 políticas de Estado iniciales del Acuerdo Nacional, el 2021, año del bicentenario de la independencia nacional, define también la vigencia del FAN. La pregunta se puede extender a aquellas políticas de Estado que se han ido añadiendo en fechas posteriores a la suscripción del documento de base. En lo que se refiere a la composición del FAN, es previsible que aparezcan nuevos partidos políticos y nuevas organizaciones sociales o que algunos partidos u organizaciones hayan cumplido su ciclo. No es imposible que en el futuro queden pocas de las organizaciones que suscribieron el documento original. Los años de elecciones generales habrán de marcar puntos de inflexión en lo que se refiere a los partidos. Algunas voces han insistido en la necesidad de incluir a agrupaciones políticas influyentes que no tienen presencia parlamentaria porque se han configurado luego de las últimas elecciones. La razón aducida es consolidar la vigencia política del FAN. En todo caso, los lineamientos y la práctica del AN permiten invitar a asistir a diversas instancias del FAN a personas vinculadas a grupos cuya voz amerita ser escuchada cuando determinados temas están siendo objeto de atención.

Recapitulando, los primeros pasos en el proceso de institucionalización del Acuerdo Nacional de los que hemos dado cuenta estuvieron referidos al seguimiento de la ejecución de las políticas de Estado. Dado que su horizonte temporal se extiende hasta el bicentenario de la república, su cumplimiento se dará luego de sucesivos gobiernos. Por ello, se vio que el FAN tenía que funcionar durante todo ese tiempo. Como consecuencia de ello, se crearon grupos de seguimiento cuyo funcionamiento ha sido parte importante y constituyen otros tantos ejemplos de la institucionalización del FAN.

Entre los ocho Objetivos
aprobados en la
de la ONU en
cumplimiento
año 2015, y las 3
Nacional, cuyo hor
en el 2



Acuerdo Nacional



5 | Políticas de Estado, pactos y compromisos

Objetivos del Milenio

Asamblea General

en el año 2000, cuyo

está señalado para el

34 políticas del Acuerdo

horizonte temporal está fijado

2021, hay una convergencia

bastante grande.

► 5 | Políticas de Estado, pactos y compromisos

Entre los ocho Objetivos del Milenio aprobados en la Asamblea General de la ONU en el año 2000, cuyo cumplimiento está señalado para el año 2015, y las 34 políticas del Acuerdo Nacional, cuyo horizonte temporal está fijado en el 2021, hay una convergencia bastante grande. Los Objetivos del Milenio se refieren a la erradicación de la pobreza, la educación primaria universal, la igualdad entre los géneros, la disminución de la mortalidad infantil y materna, la lucha contra el VIH/sida y el cuidado del medio ambiente. Además incluyen un octavo objetivo, “Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo”, tendiente a propiciar una perspectiva de mayor alcance social en los mercados mundiales y organizaciones financieras. Se trata de un compromiso de lucha contra un conjunto de graves problemas que afectan la vida cotidiana.

Tal convergencia fue posible por cuanto en el Perú, a la par que se iban sintiendo los efectos de algunas de las grandes transformaciones políticas y tecnológicas ocurridas hacia el fin del milenio, se estaba procesando una radical modificación de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad. En tales circunstancias, las expectativas ciudadanas relativas a políticas sociales más equitativas y a proyectos de largo alcance que implicaban reformas del Estado no se hicieron esperar. Era necesario abrir un cauce más amplio a los procesos de democratización social, modernización económica y legitimación política que, va sin decirlo, suponen complejas relaciones entre el Estado, la sociedad en un proceso de grandes cambios demográficos y culturales, la política, la economía y el mercado crecientemente globalizados. La democratización social requiere de instituciones que desde los ámbitos de la salud, la educación y la justicia eviten la persistencia de la desigualdad y la exclusión y puedan impulsar la lucha contra la pobreza. La modernización económica requiere de un Estado eficiente cuyo uso de los recursos sea racional y propicie el desarrollo de la actividad privada cumpliendo con las tareas de regulación y provisión de los servicios fundamentales y evitando la corrupción. La legitimidad política exige un Estado cercano al ciudadano, democrático y descentralizado.

Este conjunto de circunstancias, expectativas y demandas convergía en la necesidad de una apuesta por afianzar las instituciones que hacen viable la gobernabilidad democrática. Una apuesta que tenía que tener muy en cuenta los retos derivados de los altos índices de pobreza, exclusión y desigualdad social. Más de uno de los informes del PNUD señala que éstos ponen el proyecto democrático en permanente zozobra. El camino hacia la modernización productiva, la legitimación política y la democratización social requería

identificar objetivos que apuntasen a avanzar en estos tres aspectos y plasmarlos en políticas de Estado.

Con este marco conceptual que definía una visión de conjunto distinta del fraccionamiento en compartimientos estancos –lo social, lo ambiental, lo económico, etc.– es que el gobierno de Alejandro Toledo convocó a líderes políticos y representantes de la sociedad civil para dialogar en torno a un conjunto de propuestas. Una vez logrado un compromiso con la idea de buscar una visión conjunta, en el Foro de Gobernabilidad se fueron delineando las orientaciones básicas y los temas fueron adquiriendo el perfil de políticas de Estado. El gobierno, a través de la PCM, presentó una propuesta para ser discutida en tres foros: Equidad Social y Justicia Social, Competitividad e Institucionalidad y Ética Pública. Cada uno de estos foros trataba el tema a la vez que presentaba nuevos aportes. Los insumos del conjunto fueron procesados en el Foro Central de Gobernabilidad a lo largo de quince reuniones. Este foro fue mostrando su valor como espacio propicio para la construcción de consensos de amplio alcance y una vez aprobadas y suscritas las primeras 29 políticas de Estado fue llamado Foro del Acuerdo Nacional.

El conjunto de propuestas de los foros temáticos discutidas en el Foro de Gobernabilidad fue presentado paralelamente en 26 foros descentralizados llevados a cabo en cada uno de los departamentos, en Lima Metropolitana y en la Provincia Constitucional del Callao. Estos foros fueron presididos por un ministro de Estado, un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros y un representante de la Secretaría Técnica encargada y reunían a representantes de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), municipalidades, partidos políticos, frentes de defensa, colegios profesionales, cámaras de comercio, comunidades indígenas, etc. Al mismo tiempo, se establecieron mecanismos de participación ciudadana, tales como un portal en el cual se recibían opiniones, encuestas repartidas en los medios de comunicación escrita y recepción de sugerencias a través de centrales telefónicas para llamadas gratuitas.

Con los aportes provenientes de los foros descentralizados –cabe señalar que en el de Cusco se propuso la inclusión de una política sobre la identidad nacional y en el de Tacna una sobre el desarrollo agrario y rural– y los demás insumos, el Foro de Gobernabilidad revisó y procedió a la redacción final de las políticas de Estado y a la elaboración de sus respectivas matrices. Se tuvo cuidado en redactarlas con un lenguaje exento, en lo posible, de giros técnicos evitando caer en lo que Ángel Rama llamaba “la herencia de la sociedad letrada,” la letra barroca y complicada que termina por ocultar lo que se quiere decir. En el documento no abunda el vocabulario jurídico puesto que busca ser leído por todos los ciudadanos

interesados en su relación con el Estado y no solamente por quienes participan del aparato administrativo estatal. Una vez aprobadas, las políticas de Estado fueron ampliamente difundidas.

En la primera etapa del Acuerdo Nacional, la Secretaría Técnica, a cargo de la Asociación Civil Transparencia, tuvo la tarea de coordinar los diversos ámbitos de discusión, registrar los insumos obtenidos y presentarlos a las respectivas instancias en los sucesivos momentos del proceso. En lo que se refiere a este punto, su actuación sirvió como una suerte de polea de transmisión que puso en movimiento la búsqueda de los primeros consensos y afinamientos de las políticas de Estado propuestas tanto en los foros temáticos como en el Foro de Gobernabilidad.

En la etapa concluida el 22 de julio del 2002 se acordaron 29 políticas de Estado. A la fecha se cuenta con 34 políticas de Estado. La trigésima política de Estado, Eliminación del Terrorismo y Afirmación de la Reconciliación Nacional, se aprobó el 10 de junio de 2003. En sesiones anteriores del FAN se había aprobado incluir una política de Estado que trate sobre la lucha contra el terrorismo y una declaración sobre la legislación antiterrorista. La trigésimo primera política de Estado, Sostenibilidad Fiscal y Reducción del Peso de la Deuda, fue suscrita el 19 de noviembre de 2004, quedando la presentación de la matriz para una sesión posterior. La trigésimo segunda política, Gestión del Riesgo de Desastres, fue suscrita el 17 de diciembre de 2010 en Palacio de Gobierno con la presencia del Presidente de la República. La trigésimo tercera política de Estado sobre Recursos Hídricos se aprobó en la sesión de conmemoración del décimo aniversario del Acuerdo Nacional, que contó con la presencia del Presidente de la República, quien señaló como próximo reto del FAN la elaboración de una política sobre ordenamiento territorial. La trigésimo cuarta Política de Estado, Ordenamiento y Gestión Territorial, fue aprobada el 24 de setiembre de 2013.

Políticas de Estado

1 ▶	Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho	22/07/2002
2 ▶	Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos	22/07/2002
3 ▶	Afirmación de la Identidad Nacional	22/07/2002
4 ▶	Institucionalización del Diálogo y la Concertación	22/07/2002
5 ▶	Gobierno en Función de Objetivos con Planeamiento Estratégico, Prospectiva Nacional y Procedimientos Transparentes	22/07/2002
6 ▶	Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración	22/07/2002
7 ▶	Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y de la Seguridad Ciudadana	22/07/2002
8 ▶	Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú	22/07/2002
9 ▶	Política de Seguridad Nacional	22/07/2002
10 ▶	Reducción de la Pobreza	22/07/2002
11 ▶	Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación	22/07/2002
12 ▶	Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte	22/07/2002
13 ▶	Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social	22/07/2002
14 ▶	Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo	22/07/2002
15 ▶	Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición	22/07/2002
16 ▶	Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud	22/07/2002
17 ▶	Afirmación de la Economía Social de Mercado	22/07/2002
18 ▶	Búsqueda de la Competitividad, Productividad y Formalización de la Actividad Económica	22/07/2002
19 ▶	Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental	22/07/2002
20 ▶	Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología	22/07/2002
21 ▶	Desarrollo en Infraestructura y Vivienda	22/07/2002
22 ▶	Política de Comercio Exterior para la Ampliación de Mercados con Reciprocidad	22/07/2002
23 ▶	Política de Desarrollo Agrario y Rural	22/07/2002
24 ▶	Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente	22/07/2002
25 ▶	Cautela de la Institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su Servicio a la Democracia	22/07/2002
26 ▶	Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción, el Lavado de Dinero, la Evasión Tributaria y el Contrabando en Todas sus Formas	22/07/2002
27 ▶	Erradicación de la Producción, el Tráfico y el Consumo Ilegal de Drogas	22/07/2002
28 ▶	Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial	22/07/2002
29 ▶	Acceso a la Información, Libertad de Expresión y Libertad de Prensa	22/07/2002
30 ▶	Eliminación del Terrorismo y Afirmación de la Reconciliación Nacional	10/06/2003
31 ▶	Sostenibilidad Fiscal y Reducción del Peso de la Deuda	19/11/2004
32 ▶	Gestión del Riesgo de Desastres	17/12/2010
33 ▶	Política de Estado sobre los Recursos Hídricos	14/08/2012
34 ▶	Ordenamiento y Gestión Territorial	24/09/2013

En el proceso, y en parte como consecuencia de lo trabajado en los foros temáticos, las políticas de Estado fueron agrupadas en función de cuatro objetivos fundamentales: consolidar la democracia y el Estado de derecho, lograr la equidad y la justicia social, fomentar la competitividad de nuestro país en el mercado global y crear un Estado eficiente, transparente y descentralizado. Estos objetivos son ejes rectores del Acuerdo Nacional. El primero ratifica la importancia de las reglas de juego democrático, los derechos constitucionales y las normas del Estado de derecho. El segundo se refiere a las condiciones que han de llevar a la superación de la pobreza, al desarrollo humano integral y a la igualdad de acceso a oportunidades. El tercero alude al desarrollo de las capacidades que han de permitir la necesaria inserción en el proceso internacional para la creación de riqueza y de trabajo. El cuarto eje define el rol del Estado como garante de este proceso.

Los objetivos bajo los que se agrupan las políticas de Estado fueron consignados en un texto consensuado producto del diálogo, la negociación y la concertación. Si se permite el uso de una metáfora biológica, los cuatro objetivos son parte del ADN del Acuerdo Nacional. Una reflexión *a posteriori* permite poner en perspectiva la coherencia de los objetivos y políticas como partes de un sistema que los imbrica unos con otros en una lógica de complementos y contrapesos. Al examinar el documento deteniéndose en su sistematización se puede ver que ésta corresponde al despliegue de procesos de autoorganización surgidos en los foros. En consecuencia, el orden en que han sido presentados no implica una jerarquía inamovible.

La interdependencia de los cuatro objetivos permite que según las distintas perspectivas éstos se puedan priorizar de diversas maneras. La eficiencia y transparencia de un Estado descentralizado son condiciones necesarias pero no suficientes para impulsar la competitividad y promover la equidad de modo que provean un sustento firme para la democracia. También la competitividad y la productividad del país, importantes para generar recursos, deben ubicarse en un horizonte de justicia social y este conjunto requiere un funcionamiento estatal moderno que contribuya a que la democracia sea efectiva. Desde otro ángulo, la equidad y la justicia social, necesarias para un buen funcionamiento de un Estado de derecho, requieren tanto de la eficiencia de los aparatos estatales como de los recursos generados por la competitividad. Y si se vuelve al orden en que los objetivos han sido presentados se cierra un círculo virtuoso: la democracia y el Estado de derecho definen el marco en el cual se inscriben la equidad y la justicia social, los esfuerzos por la competitividad del país y las reformas en pro de la eficiencia y transparencia de los organismos estatales.

Resumiendo: si bien el compromiso de consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho, garantía de procesos electorales libres, alternancia en el poder y

pluralismo, está consignado en el primer objetivo como indicación del valor fundamental de la institucionalidad democrática, los otros tres objetivos tienen igual rango. El segundo objetivo subraya la importancia de la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad, programas sociales que marcan una inflexión en la definición de las políticas económicas. Puesto que una política social requiere del crecimiento de la economía para generar los recursos que se necesitan para los programas sociales y la generación de empleo de calidad, el tercer objetivo afirma la importancia de la estabilidad fiscal y macroeconómica, la apertura a la globalización, los incentivos a la inversión y el respeto a la propiedad privada. El énfasis está puesto en la competitividad y en la capacidad de producir bienes con valor agregado. El cuarto objetivo deja constancia del compromiso de impulsar las reformas que forjen un Estado eficiente y eficaz, capaz de utilizar sus recursos de manera óptima y de alcanzar las metas propuestas. Dado que esto requiere una infraestructura adecuada, una burocracia preparada y la erradicación de la corrupción, este objetivo se imbrica con los dos previamente señalados.

► Sistema de Objetivos del Acuerdo Nacional



Además del enunciado general en el que figura su propósito en términos del compromiso de las partes, cada política de Estado contiene un conjunto de medidas específicas. En cierto modo, al igual que cada uno de los Objetivos del Milenio, que constan de una serie de metas cuantificables mediante indicadores, cada una de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional tiene metas e indicadores específicos. Éstos están recogidos en formatos de seguimiento denominados “matrices” que permiten viabilizar, calendarizar y ejecutar las políticas de Estado. Asimismo, las matrices contienen acuerdos opcionales respecto de medidas legislativas, administrativas y de gobierno. Un conjunto de indicadores y una secuencia de metas permiten hacer un seguimiento de la realización práctica de las políticas. Las primeras 29 políticas cuentan con 268 políticas específicas, 817 indicadores y 747 metas. La elaboración de las matrices e indicadores de las cinco últimas políticas es una tarea pendiente.

La formulación de las matrices puso en evidencia que el conjunto de políticas de Estado mostraba algunas duplicaciones y superposiciones que daban lugar a ciertas inconsistencias e interferencias, lo que no era de extrañar pues es propio de un producto basado en el consenso. Es interesante señalar en relación con este tema que también se escucharon opiniones en el sentido de que establecer cuatro o cinco grandes prioridades hubiese permitido una concentración de esfuerzos y por tanto una mayor eficiencia en su ejecución.

La constatación a la que se ha hecho referencia y las posiciones en torno a una necesidad de priorización hacían necesario ver el tema desde una perspectiva que privilegiase los aspectos técnicos, por lo que el FAN solicitó al PNUD una consultoría para delinear una metodología que permitiera avanzar en el análisis y consolidación matricial de las políticas de Estado con miras a su implementación. El informe de la consultoría, que se discutió en varias reuniones de trabajo del FAN, identificó un conjunto de políticas axiales o troncales (en torno a las cuales pueden girar las otras políticas) y nodos de convergencia interinstitucional. También propone la consolidación de un conjunto de indicadores en “indicadores maestros”. En opinión del consultor, el señalamiento de los cruces transversales y el análisis de las celdas de entrecruzamiento podrían transformar las superposiciones en convergencias, facilitar una mayor racionalización del trabajo y una mejor coordinación entre el discurso político y el tecnocrático. En las mencionadas reuniones también se buscó proponer una mayor precisión en los plazos de los diversos tramos de ejecución de las políticas de Estado y de los recursos necesarios para ello.

Matriz de Consistencia de Políticas Troncales

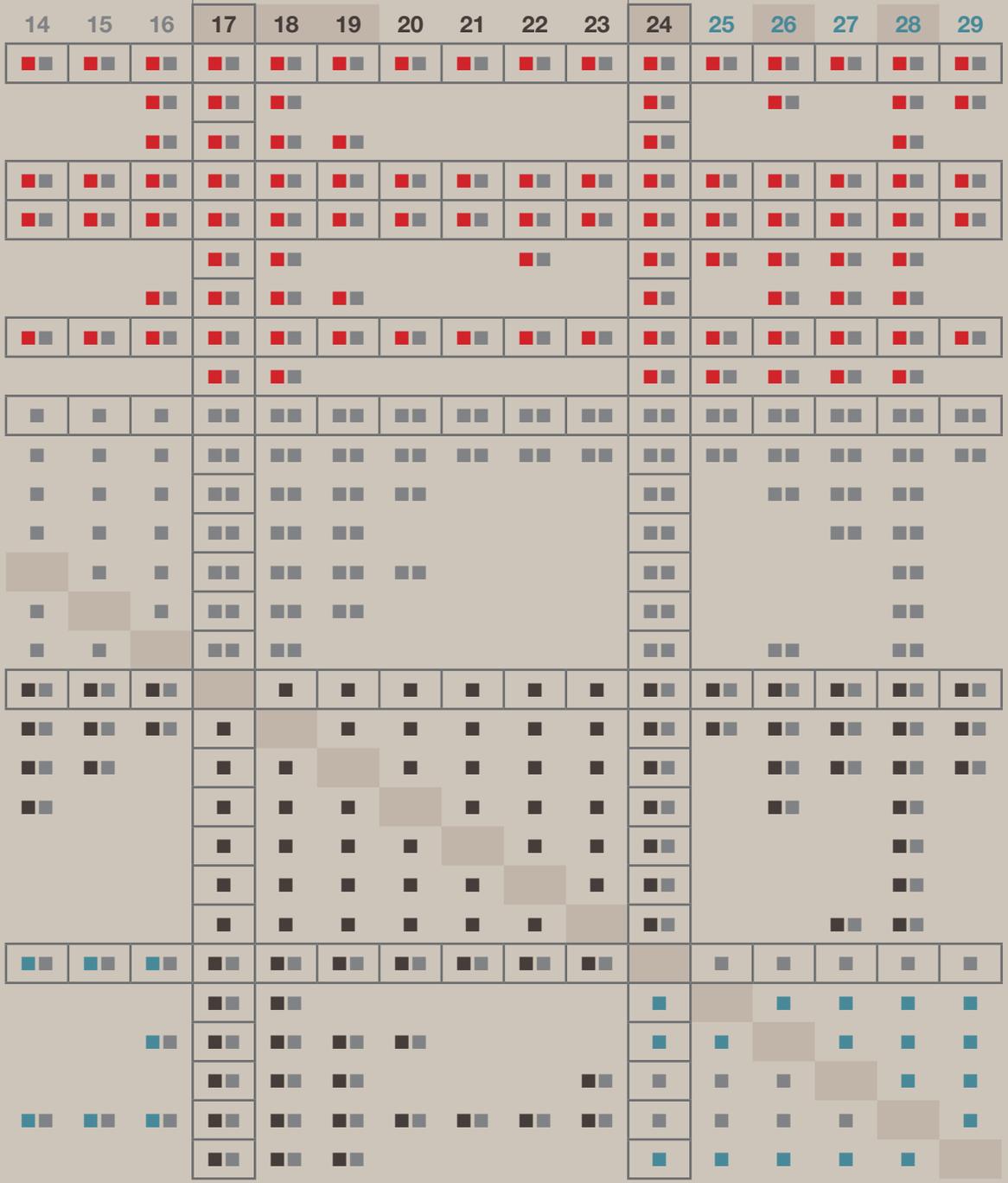
		Democracia y Estado de Derecho									Equidad y Justicia Social			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Democracia y Estado de Derecho	1		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	2	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■		
	3	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	
	4	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■
	5	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
	6	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■		
	7	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	
	8	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■
	9	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	
Equidad y Justicia Social	10	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■
	11	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■	■
	12	■		■	■	■		■	■	■	■	■		■
	13	■			■	■		■	■	■	■	■	■	
	14	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■
	15	■			■	■		■	■	■	■	■	■	■
	16	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■
	17	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Competitividad del País	18	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	19	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■
	20	■			■	■		■	■	■	■	■	■	
	21	■			■	■		■	■	■	■	■		
	22	■			■	■	■	■	■	■	■	■		
	23	■			■	■		■	■	■	■	■		
	24	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado	25	■			■	■	■	■	■	■	■	■		
	26	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	
	27	■			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	28	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	29	■	■		■	■		■	■	■	■	■		

- Democracia y Estado de Derecho
- Equidad y Justicia Social

Justicia Social

Competitividad del País

Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado



- Competitividad del País
- Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

Cabe señalar que la ejecución de las políticas del Acuerdo Nacional ha encontrado algunas dificultades de orden práctico. Las matrices tenían por finalidad compatibilizar los grandes lineamientos con la gestión de políticas específicas. De ahí el nivel de detalle que hace constar con precisión los procesos mediante los cuales se pretende alcanzar las metas. Esto hace visible la complejidad propia del diseño de políticas públicas, la necesidad de una mayor articulación intersectorial y pone sobre la mesa diversos temas como, por ejemplo, el del presupuesto por resultados. El horizonte temporal y la naturaleza misma de las políticas de Estado hacen difícil la travesía hacia la formulación de políticas de corto y mediano plazo. Es en ese contexto que se sitúan los pactos y compromisos del FAN.

Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo

A mediados del 2003, la CONFIEP presentó al FAN la iniciativa de poner en discusión un compromiso para garantizar la inversión y el empleo. Las propuestas planteadas por Acción Popular, la CGTP, el Frente Independiente Moralizador (FIM) y la MCLCP en torno a esta iniciativa llevaron al FAN a avanzar hacia un Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo. El mensaje presidencial ante el Congreso del 28 de julio señaló la conveniencia de contar con una carta de navegación para el corto plazo.

El FAN encargó al Comité Técnico de Alto Nivel la elaboración de un esquema cuya presentación dio lugar a la conformación de dos grupos de trabajo, uno sobre el tema de Inversión y Empleo y otro sobre Reforma del Estado, que se dividieron a su vez en tres subgrupos. El grupo de trabajo sobre Inversión y Empleo se dividió en subgrupos que trataron los siguientes temas: 1) Presupuesto, reforma tributaria, privatizaciones, concesiones y promoción de exportaciones; 2) Demanda, consumo de la producción nacional, contrabando, MYPES y empleo rural; y 3) Clima social y expectativas, pensiones y Ley General de Trabajo. Por su parte, el grupo de trabajo sobre Reforma del Estado se repartió de la siguiente manera: 1) Prestación de servicios básicos; 2) Defensa nacional y orden interno; y 3) Estado y administración pública.

Asimismo, el FAN consideró conveniente complementar las propuestas elaboradas en materia de educación con las que venía trabajando el Consejo Nacional de Educación y nombró un Grupo Impulsor que participaría de las reuniones de dicho consejo. El resultado fue el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006. También miembros del FAN se reunieron con la CERIAJUS para tratar asuntos referidos a la reforma judicial. Tanto el Consejo Nacional de Educación como la CERIAJUS presentaron sus conclusiones ante el FAN.

El FAN entregó al Presidente del Consejo de Ministros un avance del Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo que sirvió como aporte a la Hoja de Ruta

presentada por el Gabinete ante el Congreso de la República. El resultado obtenido por los grupos y subgrupos de trabajo culminaron en una propuesta que incluía una declaración a favor del binomio madre-niño y que fue discutida en tres sesiones del FAN antes de su aprobación final en abril del 2004. El Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo es expresión del consenso sobre un conjunto sistemático de medidas de corto plazo para llevar adelante las políticas de Estado, entre las cuales destacan algunas que el FAN consideraba prioritarias:

MEDIDAS PRIORITARIAS DE CORTO PLAZO

1. ▶ **Campaña por la infancia:** niños y niñas inscritos, nutridos y vacunados. Registro extraordinario, gratuito y obligatorio de nacimientos en todos los municipios del Perú en el próximo trimestre.
2. ▶ **Movilización nacional por la educación:** a favor de aprendizajes de calidad, priorizando los valores, el razonamiento lógico-matemático y la comunicación integral, para que todos los estudiantes sean capaces de comprender lo que leen y escriben, y de expresar con libertad lo que piensan y sienten. Promover el desarrollo profesional del magisterio. Incrementar anualmente la inversión en educación según las metas del Acuerdo Nacional.
3. ▶ **Abaratamiento y acceso a las medicinas:** difusión de la medicina tradicional y venta obligatoria de medicamentos genéricos en todas las farmacias del país.
4. ▶ **Promover la inversión a través de las concesiones y asociaciones,** creando espacios de diálogo entre los involucrados.
5. ▶ **Implementar medidas de austeridad y racionalidad del gasto corriente. Incrementar la inversión pública** hasta alcanzar el 5% del PBI.
6. ▶ **Realizar una reforma tributaria que establezca un sistema justo y equitativo,** con el fin de elevar la recaudación, ampliar la base de contribuyentes y eliminar las exoneraciones tributarias en forma progresiva, sostenida y concertada. Eliminar el IES en el 2004.
7. ▶ **Aprobar antes de julio de 2004 el Reglamento de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal** y promover su institucionalización adoptando mecanismos de participación ciudadana.
8. ▶ **Potenciar el sector agrario, tanto para el mercado interno como para el externo,** con un enfoque de desarrollo territorial que comprometa a todos los sectores.
9. ▶ **“Cómprale al Perú, al contrabando dile no”.**
10. ▶ **Continuar con la reducción gradual de la tasa arancelaria de los bienes de capital nuevos no producidos en el país.**
11. ▶ **Apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa promoviendo cadenas productivas.** Establecer la ventanilla única para la creación de empresas.
12. ▶ **Instar al Consejo Nacional del Trabajo a perseverar en la búsqueda del consenso en torno a la Ley del General del Trabajo y al Congreso a abordar el proyecto asegurando mecanismos que promuevan el acceso al empleo pleno, digno y productivo.** Promover un Pacto Social sobre empleo, remuneraciones y productividad.
13. ▶ **Apoyar la reforma de la Constitución en materia previsional relacionada con el Decreto Ley 20530** en aras de la sostenibilidad fiscal y la equidad del sistema de pensiones.
14. ▶ **Realizar el Censo Nacional de Población el 2005.**

MEDIDAS PRIORITARIAS DE CORTO PLAZO

-
- 15. ▶ **Implementar la descentralización fiscal**, regulando la asignación de recursos a los gobiernos regionales con criterios de justicia y equidad. Determinar la recaudación tributaria por región, incorporando la ubicación geográfica de la unidad productiva de las empresas dentro de la base de datos de la SUNAT.

 - 16. ▶ **Mejorar la recaudación fiscal en las regiones y ámbitos locales**, mediante convenios entre los gobiernos regionales o locales y la SUNAT, quedando el monto adicional recaudado para proyectos de inversión en su localidad.

 - 17. ▶ **Establecer un sistema adecuado de carrera pública y realizar un censo integral de todos los funcionarios que reciben pago por parte del Estado.**

 - 18. ▶ **Formular y poner en marcha el Plan Nacional contra la Corrupción.** Modificar la Ley del Sistema Nacional de Control a fin de asegurar la participación ciudadana, la difusión de los resultados de las acciones de control y la más completa independencia de todos los funcionarios del Sistema.

 - 19. ▶ **Garantizar la seguridad ciudadana asegurando las partidas presupuestales y continuando la reforma de la PNP.**

 - 20. ▶ **Fortalecimiento del control democrático de los Servicios de Inteligencia.**

Antes de terminar con este apartado vale la pena señalar que algunos medios presentaron una imagen errónea que trataba la Hoja de Ruta de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo como dos documentos equivalentes e intercambiables, como si se insinuase una subordinación del FAN a la PCM. Es claro que esto no fue así. Tal vez una razón para esta confusión fue su coincidencia temporal. Ahora bien, es cierto que las propuestas de los grupos de trabajo del FAN sirvieron de insumo para la presentación del Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso y que hubo indudablemente una sinergia entre el FAN y la PCM. Es pertinente señalar que en dicha presentación se hizo en todo momento las aclaraciones necesarias. No obstante, algunos medios insistían en considerar ambos documentos como equivalentes. Es importante subrayarlo por cuanto todo esto ocurría cuando se estaba afirmando el proceso de autonomización del FAN expresado *inter alia* porque las citaciones a las reuniones del FAN cesaron de ser realizadas por la PCM y pasaron a estar a cargo del Comité Coordinador, a la vez que algunas de las sesiones del FAN comenzaron a ser celebradas en locales de las instituciones miembros y no solamente en la sede de la PCM.

Declaración a favor de la infancia

En la misma sesión en la que se aprobó el Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo, el FAN emitió una declaración impulsada por la MCLCP y coordinada con UNICEF que expresaba el compromiso de ejecutar un conjunto de medidas de corto plazo con el “fin de detener el daño irreparable a las capacidades de la infancia,” entre ellas:

1. Hacer efectivo el reconocimiento de los derechos del niño empezando por el registro extraordinario, gratuito y obligatorio de nacimientos en todos los municipios del Perú.
2. Asegurar una vida sana para los niños de 0 a 5 años. Reducir, significativamente, la desnutrición crónica. Fortalecer la lactancia materna realizando campañas de educación y promoción de hábitos nutricionales, con participación del sector público y del sector privado.
3. Desarrollar el programa de inmunizaciones orientado a menores de 5 años.
4. Establecer medidas precisas e incentivos para maestros y padres de zonas pobres y rurales que incidan en una mayor asistencia y número de horas de aprendizaje.
5. Asegurar la salud preventiva y promocional para el binomio madre-niño.
6. Adecuar y mejorar la oferta de los servicios de salud y educación en las áreas rurales y urbano-marginales.
7. Convocar a la cooperación internacional y a las organizaciones de la sociedad civil a una acción conjunta por la niñez.
8. Asegurar los recursos fiscales producto del incremento de la recaudación para atender las políticas y medidas planteadas y que se orientan al logro del objetivo. Incremento selectivo en la asignación presupuestal para apoyar las medidas planteadas.

Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación

A inicios de 2004, durante la presentación del nuevo gabinete ministerial ante el Congreso de la República, el Presidente del Consejo de Ministros solicitó al Consejo Nacional de Educación que elaborara una propuesta para un pacto social con la finalidad de definir las tareas que asumirían el Estado, el magisterio y otros actores sociales para enfrentar los graves retos de la educación. Como se ha mencionado, un Grupo Impulsor designado por el FAN participó en la elaboración y concreción del Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006.

El documento apunta a viabilizar las políticas de Estado que gravitan en torno a la educación y consigna puntos de especial atención:

1. Aprendizajes de calidad, para lo cual se exhorta a iniciar una movilización nacional orientada a que se priorice el cultivo de los valores, el razonamiento lógico-matemático y la comunicación integral, y se preste atención a la diversidad cultural y sociolingüística, de modo que todos los estudiantes sean capaces de desarrollar sus

vidas en función de los valores nacionales, democráticos y culturales que les permitan expresar con libertad lo que piensan y sienten.

2. Estrategia de desarrollo profesional docente, cuyos lineamientos –producto de un proceso de diálogo amplio e inclusivo– apunten a atender las expectativas de los maestros respecto a sus remuneraciones y al trato justo y a incorporar la calidad del desempeño y la idoneidad profesional, además de la experiencia y la formación, como principales criterios para definir la carrera pública magisterial.
3. Moralización del sector educación con medidas que estimulen el ejercicio ético de la función pública y un compromiso decidido con los resultados educativos y que hagan posible que se ejerza una vigilancia ciudadana efectiva sobre los actos de corrupción en todos los ámbitos de la gestión educativa.
4. Financiamiento de la educación: incidir en la necesidad de un incremento anual del presupuesto y en el establecimiento de mecanismos de uso eficiente de recursos.

El pacto consignaba un conjunto de tareas compartidas con respecto a la descentralización, la educación para el trabajo y la convivencia social. Anunciaba la elaboración del Proyecto Educativo Nacional (PEN). En lo que atañe al seguimiento, señalaba que el FAN debía realizarlo trimestralmente convocando a las partes involucradas, que el Ministerio de Educación debía formular indicadores y elaborar un cronograma y que el Consejo Nacional de Educación debía facilitar múltiples espacios de diálogo para el logro de los objetivos del pacto, realizar un seguimiento y evaluación permanente e informar a la opinión pública sobre los avances.

En tal sentido, el FAN encargó al Grupo Impulsor la elaboración de un programa de actividades para promover la discusión de la propuesta de Carrera Pública Magisterial en las regiones, las cuales se iniciarían en Piura y Cusco. Los insumos de esta discusión fueron recogidos por una comisión técnica especializada que terminó de definir la propuesta por encargo del Ministerio de Educación. La propuesta final de Carrera Pública Magisterial fue entregada por el Ministro de Educación al Secretario Técnico del Acuerdo Nacional en el 2006.

Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno

También en 2004 se propuso la idea de un pacto social sobre empleo, remuneraciones y productividad. Luego de un intenso debate los temas mencionados en relación con dicho pacto fueron incluidos como parte del encargo confiado al Grupo de Trabajo para el Pacto

de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno. Este grupo tuvo como propósito identificar las condiciones de entorno necesarias para promover la inversión y el empleo digno dentro de una economía social de mercado y proponer políticas generales y específicas para la formulación de un pacto de mediano plazo en torno a tres ejes:

1. Reafirmar la importancia de las inversiones y del empleo digno como indispensables para cumplir los objetivos nacionales.
2. Proponer condiciones que hagan efectivo el liderazgo del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales en lo que se refiere a la construcción de alianzas estratégicas con el sector privado y la sociedad civil para la promoción de las inversiones.
3. Fortalecer y ampliar los mecanismos de diálogo y concertación para profundizar las relaciones de confianza entre los peruanos, para prevenir y solucionar conflictos sociales y facilitar las mejores condiciones para el desarrollo de las inversiones actuales y futuras.

El documento consensuado incluye entre sus considerandos la necesidad de fomentar tanto la gran inversión nacional y extranjera, como la micro, pequeña y mediana inversión, como medio para generar empleo digno. También define el empleo digno como trabajo de calidad en condiciones de libertad y equidad, de protección de derechos y remuneración adecuada. Asimismo, señala que la competitividad se apoya en el aumento de la productividad del trabajo, lo que supone tanto inversión como fuerza laboral de crecientes calidades, la superación de la precariedad en el trabajo y la reducción de la informalidad.

Párrafo aparte merece el acápite referido al seguimiento en el que se buscaba la conformación de un grupo multidisciplinario de expertos independientes, con la participación de Pro Inversión, en el marco del FAN y en coordinación con la Comisión Pro Inversión del Congreso de la República, para evaluar semestralmente el cumplimiento de los objetivos y los resultados del pacto y ponerlos en conocimiento de la opinión pública. Esta idea no pudo concretarse, si bien se puede decir que en cierta medida dio lugar posteriormente a la creación de los Grupos de Seguimiento de las Políticas de Estado.

Compromiso para la mejora inmediata de la calidad del gasto con una visión de largo plazo

Con el propósito de que el Presupuesto de la República contemple acciones esenciales para el desarrollo de las capacidades humanas y el mantenimiento de los equilibrios fiscales de largo plazo como prioridades nacionales, en noviembre del 2005 se suscribió el Compromiso

para la Mejora Inmediata de la Calidad del Gasto con una Visión de Largo Plazo. Las organizaciones integrantes del FAN se comprometieron así a respaldar que la definición de prioridades de la Ley de Equilibrio Financiero se centre en el desarrollo de capacidades humanas, con particular atención a las de la población rural; promover una mayor eficacia, eficiencia y equidad en el gasto público por parte del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales en el ejercicio fiscal 2006; recomendar y promover que los partidos políticos tomen en cuenta y hagan explícito el impacto fiscal de sus propuestas electorales de modo que permitan el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal; y a promover la transparencia, probidad y neutralidad fiscal y política en la gestión de los fondos destinados a los programas sociales.

Pactos Éticos Electorales

Tras una reunión en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) acerca de la iniciativa de convocar a un Pacto Ético Electoral entre los partidos participantes en las elecciones generales del 2006, el Secretario Técnico del Acuerdo Nacional puso en conocimiento del Comité Coordinador sus lineamientos generales. El comité acordó invitar al Presidente del JNE a presentar el texto del Pacto Ético Electoral en una sesión del FAN. Luego de la presentación, el FAN acordó sumarse a la convocatoria.

Mediante la suscripción del Pacto Ético Electoral las organizaciones políticas se comprometieron a elaborar sus planes de gobierno en consonancia con los cuatro grandes objetivos del Acuerdo Nacional. También, a desarrollar una campaña en la que primase el respeto hacia sus contendores y a cumplir con las disposiciones electorales referidas a la publicidad y al mantenimiento del ornato y la seguridad pública. Por su parte, el FAN se comprometió a promover, en colaboración con el JNE, la Asociación Civil Transparencia, IDEA Internacional y la Comisión Andina de Juristas, una campaña electoral centrada en el debate de ideas y de programas, así como el voto informado de los electores.

En 2010, el FAN apoyó nuevamente al JNE en la convocatoria a la firma de un pacto ético electoral. Pocos meses después de suscrito este pacto, el FAN expresó su apoyo al Pacto Ético contra la Infiltración del Narcotráfico en la Vida Política Peruana promovido por la Comisión Nacional de Lucha Contra las Drogas (DEVIDA) y que fue firmado por movimientos y partidos políticos de todo el país registrados en el JNE.

Pacto de Nación contra la Corrupción

Durante estos años, el FAN ha venido colaborando activamente con las iniciativas de lucha contra la corrupción de los sucesivos gobiernos en tanto apuntan al cumplimiento de la vigésimo sexta política de Estado: Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación

de la Corrupción, el Lavado de Dinero, la Evasión Tributaria y el Contrabando en todas sus Formas. En 2010 el gobierno creó una Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, un espacio de coordinación entre la Presidencia del Consejo de Ministros, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Fiscalía de la Nación, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, en el que participa el Secretario Técnico del Acuerdo Nacional como enlace con el FAN. Dicha comisión elaboró por consenso el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción que guía las acciones de todas las instituciones del sector público y que fue presentado en una sesión del FAN.

Posteriormente, el FAN y las instituciones que integran la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción suscribieron el Pacto de Nación contra la Corrupción, que prioriza estrategias del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y establece una serie de compromisos del Estado, las organizaciones políticas, empresariales y sociales orientados a prevenir y erradicar la corrupción para el 2021: velar por el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, fortalecer el sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado y promover un adecuado sistema de recursos humanos en el sector público así como los principios éticos entre los funcionarios públicos. Las entidades firmantes se comprometieron también a presentar sus planes institucionales anticorrupción y a sancionar los actos de corrupción en sus respectivos ámbitos. El texto se llevó a la Comisión Especial Multisectorial encargada del control, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.

Son dos las dimensiones fundamentales del Acuerdo Nacional: las políticas de Estado, cuyo horizonte es necesariamente de largo alcance y cuya trascendencia subraya la importancia del consenso en su formulación,



Acuerdo Nacional

y el FAN
como
espacio
de diálogo y
concertación.

▶ 6| La práctica
del Acuerdo
Nacional

► 6 | La práctica del Acuerdo Nacional

Como se ha mencionado, son dos las dimensiones fundamentales del Acuerdo Nacional: las políticas de Estado, cuyo horizonte es necesariamente de largo alcance y cuya trascendencia subraya la importancia del consenso en su formulación, y el FAN como espacio de diálogo y concertación que facilita la expresión de tolerancia y respeto a las ideas del otro, un lugar de acumulación de capital democrático que hace posible la construcción de consensos.

Las conversaciones que el Presidente de la República y los miembros del Poder Ejecutivo sostuvieron con los líderes de los partidos políticos y representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil en los albores del gobierno del presidente Toledo, respondían a la necesidad de definir políticas de Estado luego de una amplia serie de consultas para reforzar su legitimidad. El buen gobierno implica llevar a cabo políticas que, dado que afectarán la marcha del país por mucho tiempo, demandan la participación de todos los sectores políticos que hayan alcanzado alguna cuota de poder. Al lado de esta perspectiva de largo plazo, la situación social postelectoral hacía necesario buscar el mayor grado de identificación posible de la ciudadanía con los objetivos del gobierno.

La convocatoria a diversas instituciones de la política y la sociedad abrió la posibilidad de lograr consensos y de articular una amplia gama de insumos valiosos para la toma de decisiones sobre asuntos de gran complejidad. Así se inició un proceso cuyo *modus operandi* propició el desarrollo de una confianza mutua que aminoró las fricciones y redujo los “costos de transacción”. La institucionalización del FAN fue consecuencia de un ejercicio dialógico que fue cobrando importancia para llevar a buen puerto la transición democrática. Las políticas de Estado fueron acordadas pensando en un horizonte de largo plazo y en que su cumplimiento requiere que se mantengan. Por su parte, los pactos y compromisos a los que se ha hecho referencia en el apartado anterior han sido producto de la necesidad de acompasar el proceso de consecución de un propósito de largo alcance con medidas de corto y mediano plazo.

Grosso modo se podría señalar tres etapas en lo que va del AN. La primera se desarrolla entre el 5 de marzo y el 22 de julio del 2002. Es la etapa inicial en que se redactan las primeras 29 políticas de Estado y se caracteriza por un trabajo intenso con foros en todos los departamentos del país. La segunda etapa, un período largo y algo accidentado, va de julio del 2002 hasta enero de 2005. En ella se desarrollan las matrices, se acuerdan las políticas trigésima y trigésimo primera, se acuerdan pactos y compromisos y se avanza hacia la consolidación del FAN. La tercera etapa, que va desde el 2005 hasta la fecha, está signada por una mayor participación de las instituciones que conforman el FAN, la intensificación de las actividades de los grupos de trabajo y la elaboración consensuada de las políticas trigésimo segunda,

trigésimo tercera y trigésimo cuarta. Se va definiendo más nitidamente que la dinámica del FAN –en la que el gobierno tiene un rol protagónico– no tiene porqué supeditarse a él. Es decir, se avanza hacia una mayor comprensión del significado del fundamento participativo de los acuerdos y del destino del AN.

La marcha del FAN ha tenido algunos momentos difíciles. Sirvan de ejemplo dos situaciones, la primera generada por el retiro transitorio de una organización política y la segunda, por el de una organización de la sociedad civil. En el año 2003 la alianza electoral Unidad Nacional –conformada por el Partido Popular Cristiano, Solidaridad Nacional, Renovación Nacional y Cambio Radical– comunicó su decisión de retirarse aduciendo dos razones: la incursión del FAN en temas coyunturales cuando su razón de ser son las políticas de largo plazo y el escaso avance en su ejecución, señalando como ejemplo el incumplimiento de lo acordado en relación con el incremento del presupuesto del sector Educación. A la postre, los grupos que integraban la alianza retornaron al FAN. Vale la pena detenerse en este hecho para cotejarlo con una situación similar protagonizada por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) que también se retiró del FAN para luego retornar. La CGTP se retiró formalmente del FAN a fines del 2008 luego de mes y medio del paro nacional, dando cumplimiento a la decisión tomada en su IV Asamblea Nacional de Delegados. La medida, adoptada luego de analizar la labor efectuada por el FAN, se debía, según la dirigencia, a que el hecho de que el compromiso contraído con la suscripción de las políticas de Estado no tiene carácter vinculante permite que las autoridades gubernamentales no se vean obligadas a ejecutarlas. Luego de más de un año, la CGTP retornó. En ambos casos el rol desempeñado por el Comité Coordinador y la Secretaría Técnica para mantener el vínculo con los líderes de los grupos que se retiraron, evitando parcializarse con el gobierno o con alguna de las posiciones presentes en el FAN, fue importante para allanar el camino para su retorno.

Las similitudes y las diferencias entre ambas situaciones pueden servir para intentar algunas precisiones con respecto al funcionamiento y los alcances del FAN. Un primer asunto es el referido a la relación entre las políticas de Estado y las situaciones de coyuntura, tema que ha sido discutido con frecuencia en las diversas instancias del FAN. Aunque el temperamento prevalente en un grupo es que las competencias del FAN deben ceñirse al horizonte de largo aliento, otro grupo sostiene que el valor del FAN debería radicar en que los problemas de coyuntura puedan ser abordados con una mirada de largo plazo, lo cual permitiría salir de la política menuda, limar asperezas entre el gobierno y el resto de los actores políticos y sociales y encontrar puntos de consenso. Esa sería la contribución del FAN a la gobernabilidad. Además, la dificultad para establecer una clara línea entre la coyuntura y el largo plazo hace que sea inevitable que los temas críticos de una coyuntura

—que a menudo tocan los temas de largo alcance— conciten el interés del FAN (de hecho, son el foco de interés tanto del gobierno como de los partidos de oposición y, por lo tanto, de la ciudadanía). A este interés político se suma que generalmente las crisis de coyuntura son producto de problemas estructurales cuya solución solo puede ser avizorada en el largo plazo; por lo tanto, se hallan en el ámbito del FAN. Más adelante se hará referencia a algunos temas de coyuntura tratados en el FAN, tales como el TLC con EEUU, la carrera pública magisterial y el diferendo marítimo con Chile.

Pero hay dos asuntos de mayor calado para cuya comprensión es necesario remontarse a los inicios y recordar que el clima político y social en el que se constituyó el Acuerdo Nacional era, por un lado, el propio de una muy precaria institucionalidad y, por otro, de optimismo esperanzado y de disposición al diálogo. Lo primero configuraba una situación paradójica en la que siendo el Acuerdo Nacional una institución de instituciones era inevitable que reflejase la debilidad de sus componentes y que fuese precisamente tal precariedad la que hacía que la apuesta institucional por el Acuerdo Nacional cobrara sentido. En cuanto a lo segundo, el optimismo y la apertura diálogo hicieron posible un pacto con el poder en torno al ejercicio del poder. Como estaba en el espíritu de ese pacto inicial, y como se ha insistido permanentemente, el gobierno es parte del Acuerdo Nacional, pero el Acuerdo Nacional no es parte del gobierno. Esto, tiene sin duda sus bemoles.

Viene al caso referirse a dos asuntos capitales que parecerían estar situados en una relación de oposición: el primero es el carácter ambiguo de la condición vinculante de las políticas de Estado; el segundo tiene que hacer con la innegable gravitación del Poder Ejecutivo en el FAN. Por un lado, cabe preguntarse cuán obligados están los gobiernos a pasar del documento a los hechos; por el otro, se abre la posibilidad de que el gobierno sienta la tentación de “utilizar” las reuniones del FAN en determinadas circunstancias. Esto ha llevado a críticas sobre la ineficiencia de un FAN “sin dientes” o que “el gobierno solo se acuerda del Acuerdo Nacional cuando le interesa” o “lo que le interesa al gobierno es la fotografía”. Sin embargo, se podría decir también que en las instituciones representadas en el FAN existiría una tendencia a eximirse de la responsabilidad que comparten con el gobierno y a sostener que “no se prestarán a que el Presidente de la República o el Presidente del Consejo de Ministros saquen provecho del Acuerdo Nacional”. Esta problemática se refleja en la redacción misma de las políticas de Estado, la cual obedece a la fórmula “nos comprometemos... Con ese objetivo el Estado...” que puede ser entendida a la vez como el compromiso de todos con el Estado o como que la tarea de llevar adelante los acuerdos es solo del Estado o, más concretamente, del gobierno que lo administra. El segundo asunto es el de las discordancias que pueden surgir entre los congresistas y los representantes de sus partidos

ante el FAN, situación en la que el tira y afloja propio de la política partidaria puede trasvasarse al FAN. Ha habido circunstancias en las que un congresista cuya voz es más escuchada por la opinión pública que la de las autoridades de su partido por su contacto permanente con los medios ha hecho declaraciones o actuado *motu proprio* contrariando acuerdos a los que su partido se ha comprometido. Este problema no es exclusivo de las organizaciones políticas, se presenta también, por ejemplo, en organizaciones gremiales o sindicales en las que no existe una comunicación fluida entre los líderes y sus bases. Esto hace que muchas veces las bases no estén al tanto del proceso de diálogo y construcción de consensos en el que han participado sus líderes, en virtud del cual les ha sido posible contemplar otras perspectivas, comprender el tema en cuestión de una manera más integral y arribar a acuerdos a los que se han comprometido institucionalmente que las bases no logran entender.

Hasta hoy las políticas de Estado han sido un insumo común de los planes de gobierno de las organizaciones partidarias que participan en las elecciones presidenciales. Esto es claramente visible en lo que respecta a las agrupaciones políticas que las han suscrito. En cuanto a los partidos que no lo hubieran hecho, al firmar el Pacto Ético Electoral se comprometen cuando menos a que su acción se oriente hacia la consecución de los cuatro grandes objetivos del Acuerdo Nacional. Esto lleva de inmediato a pensar en la situación en que se encuentra el sistema de partidos. Por otra parte, es evidente que el horizonte de las políticas de Estado se extiende a lo largo de sucesivos gobiernos y debe atravesar los períodos de turbulencia cuando la lógica propia del cotejo electoral exige a los partidos singularizar sus propuestas de gobierno y poner el énfasis en las diferencias. En los períodos previos a las elecciones, ante los previsibles cambios en la composición de los partidos políticos en el FAN, la Secretaría Técnica y representantes de las organizaciones de la sociedad civil han tenido reuniones con las agrupaciones políticas nuevas con el fin de darles la mayor información posible tanto sobre las políticas de Estado como del funcionamiento del FAN. Incluso se solicitó autorización del FAN para invitar a representantes de dichos grupos a alguna sesión en calidad de observadores. Cabe subrayar que en las elecciones del 2011, luego de haber recibido las visitas de una delegación del FAN, los candidatos que participaron en la segunda vuelta suscribieron las políticas de Estado en representación de sus respectivas organizaciones partidarias.

El FAN ha buscado también la inclusión de las políticas de Estado en los planes de gobierno de las organizaciones que participan en las elecciones y la promoción de la cultura dialógica propia de la experiencia del Acuerdo Nacional por encima de la tensión propia de las campañas políticas y la necesaria apuesta por la diferenciación de las ofertas electorales. Así, en las elecciones del 2006, 2010 y 2011, la Secretaría Técnica dio a luz diversas publicaciones, tales como *Políticas de Estado y planes de gobierno*, *Trece temas de consenso*, *Políticas*

de Estado y planes de gobierno 2011-2016, Temas de consenso 2011-2016. Además, en Apurímac, Ayacucho, Junín, Lima Región y Tumbes se publicaron documentos en los que se establecía la relación entre las políticas de Estado y los planes de gobierno de los candidatos a los gobiernos regionales. También se ha llevado a cabo actividades en las que se buscaba cotejar las políticas de Estado y los planes de gobierno y se ha insistido en las coincidencias que éstos últimos tenían entre sí a despecho de su identidad partidaria con el propósito de contribuir a la preparación de una agenda compartida.

El FAN ha realizado diversas actividades con los partidos políticos, incluyendo dos jornadas organizadas con el apoyo de PNUD que tuvieron como objetivo cotejar y contrastar las diversas perspectivas partidarias sobre cuatro temas vinculados al Acuerdo Nacional que por su importancia reclamaban un lugar en el debate electoral: asignación de los recursos públicos, políticas sociales, inversión y empleo, y reforma del Estado. Entre las organizaciones políticas participantes –11 y 15, respectivamente– hubo coincidencia en vincular estos temas con las políticas de Estado correspondientes. Cabe señalar que luego de las elecciones generales del 2006 los partidos Cambio 90 (hoy Patria Segura), Coordinadora Nacional de Independientes, Nueva Mayoría, Renovación Nacional y Restauración Nacional se incorporaron al FAN. Durante el proceso electoral del 2011, Alianza para el Futuro y Gana Perú suscribieron las políticas de Estado para posteriormente incorporarse al FAN –el primero de los nombrados con el nombre de Fuerza Popular– conjuntamente con el Partido Humanista Peruano y Siempre Unidos.

Atendiendo a una propuesta de Valentín Paniagua, ex Presidente de la República, el FAN creó a inicios de 2006 un Grupo Impulsor del Foro de Partidos Políticos. La idea de crear un foro de partidos adscrito al FAN fue motivo de interesantes discusiones en torno a la articulación entre ambos espacios de diálogo. El grupo, cuyo propósito era intercambiar ideas sobre la conformación, lineamientos y objetivos del foro de partidos, desarrolló una primera propuesta de reglas de funcionamiento que fue compartida con representantes de las organizaciones de la sociedad civil en una reunión *ad hoc*. Posteriormente el documento producido por el grupo fue presentado en una sesión del FAN a fines del 2006 en la que se aprobó la conformación del Foro de Partidos Políticos, cuya acta de constitución debía ser suscrita por las máximas autoridades de los partidos y cuya agenda constaría de temas tales como la revisión de la Ley de Partidos, la definición de la agenda electoral y la promoción de debates sobre temas relacionados con el sistema de partidos. Sin embargo, la suscripción del acta de constitución no pudo ser completada.

Un asunto de importancia que se hizo muy visible cuando se hicieron las visitas encaminadas a la construcción de acuerdos regionales –de las que se dará cuenta más adelante–

es la escasa presencia de los partidos políticos nacionales en las regiones, salvo algunas excepciones en regiones en las cuales algunos grupos mantienen actividad partidaria, con frecuencia en los períodos cercanos a las elecciones. Se constató que los partidos nacionales son percibidos como partidos “limeños”. Por su parte, dada la diferencia de las exigencias de la Ley de Partidos, los movimientos regionales tienen importante, si bien efímera, presencia. Esto tiene una fuerte incidencia en la gobernabilidad. Este asunto se ha de tratar desde otra perspectiva cuando se haga referencia a las actividades en torno a la construcción de acuerdos regionales.

El otro componente del FAN, las organizaciones de la sociedad civil, siete en un primer momento, fue ampliado al abrirse a los sectores agrario, profesional y académico con la inclusión de la Plataforma Agraria de Consenso para el Relanzamiento del Agro Peruano, el Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú y la Asamblea Nacional de Rectores. Con referencia a las dos últimas instituciones, se buscó que el representante alterno pudiese rotar en función de sus especialistas en los temas de cada sesión. El FAN y la Secretaría Técnica han recibido múltiples solicitudes de incorporación de diversas instituciones de la sociedad civil. Los criterios para decidir sobre su participación resultan menos precisos que los que rigen para los partidos políticos. Valgan dos ejemplos: uno, la inclusión de una institución como la MCLCP –que ha desempeñado un papel muy importante en el Acuerdo Nacional– entre las organizaciones de la sociedad civil, y otro, el problema que presentan sectores que no se sienten representados en el FAN, por ejemplo organizaciones de mujeres, de poblaciones nativas, de militares (retirados) o instituciones vinculadas a las PYMES y MYPES. Por otro lado, en diversas ocasiones han surgido preocupaciones en torno a la paridad de la representación de los empresarios (dos organismos: la CONFIEP y la SNI) con respecto a la de los trabajadores (solo la CGTP) y ha habido pedidos de incorporación de otras centrales sindicales.

El cumplimiento tanto de las políticas de Estado como del conjunto de compromisos del FAN implica propuestas legislativas. La presencia de algunos congresistas en el FAN sirvió para el establecimiento de vínculos con el Congreso de la República y de ese modo promover la dación de la Ley de Partidos Políticos, la Ley del CEPLAN, la Ley del Presupuesto Público y la Ley de Equilibrio Fiscal que incluyen las propuestas del Compromiso Inmediato para la Mejora de la Calidad del Gasto Público, la Ley de Cambio en los Regímenes de Pensiones y la Ley del Derecho de Sufragio para los Miembros de las FFAA y la PNP. Cabe mencionar que el Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno fue suscrito por el Presidente del Congreso y que el documento “Opiniones sobre la Reforma Constitucional” del FAN fue presentado ante la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso.

En los inicios del Acuerdo Nacional, el Congreso de la República creó un ámbito de coordinación entre los grupos parlamentarios y entre éstos y el Poder Ejecutivo, lo que facilitó la institución de la Agenda Legislativa como una herramienta de planificación de la actividad congresal. De esa manera se abrió una oportunidad para que el Congreso pudiese concordar los temas y proyectos de la Agenda Legislativa con las políticas de Estado del AN. Es interesante señalar, en este sentido, que el Reglamento del Congreso de la República establece que las propuestas normativas deben consignar si tienen relación con la Agenda Legislativa y con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional. También, buscando establecer un vínculo fluido con el Congreso de la República que permita determinar las concordancias entre las políticas de Estado del Acuerdo Nacional y la Agenda Legislativa, en el 2007 el FAN acreditó un representante como coordinador parlamentario y a un miembro de la Secretaría Técnica como coordinador parlamentario alterno. Si bien tres Presidentes del Congreso de la República solicitaron al FAN un listado de prioridades legislativas para tomarlas en consideración en la elaboración de la Agenda Legislativa, esta práctica no se ha institucionalizado.

La tarea principal del FAN, que se realiza en cada una de sus instancias, es el seguimiento a las políticas de Estado. En las sesiones plenarias se toma nota de los avances y también de las dificultades para llevarlas a cabo. En los grupos de trabajo se profundiza conjuntamente con los funcionarios de gobierno a cargo y las diversas partes involucradas en los escenarios en los que se ejecutan. Por su parte, la Secretaría Técnica ha buscado desde un primer momento fórmulas que permitan promover y monitorear el cumplimiento de las políticas de Estado tanto en el nivel nacional como en el regional, así como favorecer la participación activa de todas las organizaciones que integran el FAN en esta tarea estableciendo vínculos que hagan posible realizarla. En el año 2004 se encargó a la Secretaría Técnica la elaboración de un informe de seguimiento en base a información obtenida de fuentes oficiales (especialmente de los Ministerios de Agricultura, Defensa, Relaciones Exteriores, Trabajo y Promoción del Empleo, y Vivienda, que documentaron los avances en el cumplimiento de las políticas de acuerdo al formato de las matrices, del Informe de Logros de la Hoja de Ruta de la Presidencia del Consejo de Ministros, del Informe de Seguimiento al Marco Macroeconómico Multianual y del Consejo Nacional de Educación), y de entidades independientes (CEDRO, CEPES, CIES, IDL, Transparencia, Propuesta Ciudadana, IPE y Maximixe).

Durante la elaboración del informe, la Secretaría Técnica constató la necesidad de avanzar progresivamente en la tarea de identificar las políticas específicas y los indicadores más significativos en función de su relevancia, la definición de sus metas y la disponibilidad de información para el seguimiento. Así, la revisión de las matrices permitió identificar indicadores clave que registran impactos múltiples, lo cual hace posible focalizar los

esfuerzos del FAN y priorizar las medidas contenidas en los compromisos y pactos de corto y mediano plazo. Esta “Propuesta de Indicadores Prioritarios” incluye los siguientes: cobertura de servicios de saneamiento relevantes para las políticas de salud, seguridad alimentaria e infraestructura; subempleo, incluido en las políticas de reducción de la pobreza y de empleo; embarazo adolescente, significativo para las políticas de salud, fortalecimiento de la familia y reducción de la pobreza; participación social, importante para las políticas de descentralización, reducción de la pobreza y Estado eficiente y transparente; y participación del gasto corriente en el presupuesto público, presente en las matrices de seguimiento de las políticas de competitividad y de Estado eficiente. El informe da cuenta de avances notables en algunas políticas, como la Ley de Partidos y el cierre definitivo del régimen de pensiones de la Ley 20530, mientras que en otras no se registró avances suficientes, como es el caso del incremento anual del presupuesto del sector educación en 0.25% del PBI y del incremento de la recaudación tributaria hasta llegar al 18%, principalmente en base a la ampliación de la base de contribuyentes, esto es, a la formalización de la economía.

Dos años después, en 2006, la Secretaría Técnica elaboró un nuevo informe sobre las políticas de Estado por encargo del FAN. Esta vez se puso énfasis en que la información debía recabarse de cada una de las instituciones presentes en el FAN, ampliando de esa manera las fuentes de información. El informe constataba que las políticas de Estado relacionadas con la democracia (funcionamiento del Estado de derecho, subordinación de las FFAA al poder constitucional y libertad de prensa) se habían cumplido en términos generales. Más bien hallaba que el mayor déficit se concentraba en las políticas que corresponden al segundo objetivo, Equidad y Justicia Social. También, que el crecimiento económico registrado entre 2002 y 2006 se dio sin que la economía peruana hubiese dado un salto en términos de competitividad, productividad o de las rentas, que seguían concentradas en muy pocos sectores o segmentos. En el terreno del funcionamiento del aparato estatal, destacaba el lanzamiento del proceso de descentralización, aunque también el desajuste entre la asignación de recursos en el presupuesto público y las prioridades establecidas por el Acuerdo Nacional. El informe señalaba que la lenta marcha de la administración pública que afecta el cumplimiento de las políticas de Estado parecía acentuarse con frecuencia por continuos cambios de funcionarios. Por último, subrayaba que el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, la reconexión de la inversión con la generación de empleo adecuado, el evitamiento de la pérdida de capacidades y el favorecimiento del desarrollo humano integral, especialmente en la infancia, eran temas de especial importancia.

Como se ha dicho, estos dos primeros informes de seguimiento de las políticas de Estado fueron preparados por la Secretaría Técnica. Tanto en las sesiones del FAN como

en las reuniones de los grupos de trabajo surgió la idea de que los informes de seguimiento constituirían una importante ocasión para tomar en consideración cuestiones metodológicas y que su propia elaboración fuera oportunidad para la forja de consensos. El establecimiento de grupos de trabajo para el seguimiento en el 2008 significó un cambio importante. Los grupos de trabajo recogían información de todas las instituciones presentes en el FAN, lo que además de consolidar la ampliación de las fuentes a las que se recurría, permitía la reflexión sobre el compromiso y la contribución de cada institución con el cumplimiento de las políticas de Estado. Los grupos, a la vez que realizarían el monitoreo y seguimiento, producirían los informes. Los grupos de trabajo para el seguimiento, uno por cada objetivo del Acuerdo Nacional, fueron coordinados por el Partido Popular Cristiano, la MCLCP, la SNI, la CONFIEP y Perú Posible y se reunieron en las sedes de la Presidencia del Consejo de Ministros, la MCLCP y la SNI.

Al inicio los miembros de los cuatro grupos de trabajo buscaron concordar criterios para establecer los lineamientos y las pautas metodológicas para su labor. Con este propósito, se invitó a diversos consultores a realizar exposiciones sobre, entre otros temas, la articulación entre políticas de Estado y el Presupuesto por Resultados, los sistemas de planeamiento, etc. Por su parte, la Secretaría Técnica elaboró el documento “Selección de Proyectos de Ley vinculados a las políticas del Acuerdo Nacional”. Un punto que a la postre resultó complicado fue que la metodología empleada por los grupos respondía a los temas específicos (unos centrados más en lo cualitativo por su propia condición abstracta y otros formulados en clave cuantitativa por la existencia de indicadores más concretos y precisos). Además de solicitar información a fuentes oficiales e independientes, cada grupo invitó a representantes de los diversos sectores del aparato estatal, de instituciones privadas especializadas y de las instituciones que conforman el FAN a comentar los datos presentados. La realización de sesiones conjuntas entre los grupos, reuniones entre los coordinadores de cada grupo y la presencia de consultores permitió articular mejor una perspectiva cuali-cuantitativa y buscar un sistema único de información.

Desde los inicios del FAN, en los cuales, como se ha mencionado, la realización de foros descentralizados cuando se elaboraban las políticas de Estado desempeñó un papel fundamental, los asuntos relacionados con la descentralización –con temas tales como la gestión territorial, la relación entre los niveles de gobierno nacional y subnacional y la articulación multisectorial– concitaron especial interés. Cabe recordar que en la campaña electoral del 2001 todos los candidatos presidenciales y los candidatos al Congreso coincidieron en priorizar la descentralización del Estado. La Ley de Bases de la Descentralización promulgada en 2003 significó un claro anclaje legal tanto para la octava

política de Estado cuanto para el cuarto objetivo del Acuerdo Nacional. El Ejecutivo y el Congreso aprobaron esta importante reforma señalando que la descentralización es una política permanente para organizar democráticamente el Estado y construir relaciones más democráticas de éste con la sociedad civil. En los intercambios de ideas en las sesiones del FAN se podía percibir una clara disminución de un sesgo un tanto centralista conforme avanzaba el proceso de descentralización. Huelga decir que esto plantea un asunto especialmente complejo pues se intenta crear las condiciones para una real aceptación de los objetivos y políticas de Estado del Acuerdo Nacional a lo largo y ancho de todo el territorio patrio. Esto va más allá de construir un Estado más eficiente y eficaz. Implica, entre otras cosas, fomentar una cultura de diálogo, crear las condiciones para el desarrollo humano y sentar las bases de una gestión territorial que tenga especialmente en cuenta el cuidado del medio ambiente e impulse una cultura de prevención de desastres.

Además de realizar sesiones descentralizadas y sesiones conjuntas con la ANGR, el FAN y la Secretaría Técnica han venido desarrollando desde el 2003 una serie de actividades que dan cuenta de su interés por acompañar los procesos de descentralización y regionalización, como de extender la tarea de seguimiento del conjunto de las políticas de Estado en las regiones: desde la conformación de un Grupo de Trabajo Permanente sobre Descentralización –cuyos resultados fueron informados periódicamente al FAN–, reuniones con dirigentes regionales de los partidos nacionales presentes en el FAN, con autoridades regionales y municipales, con organizaciones de la sociedad civil a nivel regional, talleres sobre el uso de técnicas para definir mapas de actores, de difusión de las políticas de Estado para docentes y de orientación sobre los mecanismos necesarios para instrumentar el diálogo cívico y propiciar la concertación, hasta programas radiales y televisivos a nivel regional. Las actividades descentralizadas se realizaron en Amazonas, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Moquegua, Piura, San Martín, Tacna, Tumbes, y contaron con el apoyo de las agencias de cooperación internacional, particularmente de PNUD, AECID, ACDI y COSUDE.

Una actividad que muestra claramente la convergencia de las tareas de difusión e institucionalización del Acuerdo Nacional, de impulso a una cultura de diálogo y de seguimiento de las políticas de descentralización y regionalización es la promoción de acuerdos regionales. Se trata de promover entidades que repliquen en cierta medida el Acuerdo Nacional, es decir, que impliquen tanto la tarea de elaboración de políticas regionales concordadas con las políticas de Estado y consensuadas entre autoridades regionales, partidos políticos, movimientos regionales y organizaciones de la sociedad civil con presencia regional, como la consolidación de un espacio de diálogo y construcción

de consensos, esto es, los foros de los acuerdos regionales. Este rubro de actividades ha demandado una dedicación sostenida por parte del equipo de la Secretaría Técnica y en algunas circunstancias la contratación de consultores y el establecimiento de lazos con organizaciones locales.

La construcción de acuerdos regionales implica buscar maneras de establecer vínculos entre las organizaciones políticas y sociales regionales y las nacionales. Para situar el tema, hay que señalar que los gobiernos regionales son elegidos por sufragio directo cada cuatro años y están compuestos por un presidente y por un consejo regional. Adicionalmente, existe un consejo de coordinación, una instancia consultiva de coordinación del gobierno regional con las municipalidades integrada por los alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil. Uno de los puntos críticos en la gestión de los gobiernos regionales es la relación con el consejo regional, que ejerce labores de fiscalización que sirven de contrapeso a las decisiones presidenciales. Ahora bien, una relación fluida podría facilitar el accionar del gobierno regional o –como se ha visto en diversos casos– permitir que el Presidente del Gobierno Regional abuse de su discrecionalidad. Una relación conflictiva podría llevar a la inacción.

Otro asunto que complica aún más las cosas es la relación entre el gobierno regional –presidente y consejo– y el Consejo de Coordinación Regional, particularmente en lo que se refiere al presupuesto participativo anual y a los planes de desarrollo concertado. Las dificultades a las que se ha hecho referencia en lo que respecta a la elección de las instituciones de la sociedad civil para el FAN se repiten ampliadas. Además, existe otra complicación: los intereses de los grupos de la sociedad civil tienen expresiones locales sumamente concretas, lo que hace que una visión que pretenda orientarse hacia políticas regionales de amplio alcance pueda empantanarse en conflictos derivados de pugnas que se podrían calificar como “de campanario”.

Desde el punto de vista de las políticas regionales, cuya concordancia con las políticas de Estado es *conditio sine qua non*, éstas tienen que incluir temas acordados entre los grupos que postulan al gobierno regional. Pero un acuerdo regional implica mucho más que la suscripción de un documento en el que consten los temas acordados. Una serie de visitas preliminares son necesarias para definir los aspectos cardinales de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional y de los procedimientos del FAN que definen su especificidad y lo distinguen de las mesas de diálogo, los acuerdos preelectorales y las negociaciones y convenios colectivos. Además, suelen surgir dificultades para definir el mapa de actores de cada región. La idea es mantener, en la medida de lo posible, un formato similar al del FAN, lo cual requiere tomar decisiones consensuadas sobre la relación de los acuerdos regionales con los consejos de coordinación regionales, las organizaciones de la sociedad civil que serán parte de los foros, el lugar de los frentes regionales etc.

Un asunto capital es la relación entre el FAN y los foros de los acuerdos regionales, que plantea complicaciones similares a las que enfrenta el Estado respecto a la relación entre los niveles nacional, regional y local en función de la descentralización. Los escasos, por no decir nulos, avances en el proceso de regionalización son un claro ejemplo de lo dicho. A fines de 2002 se llevaron a cabo las primeras elecciones de Presidentes Regionales –uno por cada departamento y uno para la Provincia Constitucional del Callao– para el período 2003-2006. A la Municipalidad Metropolitana de Lima se le dio rango de gobierno regional. El FAN participó en la Audiencia Pública Macrorregional convocada por la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización del Estado del Congreso de la República y la Secretaría Técnica asistió a reuniones del CND. Dado que el abordaje de la integración regional mostraba serias debilidades, éstas se intentaron resolver apelando a la figura de las juntas de coordinación interregional, integradas por dos o más gobiernos regionales, con el objetivo de hacer una gestión estratégica de integración para la conformación de regiones y la materialización de acuerdos de articulación macrorregional. Esto no dio el resultado esperado. Además, los resultados del referéndum del 2005 que buscaba la conformación de regiones pluridepartamentales fueron negativos.

En tales circunstancias se volvió a convocar a elecciones de gobiernos regionales sobre la base de los departamentos existentes. Esto significaba consolidar estructuras económicas y sociales muy disímiles. En este contexto, el FAN consideró que era importante contribuir al proceso de integración regional, por lo que estableció contacto con las juntas de coordinación interregional. En reuniones en Lima y en las regiones se exploraron diversas maneras de desarrollar proyectos interregionales conjuntos y visiones compartidas. Los múltiples intercambios entre el FAN y los gobiernos regionales contribuyeron a la institucionalización de la ANGR, uno de cuyos objetivos es crear las condiciones para la regionalización. El FAN apoyó también decididamente una propuesta impulsada por los gobiernos regionales de San Martín y Amazonas de constituir una mancomunidad regional a la cual se adherirían los gobiernos regionales de La Libertad y Cajamarca.

Además de las dificultades provenientes de la construcción de un mapa de instituciones representativas de la sociedad civil, otros asuntos han gravitado en los procesos de construcción de acuerdos regionales. Es importante señalar lo referido a la relación entre los partidos nacionales y los movimientos regionales. La idea inicial de participación de las filiales de los partidos nacionales y de los movimientos regionales y locales era consonante con los resultados electorales. En las primeras elecciones de autoridades regionales del 2002, los partidos políticos nacionales obtuvieron 18 de las 25 presidencias regionales, pero en las elecciones del 2006 y del 2010 el triunfo correspondió en gran parte a los movimientos

regionales. Este anclaje regionalista ha incidido en que los avances en la descentralización no hayan sido acompañados de avances en el proceso de regionalización.

Estas tareas referidas a los acuerdos regionales tenían su contrapartida en una idea fuerza sobre la importancia de institucionalizar el FAN como un espacio de diálogo de alcance nacional. Por ello, como se ha mencionado anteriormente, se incorporó en su seno a representantes de la ANGR y de la Asociación de Municipalidades del Perú con miras a articular las políticas de Estado con las políticas regionales y a la vez buscar consensos en torno a políticas de especial importancia para las regiones. En suma, si por una parte se trataba de esbozar en las regiones una fórmula que en cierta medida replicase la del FAN –gobierno, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil en condiciones de equiparidad–, por otra se trataba de consolidar el carácter nacional del FAN en las circunstancias planteadas por la descentralización.

Si bien los cuatro objetivos del AN están referidos a la gobernabilidad democrática, las políticas de Estado del primer objetivo, Democracia y Estado de Derecho, inciden directamente sobre el mantenimiento de un clima de estabilidad y cooperación política, así como de respeto al pluralismo y a la alternancia en el poder. Amén de las reuniones del FAN referidas a estos temas, a principios de 2005 se constituyó el grupo de trabajo sobre Gobernabilidad con el propósito de reflexionar sobre los múltiples factores que inciden en la gobernabilidad democrática. El informe presentado por este grupo al FAN constaba de una agenda sustantiva para el debate de la campaña electoral para las dos elecciones que se llevarían a cabo el 2006 (generales, regionales y municipales) y un conjunto de propuestas para la gobernabilidad que incluían, entre otros puntos: establecer contacto con el conjunto de partidos inscritos ante el JNE y poner a su disposición de manera formal las políticas de Estado, así como los compromisos de corto y mediano plazo, como insumo para sus planes de gobierno; impulsar un acuerdo social y político para concentrar recursos en las demandas sociales prioritarias; y promover la discusión sobre la relación entre política económica, desigualdad y gobernabilidad. También señalaba la importancia de toda propuesta que contribuya a la estabilidad del Congreso de la República y al fortalecimiento de los partidos (p. ej., la presentación de los proyectos de ley por bancadas y no a título personal y la eliminación del voto preferencial).

El establecimiento de mecanismos que permitiesen una relación fluida con otras organizaciones políticas, sociales y religiosas a fin de desarrollar una “cultura del acuerdo” demandó tiempo y esfuerzos de las diversas instancias del FAN. Las reuniones realizadas cuando se procesaba la creación de un foro de partidos políticos entre los organismos electorales, las organizaciones políticas y las instituciones de la sociedad civil produjeron

interesantes intercambios de paradigmas de acción que debían encontrar cabida en un marco que privilegia el diálogo y la concertación. Las actividades realizadas con el Comité Interreligioso del Perú, grupo dedicado al ecumenismo, permitieron conocer los puntos de vista de Iglesias no representadas en el FAN interesadas en el diálogo interconfesional. Los intercambios sostenidos con las autoridades del Ministerio del Defensa y altos oficiales de las fuerzas armadas y policiales con motivo de la conformación de una comisión de alto nivel presidida por el Presidente del Consejo de Ministros e integrada por los titulares de los ministerios de Economía, Interior, Defensa y un representante del Acuerdo Nacional, para elaborar una propuesta de reestructuración de las remuneraciones en las fuerzas armadas y policiales, facilitaron el establecimiento de vínculos con las organizaciones de retirados de estas instituciones e intercambios valiosos que redundaron en una mayor fluidez en las relaciones entre civiles y militares, a la vez que abrieron un espacio de reflexión acerca de la ausencia de las instituciones armadas en el FAN.

Como se ha mencionado ya, en el año 2003, el FAN mantuvo una estrecha cooperación con la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) –cinco de cuyos miembros fueron elegidos por las organizaciones de la sociedad civil integrantes del FAN– con el propósito de concordar los lineamientos de un sistema de administración de justicia con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional pertinentes. Asimismo, la iniciativa de la Fiscal de la Nación de promover la creación de un ámbito de coordinación entre las diversas instancias del sistema de administración de justicia dio lugar a una serie de reuniones de trabajo de miembros del FAN con las máximas autoridades del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el Ministerio de Justicia, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia Nacional de la Magistratura. En ellas se discutió acerca de maneras de propiciar el cumplimiento adecuado y oportuno de la función de impartir justicia y de consolidar el Sistema de Administración de Justicia respetando la independencia de sus integrantes. También se identificó temas para ser incluidos en una agenda común, tales como la reforma procesal en lo civil y en lo penal con la finalidad de lograr celeridad, predictibilidad y transparencia en la resolución de conflictos o la necesidad de una estrecha coordinación en la lucha contra la corrupción. En relación con este último tema, objeto de la vigésimo sexta política de Estado, Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción, el Lavado de Dinero, la Evasión Tributaria y el Contrabando en Todas sus Formas, el FAN participó de diversas iniciativas anticorrupción, como por ejemplo la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, y en la elaboración del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2008-2011 y 2012-2016.

Los Cancilleres de la República han participado en reuniones del FAN sobre la Carta Democrática Interamericana, la V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América

Latina, el Caribe y la Unión Europea y la Declaración de Lima, por mencionar algunos de los temas de más relieve. Mención especial merece lo referido al proceso de delimitación marítima entre Perú y Chile cuya concreción se llevó a cabo a lo largo de tres gestiones gubernamentales. Cada una de sus principales etapas fue presentada en sendas sesiones del FAN: en el 2005, el FAN hizo pública su adhesión y respaldo a la posición soberana asumida por el Estado peruano al aprobar y promulgar la ley que establece las líneas de base que sustentan nuestro dominio marítimo; en el 2007, luego de escuchar la exposición del Canciller de la República sobre la demanda que el Gobierno del Perú interpondría contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia, el FAN expresó su firme respaldo a las medidas adoptadas por el gobierno; en el 2012, el FAN se reunió con los miembros de la delegación peruana ante la Corte Internacional de Justicia, y en el 2013, *ad portas* del fallo de la Corte, el FAN reiteró su respaldo al gobierno peruano, expresó su confianza en su estricto cumplimiento, afirmó su convicción de que la solución pacífica de este diferendo permitirá el desarrollo y la consolidación de la relación con Chile e invocó a la ciudadanía a mantener el clima de unidad y concordia indispensable para trabajar de manera conjunta en el desarrollo e integración de ambas naciones, en consonancia con la sexta política de Estado que orienta la política exterior del Perú hacia la consecución de la paz, la democracia, el desarrollo y la integración.

En la sección anterior se ha señalado que, una vez consensuadas las políticas de Estado, el FAN encontró en los pactos y compromisos mencionados una manera de impulsar su cumplimiento. Ahora bien, las matrices y los indicadores para el seguimiento de las políticas de Estado habían sido organizados en función de cada una de ellas, lo cual influyó en que su cumplimiento fuese concebido en términos sectoriales. Esto, que era expresión de la tensión existente entre una visión de largo aliento pautada en clave sistémica y la organización sectorial del Ejecutivo, hacía difícil encauzar las políticas de Estado dentro de la lógica sistémica de mutuo reforzamiento en que están concebidos los cuatro objetivos del Acuerdo Nacional. Si a estas dificultades se añaden aquellas que provienen del mencionado carácter ambiguo de la condición vinculante de las políticas de Estado, se puede ver los complicados canales por los que circula su ejecución y los retos que enfrenta el FAN para monitorear su seguimiento. En ese sentido, vale la pena volver a hacer referencia al análisis realizado por el consultor de PNUD y a su propuesta de articular y condensar las políticas de Estado atendiendo a sus mutuas implicaciones.

La inscripción de las políticas en un horizonte de largo plazo implica necesariamente su cumplimiento a lo largo de sucesivos periodos de gobierno. Va sin decirlo que cada gobierno hace una particular priorización en la ejecución de las políticas de Estado. En lo que respecta al FAN, los intentos de priorización no han llegado a tener éxito. Entonces, por un lado, los

gobiernos priorizan por necesidad por cuanto la implementación simultánea de todas las políticas es impracticable; por otro, el FAN no ha podido establecer un orden prioritario de las políticas para su seguimiento. Esto se hizo evidente en las diferentes metodologías empleadas por los grupos de trabajo para el seguimiento de los Objetivos del AN, que variaron desde hacer el seguimiento de cada una de las políticas de Estado, pasando por la identificación de indicadores prioritarios del conjunto de políticas del objetivo correspondiente, hasta la priorización de dos políticas consideradas troncales.

Sin embargo, cierta priorización se ha ido dando en la práctica, que ha sido determinada en gran medida por vaivenes y circunstancias. Algunas agrupaciones de la sociedad civil dedicadas a seguir el cumplimiento de las políticas de Estado señalaban tan pronto como a mediados del 2003 el incumplimiento de algunas de las políticas de Estado. Los temas a los que se ha hecho mayormente referencia son los relativos a la educación centrados específicamente en el incumplimiento del incremento mínimo anual en el presupuesto del sector educación equivalente al 0.25 % del PBI hasta que éste alcance un monto global equivalente al 6% del PBI señalado en la duodécima política de Estado, sin tomar en cuenta los esfuerzos realizados por cada gobierno, como por ejemplo el Proyecto Educativo Nacional, la Ley de la Carrera Pública Magisterial, la Ley de Reforma Magisterial, el proyecto de Ley Universitaria, etc., que permitirán establecer criterios para un mejor uso de los recursos.

A principios del 2004, en virtud del compromiso de garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad consignado en la duodécima política de Estado, el FAN encargó al Consejo Nacional de Educación (CNE) la elaboración del Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación. Una vez debatido, enriquecido y aprobado, se creó un Grupo Impulsor de este pacto, conformado por representantes del CNE, del FAN, del Ministerio de Educación y de la PCM, sumándose posteriormente el Foro Educativo. Las gestiones realizadas por el Grupo Impulsor giraron en torno al presupuesto del sector educación, a la campaña por la mejora de los aprendizajes y a la Carrera Pública Magisterial. El proyecto de Ley de Carrera Pública Magisterial elaborado por una comisión técnica del Ministerio de Educación fue discutido en seminarios y talleres –algunos de alcance macrorregional– que tuvieron lugar a nivel nacional con la participación de miembros del Grupo Impulsor y un nutrido público. En ellos se tocaron temas referidos a la revaloración de la profesión docente, la calidad del aprendizaje por parte de los alumnos, los estímulos a los profesores y a los directores de escuela y el equilibrio entre lo que se exige y lo que se ofrece al profesor en el ejercicio de sus funciones. En esta misma línea, la Secretaría Técnica auspició la presentación de la publicación “Proyecto Educativo Nacional en el 2008: balance y recomendaciones” elaborada por el CNE.

La manera de afrontar la implementación de la quinta política de Estado, Gobierno en Función de Objetivos con Planeamiento Estratégico, Prospectiva Nacional y Procedimientos Transparentes, suscitó un importante intercambio de opiniones. Para empezar, la décimo séptima política se refiere claramente al compromiso de sostener la política económica del país sobre los principios de la economía social de mercado, subrayando “que es de libre mercado”. Las exposiciones de los ministros de Economía y Finanzas sobre la política económica de las sucesivas administraciones fueron consonantes con dicha política. Ahora bien, entre las razones para la desactivación del Instituto Nacional de Planificación, organismo rector del Sistema Nacional de Planificación, a inicios de la década de 1990, se adujo que éste obedecía a una idea que entendía que el desarrollo de la sociedad estaba regido por cierto modo de producción o de acumulación y que, por ende, la iniciativa privada debía subordinarse al accionar del Estado para el logro de objetivos y metas definidos por el poder político. Por ello, durante algunos años toda referencia a la planificación fue considerada como derivada de dicha intención subyacente. No obstante, la décimo séptima política continuaba: “pero conlleva el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario, que busca lograr el desarrollo humano y solidario del país mediante un crecimiento económico sostenido con equidad social y empleo”.

La idea fue retomada desde la perspectiva del planeamiento estratégico, que apuntaba a organizar la acción del Estado en función a un conjunto de objetivos generales y específicos en consonancia con los objetivos y las políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Ello requería de un Centro de Planeamiento Estratégico Nacional (CEPLAN) que articulase el sistema nacional de planeamiento estratégico. La promulgación de la Ley N° 28522 en mayo del 2005 formalizó la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del CEPLAN, pero fue solo a partir de mediados del año 2008, con la dación del Decreto Legislativo N° 1088, que éste último se implementa. En el ínterin, en las sesiones del FAN y de los grupos de trabajo se intercambiaron ideas sobre la necesidad de contar con una entidad que estuviese atenta a lo que está pasando en el Perú, la región y el mundo con el objeto de ver la mejor manera de integrar al país a una globalización que tenía lugar de manera desigual y asimétrica y sirviese no solo al gobierno, sino a las instituciones que conforman el FAN. Por ello se reiteró que era indispensable definir con mayor precisión las líneas maestras del desarrollo del país y también concordar los Objetivos del Milenio con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional. En lo que respecta a aspectos de índole más práctica, se discutió y examinó puntos tales como la autonomía de la institución o su dependencia de la PCM o si el FAN sería o no parte de su comité consultivo. Si bien estaba claro que el CEPLAN no podía ser un “súper Ejecutivo”, era importante garantizar de algún modo que los gobiernos de turno tomasen en cuenta sus recomendaciones. La Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico del

2008 estableció que el CEPLAN es el organismo técnico especializado, adscrito a la PCM, que ejerce la función de órgano rector, orientador y de coordinación de dicho sistema y que ejerce su rectoría en términos participativos y transparentes. Una vez aprobada la ley de creación del CEPLAN, hubo una serie de reuniones del Comité Coordinador Ampliado con sus funcionarios referidas a la articulación de las políticas de Estado del AN con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional antes de su exposición en el FAN.

Un ejemplo particularmente revelador del abordaje de temas de coyuntura que requieren ser analizados desde una perspectiva de largo plazo es el del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, que fue objeto de una serie de sesiones del FAN en el primer semestre del 2005. Éstas fueron ocasión de un amplio intercambio de opiniones acerca de los beneficios y costos (perjuicios) que conllevaría suscribir o no el TLC. Los ministros y viceministros de Comercio Exterior y Turismo, de Trabajo y Promoción del Empleo, Agricultura y Salud, así como el Jefe del Equipo Negociador del Tratado expusieron sus lineamientos y aclararon una serie de preguntas sobre los aspectos sensibles en juego. Las referencias al segundo y tercer objetivo del Acuerdo Nacional: Equidad y Justicia Social y Competitividad del País, estuvieron a la orden del día. Se puso énfasis en los efectos sobre las exportaciones y las importaciones y la consecuente generación de puestos de trabajo, el impacto en la inversión privada, la balanza comercial agropecuaria, el empleo, la salud pública y los derechos laborales, la necesidad de contar con una agenda interna que promueva la competitividad y la productividad, el agro y las patentes de propiedad intelectual. Se destacó la importancia de abordar el tema desde una visión de conjunto y se insistió tanto en la necesidad de establecer y poner en ejecución con anticipación mecanismos de compensación para hacer frente a los efectos desventajosos como a la conveniencia de concertar una estrategia de negociación que permitiese aprovechar las economías de escala, impulsar el ingreso de nuevas tecnologías, aumentar la productividad, incrementar el flujo de inversión extranjera directa y mejorar la competitividad. En ese contexto se propuso la formación del grupo de trabajo sobre Desarrollo Rural y posteriormente se presentó la idea que está en la base del “TLC hacia adentro”. En suma se produjo un debate que tuvo muy presente la complementariedad de los objetivos del Acuerdo Nacional.

En ese mismo contexto, a propuesta de la MCLCP, el FAN conformó el grupo de trabajo sobre Desarrollo Rural con la finalidad de estudiar la problemática del agro y la situación económica de las personas que viven en el campo, así como el acceso que tienen a la educación, los servicios de salud y los medios de comunicación. El propósito del grupo, que se reunió entre el 2005 y el 2007, fue elaborar propuestas de acuerdos concretos que permitiesen modificar las condiciones que han producido un círculo

vicioso de desigualdad, pobreza extrema, desnutrición y carencias educativas en las áreas rurales. Para ello, sostuvo reuniones con los Centros Comunales de Seguridad Alimentaria (CECOSA), la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), el Ministerio de Agricultura, la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI), la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), el Proyecto Especial de Infraestructura Rural de Transporte (PROVIAS RURAL) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú, la Comisión Nacional de Aguas y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP). Por otra parte, miembros del grupo participaron en sesiones del Grupo de Trabajo sobre la Ley General del Agua del Congreso de la República.

La visión de largo aliento constitutiva de las políticas de Estado tiene que inscribirse en el “aquí y ahora” de la gestión de cada gobierno. De ahí que el grado de importancia y la atención que cada Presidente del Consejo de Ministros ha dado al Acuerdo Nacional haya impreso su sello en su desenvolvimiento. La presidencia del FAN es frecuentemente encargada por el Presidente de la República (Jefe del Estado y del Gobierno) al Presidente del Consejo de Ministros (entre cuyas funciones está la de ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno). Es posible que esto, más el hecho de que la oficina de la Secretaría Técnica (hoy Ejecutiva) esté en los predios de la PCM, influya en que se asocie al FAN con la PCM y que todo esto incida en que a menudo sectores de la opinión pública reclamen su intervención en relación con las vicisitudes de la coyuntura política, con el añadido de que cuando esta intervención tiene lugar es cuestionada porque se la tilda de ser un acto publicitario (“reunión para la foto”).

Además, la visión de largo aliento constitutiva de las políticas de Estado debe mantenerse frente a los sacudones de las urgencias propias de la coyuntura política. No obstante, éstas pueden dejar su impronta. Véase el caso de la Ley de Descentralización promulgada en 2002 que presentó de inmediato desafíos importantes para el gobierno y para el FAN. Se pensaba –y en cierta medida aún se sigue pensando– el país en clave centralista. Fue necesario tomar clara conciencia de ello y de que el proceso de descentralización en marcha creaba nuevas condiciones, hacía surgir nuevos actores y definía un escenario político en el que podrían surgir enfrentamientos entre autoridades nacionales y subnacionales por las competencias a nivel regional, provincial y local. En tales circunstancias, el FAN consideró la conveniencia de incluir en su seno a representantes de los gobiernos regionales y locales teniendo en cuenta que los Frentes de Defensa Regionales participaban en tanto que organismos de la sociedad civil. Posteriormente, como se ha mencionado, el FAN dedicó

buena parte de sus esfuerzos a propiciar acuerdos regionales con miras a contribuir a la creación de mejores condiciones para la gobernabilidad regional en vista de las situaciones críticas que enfrentaban varios gobiernos regionales. Éstas derivan de los exiguos porcentajes de votación con los que suelen ser elegidas las autoridades de los gobiernos subnacionales, lo cual las coloca en condiciones de permanente zozobra dada la facilidad con que las peticiones de revocatoria pueden ser tramitadas por los grupos que han perdido las elecciones.

Otro ejemplo de la participación del FAN en un tema de coyuntura fue la convocatoria en el 2003 a una sesión en Palacio de Gobierno motivada por la incursión de una columna senderista en un campamento minero en la selva central. La gravedad del hecho determinó la urgencia de la convocatoria y la elección de la sede de la reunión, en la que se emitió una declaración expresando el enérgico rechazo y condena al acto terrorista perpetrado el día anterior en Ayacucho y se suscribió la trigésima política de Estado, Eliminación del Terrorismo y Afirmación de la Identidad Nacional, que se venía elaborando y había sido presentada anteriormente en diversas instancias del FAN. En la práctica, esta fue la primera intervención del FAN en un asunto vinculado a un acontecimiento coyuntural. Posteriormente, se presentó la propuesta de tratar determinados temas de coyuntura.

En la sección anterior se ha tratado la contribución del FAN a la llamada Hoja de Ruta del gobierno en el 2004 y la correspondencia de ésta con los puntos del Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo (*vide supra*). La breve referencia en esta sección subraya un importante momento de sinergia entre el FAN y el gobierno. Otro importante ejemplo de este tipo de sinergia, vinculada al Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno 2005-2011, y a la que también se ha hecho ya mención, es la conformación de la Comisión Especial Pro Inversión del Congreso de la República, ocurrida un mes después de que hubiese sido propuesta por el APRA en una sesión del FAN llevada a cabo en la Casa Museo Villa Mercedes a la que asistió el Presidente del Congreso.

Aunque esto tiene una relación tangencial con lo que se acaba de tratar líneas arriba, cabe mencionar que también ha ocurrido que sesiones convocadas con una agenda específica, al coincidir la fecha con alguna circunstancia particular, han sido escenario de un intercambio de ideas referido a la coyuntura. Un ejemplo es la sesión que tuvo lugar pocos días antes del paro nacional del 14 de julio del 2004. Desde la perspectiva de los representantes de las organizaciones gremiales de empresarios se consideraba que dadas las circunstancias que vivía el país, la convocatoria al paro atentaba contra la gobernabilidad del país y que diversos puntos de la plataforma de lucha de la CGTP se oponían a políticas de Estado y pactos consensuados en el FAN en torno a las privatizaciones, los tratados de libre comercio, etc. Por su parte, los representantes de la CGTP señalaron que el objetivo del paro era centrar

el debate político en temas de interés nacional tales como la reforma de la Constitución. En cuanto a las privatizaciones, sostuvieron que el FAN había acordado crear mecanismos de información y espacios de diálogo entre las partes concernidas con el propósito de alcanzar los consensos necesarios y que esto no siempre se había cumplido. Con respecto a los tratados de libre comercio, manifestaron que solo se oponían a aquellos que fuesen en contra de la soberanía nacional y que no coadyuven al desarrollo del país. La discusión en el ámbito del FAN permitió un examen desapasionado de una circunstancia como una huelga que atañe al complejo tema de la desobediencia civil. A la postre, se invocó a los organizadores del paro y a las autoridades a que actúen de forma tal que se eviten actos de violencia.

En la primera sesión del FAN del quinquenio constitucional 2006-2011, el Presidente del Consejo de Ministros informó que el gobierno había invitado a varias personalidades a conformar un grupo de reflexión para tratar los temas del deber, los valores, la conciencia cívica y la autoestima, entre otros. El FAN acordó crear también un grupo de trabajo para estudiar el tema del deber como concepto complementario al de derecho, en coordinación con el grupo convocado por la PCM, con miras a conjugar esfuerzos que podrían llevar a impulsar una campaña nacional sobre tan importantes temas. Luego de varias reuniones conjuntas de ambos grupos, se decidió impulsar una campaña por el cumplimiento de los deberes ciudadanos orientada a la afirmación de una cultura democrática en el marco de la primera política de Estado. A principios de 2007, Año del Deber Ciudadano, el FAN anunció que el primer tema de la campaña sería el de la puntualidad como expresión del valor ciudadano del respeto mutuo en tanto que se conjuga el deber de ser puntual con el derecho de esperar puntualidad.

El Grupo Impulsor de la Ciencia Tecnología e Innovación para la Competitividad, referido a un aspecto capital del tercer objetivo del Acuerdo Nacional, se conformó luego de una reunión de intercambio con los directivos del Programa de Formación de Líderes en Ciencia, Tecnología e Innovación (PROLIDER) patrocinado por la Comisión Económica para América Latina de la ONU (CEPAL), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Secretaría General Iberoamericana y AECID. Este grupo fue copresidido por las autoridades del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC) y del Consejo de Competitividad del Ministerio de la Producción. Además de elaborar un documento que fue aprobado por el FAN, dio inicio a una campaña de sensibilización en medios de comunicación y coordinó seminarios y talleres con la participación de expertos de Australia, Irlanda, Nueva Zelanda, Finlandia y Perú, así como de la CEPAL, la CAF, el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), la Oficina Técnica de los Centros de Innovación Tecnológica (CITE) del Ministerio de la Producción y los Gerentes de Desarrollo Económico de los gobiernos regionales.

Con el propósito de conocer mejor y dar a conocer más ampliamente la décimo tercera política, Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social, se estableció relaciones con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Colegio Médico del Perú y se solicitó a los partidos políticos que invitasen a militantes que hubiesen desempeñado el cargo de Ministros de Salud a una sesión del FAN en la que se presentó las políticas públicas del sector con énfasis en la prevención, así como la situación y necesidades de financiamiento y se intercambiaron ideas en torno a la importancia de construir un Sistema Nacional de Salud que articule el Ministerio de Salud con EsSalud, la Asociación de Clínicas Particulares del Perú y los hospitales de las Fuerzas Armadas. Hubo consenso en considerar los costos del mantenimiento y mejora de la infraestructura sanitaria como inversión y no como gasto corriente. En colaboración con el Foro de la Sociedad Civil en Salud (ForoSalud) el FAN impulsó el Acuerdo de Partidos Políticos en Salud 2006-2011 suscrito por 14 agrupaciones políticas. Estos diálogos continuaron durante los años 2008 y 2009.

Las políticas, pactos y declaraciones referidos a políticas sociales han sido tratados en numerosas reuniones y grupos de trabajo del FAN, así como en múltiples eventos públicos. Por ejemplo, se han discutido propuestas de fusión, integración y articulación de los programas sociales. Vale la pena comentar lo ocurrido con la propuesta del Ejecutivo de un “pacto social sobre la productividad, el empleo y los salarios, que permita dar sustento social al crecimiento económico”. Ésta fue objeto de numerosas reuniones del Comité Coordinador Ampliado y del propio FAN. Puesto que su propósito era el de asegurar el crecimiento económico sostenible, la inclusión social y el bienestar compartido, temas contemplados en el Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno 2005-2011, suscrito por el Consejo Nacional de Trabajo, y en el Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo 2004-2006, y que buscaría que actores gubernamentales, económicos, sociales, políticos y académicos asuman compromisos recíprocos para la implementación de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, el FAN encargó al Grupo Impulsor *Ad Hoc* del Pacto Social explorar la manera de evitar duplicaciones innecesarias. En el documento de trabajo presentado al FAN se proponía que el Pacto Social se estableciese en el marco del Acuerdo Nacional y que el Grupo Promotor del Pacto Social estuviese integrado por el Gestor Ejecutivo del Pacto Social designado por el Poder Ejecutivo, un Comité *Ad Hoc* del FAN, un Comité Consultivo y expertos designados por consenso. Sus funciones serían proponer los temas de concertación, identificar a los actores que participarán en las mesas sobre los diversos temas y dirigirlos. A la postre, su implementación no tuvo lugar.

En lo referente a la lucha contra la pobreza, cabe señalar el énfasis puesto en el reconocimiento de los derechos del niño con miras a asegurarles una vida sana. El compromiso de lograr el registro, gratuito y obligatorio de nacimientos en todos los

municipios del Perú fue un primer paso importante. Paralelamente, el FAN impulsó la lucha contra la desnutrición crónica (y la anemia) en niños menores de 5 años, que está ligada a la pobreza y a condiciones socioeconómicas de gran desigualdad, produce serio deterioro en la capacidad física, intelectual, emocional y social, aumenta los riesgos de contraer enfermedades diarreicas y respiratorias y deja secuelas tales como dificultades de aprendizaje que posteriormente impiden el acceso del niño a una educación superior y del adulto a una adecuada inserción laboral. La Secretaría Técnica y la MCLCP organizaron, conjuntamente con los organismos de salud pública, el Banco Mundial y las agencias del sistema de las Naciones Unidas encargadas de los temas de infancia, salud y alimentación, una serie de conversatorios y seminarios sobre estrategias de intervención y talleres de sensibilización. Las tareas de reducir la desnutrición crónica infantil, promover la lactancia materna y realizar campañas de educación y promoción de hábitos nutricionales generaron importantes sinergias entre el sector público, el sector privado y las agencias de cooperación internacional. Las políticas de Estado sobre educación, salud, nutrición, igualdad de oportunidades y reducción de la pobreza, referidas a la infancia y la atención de la madre gestante, y cuyas medidas prioritarias fueron incluidas en el Compromiso para la Mejora Inmediata de la Calidad del Gasto Social, se han plasmado en los Programas Presupuestales Estratégicos aprobados en la Ley del Presupuesto General de la República a partir del año 2007.

Además, la Secretaría Técnica organizó reuniones de trabajo con un grupo de profesionales del campo de la salud materno-infantil, que realizaron una presentación sobre los modos de enfrentar la lucha contra la desnutrición crónica infantil y las acciones que deben tomarse en el corto y mediano plazo para combatirla, destacando la importancia de propiciar el vínculo madre-niño, en especial del soporte materno como facilitador del desarrollo infantil. La propuesta de la Secretaría Técnica de resaltar la dimensión vital del problema a través del seguimiento de los niños nacidos luego de que se comenzaron a poner en práctica las medidas en pro de la infancia acordadas en el FAN no pudo llevarse a cabo en toda su amplitud puesto que implicaba una investigación que requería una gran inversión económica a lo largo de muchos años. No obstante, en las reuniones de trabajo multidisciplinario fueron perfilándose algunos indicadores muy sencillos (un cuaderno de registro de talla, peso y motricidad que podrían ser encargados a personas de los centros poblados o de comunidades rurales) cuya puesta en práctica tendría importante incidencia en la lucha contra la desnutrición crónica infantil.

El examen de su propio funcionamiento e itinerario y la discusión acerca de las posibilidades de señalar cierto orden de prioridades en el cumplimiento de las políticas de Estado fueron asuntos de importancia para el FAN y por lo tanto objeto de permanente

reflexión en sus diversas instancias. Dos jornadas de trabajo bajo el título “Acuerdo Nacional: balance y perspectivas” estuvieron específicamente dedicadas a ello. La primera, que tuvo carácter residencial y tomó un fin de semana largo, se llevó a cabo a fines del 2007 y fue financiada por la AECID; la segunda, realizada a inicios del 2010, fue financiada por el PNUD. Asistieron todas las organizaciones que integran el FAN, además de personalidades que alguna vez participaron en sus sesiones en su condición de Presidentes del Consejo de Ministros, Ministros de Estado, Secretarios de Descentralización o directivos del CEPLAN, lo cual contribuyó a que se tuviese una mirada autocrítica y abarcativa. En el plano de la reflexión sobre los alcances y el sentido del Acuerdo Nacional, cabe mencionar las sesiones del FAN dedicadas a dichos temas, las presentaciones a cargo de diversos expertos nacionales y extranjeros sobre asuntos referidos a las políticas de Estado, la asistencia de los miembros del FAN a la exposición del Secretario General de la OEA, los seminarios y talleres organizado en asociación con el PNUD, la Asociación Civil Transparencia, el Banco Mundial, la CEPAL e IDEA que permitieron conocer mejor el estado de la democracia en América Latina y cotejar el funcionamiento del FAN con experiencias de diálogo en otros países.

Luego de intentar un balance del funcionamiento del FAN desde su conformación, en el que se examinaron sus logros, dificultades, limitaciones y potencialidades, se exploraron las perspectivas abiertas en diversos escenarios tomando especialmente en cuenta las relaciones del FAN con los poderes del Estado y el problema de la desarticulación entre los niveles de gobierno nacional, regional y local. Las diversas formas que podría asumir la relación del FAN con el CEPLAN y la articulación de las políticas de Estado con el Plan Bicentenario, también fueron objeto de amplia discusión. Otro asunto que destacó fue el de los procesos conducentes a establecer acuerdos regionales para la búsqueda de consensos amplios e incluyentes entre los tres niveles de gobierno, los partidos y movimientos políticos y las organizaciones de la sociedad civil representativas de cada región, de modo que contribuyan al fortalecimiento de los procesos de descentralización y regionalización.

Asimismo, se vio la conveniencia de conformar un grupo de trabajo para revisar la composición del FAN y de crear un Comité de Honor que permita contar con el aporte de ex Presidentes del Consejo de Ministros. Se insistió en la necesidad de difundir el valor y la significación del Acuerdo Nacional entre la ciudadanía y de afianzar su institucionalidad. Se planteó propuestas en torno a futuras tareas y se mencionó la conveniencia de tener reuniones periódicas de análisis y balance. Dada la cercanía de las elecciones regionales y nacionales, la segunda jornada tuvo también como propósito definir las actividades del FAN y la Secretaría Técnica con miras a consensuar con los partidos políticos y movimientos regionales una agenda mínima de temas prioritarios para el período 2011-2016.

Como parte de los esfuerzos de difusión de las políticas de Estado y de la “cultura del acuerdo”, la Secretaría Técnica organiza actividades abiertas al público como conversatorios, foros, conferencias y seminarios en diversas sedes, principalmente en universidades, en Lima y otras regiones. También organiza reuniones de trabajo y talleres de capacitación sobre las políticas de Estado, evaluación y sistematización de experiencias de participación, formación de promotores del diálogo, etc., con grupos específicos como periodistas, docentes, líderes locales, jóvenes, entre otros actores que suelen plegarse a la tarea de difundir el Acuerdo Nacional. Los Secretarios Técnicos y miembros del FAN han compartido la experiencia del FAN en otros países, particularmente latinoamericanos, aunque también de Norteamérica y Europa, como por ejemplo en el James Carter Center, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y del Parlamento Europeo en Bruselas. También han asistido a encuentros y talleres sobre el diálogo y la concertación organizados por agencias de cooperación internacional, universidades o instituciones especializadas en resolución de conflictos, diálogo y gestión pública en Aspen, Antigua, Buenos Aires, Caracas, Managua, Panamá, San Salvador y Santiago.

La difusión de la significación del Acuerdo Nacional para la gobernabilidad democrática, de las políticas de Estado y de las actividades del FAN ha estado a cargo de la Secretaría Técnica. En general, salvo excepciones, se puede decir que la información referida a los consensos logrados en el FAN que es difundida a través de notas de prensa no es tomada en cuenta por los medios de comunicación. Solo algunas sesiones del FAN, particularmente aquellas presididas por el Jefe de Estado, logran una mayor cobertura mediática. Algunos periodistas líderes de opinión han mostrado su valoración del Acuerdo Nacional e invitado en varias ocasiones a los Secretarios Técnicos y al actual Secretario Ejecutivo a participar en programas de importante audiencia o a escribir artículos para importantes diarios de circulación nacional. También el canal del Estado propaló una serie de entrevistas y mesas redondas con miembros del FAN. En las visitas a las regiones suele haber una buena recepción a las delegaciones del FAN tanto de la prensa escrita como de la prensa radial local. Cabe señalar que en Huamanga se llevó a cabo un programa piloto de difusión del Acuerdo Nacional en televisión que fue replicado por radios locales en toda la región de Ayacucho alcanzando una audiencia importante. Los libros y cuadernos publicados, algunos en quechua, aymara y asháninka además de castellano, son distribuidos a las instituciones que integran el FAN, a las autoridades locales, regionales y nacionales y a periodistas, entre otros. Encartes, suplementos periodísticos, comics y avisos han sido publicados en los medios de mayor circulación a nivel nacional. Además, el FAN tiene una página web, un boletín electrónico y emite regularmente notas de prensa.

En los temas tratados en esta sección rige lo que podríamos denominar una “racionalidad dialógica,” que ciertamente es más difícil de lograr cuando se trata de asuntos concretos en los que están en juego intereses antagónicos y fuerzas fácticas, políticas o mediáticas que demandan soluciones urgentes. En estos casos la posibilidad de conflicto está presente en el horizonte inmediato. Por ello, un asunto particularmente relevante en la práctica del FAN es el que concierne a la necesidad de evaluar en qué casos es pertinente una postura “dialógica” tal como la planteada en la cuarta política de Estado, en la que consta el compromiso de “fomentar el diálogo y la concertación entre todas las organizaciones, tanto políticas como de la sociedad civil, en base a la tolerancia, la afirmación de las coincidencias y el respeto a las diferencias de identidad, garantizando las libertades de pensamiento y de propuesta”. Dado que el FAN es una instancia en la que prima una cultura de diálogo y concertación, es interesante señalar que a lo largo de su existencia se han instalado mesas de diálogo organizadas por diversos sectores del Ejecutivo a las cuales en ocasiones fueron invitados algunos miembros del FAN y que inclusive en determinadas circunstancias se propuso que alguna mesa de diálogo tuviese lugar en su seno.

Estas mesas de diálogo tienen agendas específicas y suelen ser convocadas cuando los conflictos están en marcha. Su propósito no es tanto evitar que los puntos de vista enfrentados se estanquen en impases como mitigar en lo posible los efectos del conflicto. El diseño, la estructura y los procesos específicos adoptados en cada una de ellas responden a las diferentes circunstancias, a los entornos sociales y al momento político. Por consiguiente, varían de acuerdo a sus objetivos concretos, el grado de exigencia ciudadana y de institucionalización en el que tienen lugar. Las mesas suelen empezar en medio de expectativas desmesuradas. Es poco realista pensar que los diálogos entablados en estas mesas puedan llevar por sí mismos a la solución de los problemas si es que las facultades otorgadas por el gobierno a sus representantes no lo comprometen. No se trata de que reemplacen la acción del Poder Ejecutivo sino de que tengan las posibilidades de negociación que el proceso de resolución de conflictos demanda. Con frecuencia las mesas de diálogo no logran su objetivo y por el contrario marcan el inicio de un círculo vicioso. Esto se debe a que lo pactado y suscrito bajo presión entre las autoridades y los grupos que plantean los reclamos parece carecer de auténtica credibilidad para una y otra parte. Por eso, generalmente apenas tienen como consecuencia el establecimiento de una tregua. Al poco tiempo, cuando la desconfianza arrecia, se vuelve a presentar una situación de conflicto. Todo ello afecta la confianza en la efectividad del diálogo.

La Secretaría Técnica ha tenido numerosas reuniones de intercambio con las instancias de gobierno sucesivamente dedicadas a la prevención y resolución de conflictos: la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales (UAEPCS) entre los años 2004 y 2006, la Unidad de Análisis de Conflictos (UAC) entre el 2006 y 2010, la

Oficina de Gestión de Conflictos Sociales del 2010 al 2012 y a partir de entonces la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS). Los intercambios llevados a cabo en dichas reuniones fueron afinando y precisando los campos respectivos del diálogo como método de construir consensos y como herramienta para la resolución de conflictos, a la vez que permitieron visualizar los alcances y límites que tiene el compromiso de “fomentar el diálogo y la concertación entre todas las organizaciones”.

El FAN focalizó su interés en lo que atañe a la vigésimo novena política, Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental, en dos aspectos principales: uno referido al compromiso de integrar la política ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial y otro a la institucionalización de la gestión ambiental. Desde el primer momento se estableció vínculos con los organismos nacionales e internacionales comprometidos con estas tareas como el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), la Dirección General de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/PNUD), la Consultoría Técnico Regional del PNUD sobre Cambio Climático y la Embajada de Gran Bretaña, entre otros. Se llevó a cabo actividades conjuntas que consistieron en seminarios y talleres orientados a crear conciencia sobre la importancia del cuidado de la diversidad biológica y del patrimonio natural, la adaptación de nuestros sistemas sociales, económicos y culturales al cambio climático y la necesidad de tomar decisiones con una perspectiva multisectorial y descentralizada. En cuanto a la institucionalización de la gestión ambiental, el FAN saludó la creación del Ministerio del Ambiente como ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA).

El recuento de los principales acuerdos, actividades y gestiones realizadas por el FAN y la Secretaría Técnica consignado en este capítulo, así como el de los pactos y compromisos realizado en el capítulo anterior, permite apreciar que de alguna manera se ha priorizado el seguimiento e impulso de ciertas políticas de Estado. Si bien otros temas de importancia – tales como la reforma tributaria y la indispensable reforma del Estado o el desarrollo agrario y rural del país, el cambio climático o la gestión del riesgo de desastres– fueron materia de extensos intercambios en las diversas instancias del FAN, en las que se buscó concertar las diversas perspectivas de las fuerzas políticas, sociales y económicas representadas, se puede apreciar que la gobernabilidad democrática, la defensa de los valores democráticos y la identidad nacional, la lucha contra la pobreza, la descentralización, la inversión, el trabajo digno, la consolidación de la institucionalidad, la implementación de instancias de planeamiento estratégico, la educación y la salud públicas, la lucha contra la corrupción, la promoción de espacios de diálogo y concertación, y el impulso a la ciencia, la tecnología y la innovación para mejorar la competitividad del país, han sido foco de atención constante a lo largo de los 12 años transcurridos desde la suscripción del Acuerdo Nacional.



Acuerdo Nacional

2014

2013

7 | Cronología
básica

2012

2011

2010

2009

2008

2007

2006

2005

2004

2003

2002

► 7 | Cronología básica

2002

- ✎ Conformación de Foro de Gobernabilidad y Foros Temáticos sobre Competitividad, Equidad y Justicia Social e Institucionalidad y Ética Pública. La Asociación Civil Transparencia desempeña las funciones de Secretaría Técnica
- ✎ Reuniones descentralizadas con representantes de gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil en todos los departamentos del país
- ✎ Suscripción de 29 políticas de Estado
- ✎ Decreto Supremo No. 105-2002-PCM señala que el FAN, presidido por el Presidente de la República, es "instancia de promoción del cumplimiento y del seguimiento del Acuerdo Nacional, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros"
- ✎ Aprobación de funciones del FAN, el Comité Coordinador, el Comité Técnico de Alto Nivel, la Secretaría Técnica Autónoma y la Oficina Estatal de Apoyo y Enlace. Se estableció que las decisiones y la metodología de funcionamiento del FAN habrían de ser acordadas por consenso entre sus integrantes. También, que el Secretario Técnico debe ser designado por el FAN y que, por la índole de sus funciones, el cargo es remunerado
- ✎ Funcionaron cuatro Comisiones, una por cada Objetivo del AN, para revisar la propuesta de matrices de seguimiento de las políticas de Estado

2003

- ✎ Aprobación de política de Estado 30, Eliminación del Terrorismo y Afirmación de la Reconciliación Nacional
- ✎ Acuerdo de analizar problemas de coyuntura con el propósito de buscar la concordia social y política
- ✎ Aprobación de matrices de seguimiento de las políticas de Estado como documento abierto a mejoras
- ✎ Se acoge la iniciativa de CONFIEP de acordar un Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo.
- ✎ Conformación de Comisión Multidisciplinaria para estudiar el tema del transporte de carga
- ✎ Instituciones de la sociedad civil integrantes del FAN designaron a cinco miembros de la CERIAJUS

2004

- ↘ Aprobación de la política de Estado 31, Sostenibilidad Fiscal y Reducción del Peso de la Deuda
- ↘ Suscripción del Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo
- ↘ Elaboración del documento "Opiniones sobre la Reforma Constitucional" que fue presentado en la Comisión de Constitución del Congreso de la República
- ↘ Declaración a Favor de la Infancia
- ↘ Aporte a la Hoja de Ruta presentada por el Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso de la República
- ↘ El Congreso de la República crea la Comisión Especial de Pro Inversión recogiendo la sugerencia del FAN
- ↘ Invitación de carácter permanente a representantes de los gobiernos regionales y locales ante el Consejo Nacional de Descentralización a asistir a las sesiones del FAN
- ↘ Sesiones descentralizadas del FAN en Lambayeque e Ica
- ↘ Talleres en San Martín, Huancavelica y Ancash.
- ↘ Publicación de suplementos periodísticos: *¿Para qué sirve el Acuerdo Nacional?, Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo, Descentralización: propuestas de largo plazo y ¿Qué propone el Acuerdo Nacional?*
- ↘ Funcionaron grupos de trabajo sobre Inversión y Empleo, Reforma del Estado, Reforma Constitucional, Descentralización

2005

- ↘ Suscripción del Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno
- ↘ Suscripción del Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación
- ↘ Suscripción de Compromiso para la Mejora Inmediata de la Calidad del Gasto Social con una Visión de Largo Plazo
- ↘ Suscripción de Pacto Ético Electoral promovido conjuntamente con el JNE y otras instituciones
- ↘ Promulgación de Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) que incluye aportes del Acuerdo Nacional
- ↘ Presentación del informe del grupo de trabajo sobre Gobernabilidad "Propuestas para fortalecer la gobernabilidad democrática"
- ↘ Pronunciamiento de respaldo a la Ley 28631 que establece las líneas de base que sustentan el dominio marítimo del país
- ↘ Pronunciamiento frente al proceso de regionalización
- ↘ Debate sobre agenda electoral entre la mayoría de las organizaciones políticas inscritas ante el JNE, auspiciado por el Acuerdo Nacional y agencias de cooperación internacional
- ↘ Delegados del FAN integran el Grupo Impulsor del Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación
- ↘ Misión de buena voluntad a Bolivia para compartir experiencia del Acuerdo Nacional por invitación de IDEA Internacional
- ↘ Reunión de trabajo con partidos políticos sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su concordancia con las políticas de Estado organizada conjuntamente con PNUD
- ↘ Publicación de *Informe a tres años de la suscripción de las políticas de Estado y El futuro del Acuerdo Nacional-Foros públicos*
- ↘ Publicación de suplementos periodísticos *Acuerdo Nacional: sembrando futuro y A tres años de la suscripción de las políticas de Estado*
- ↘ Funcionaron grupos de trabajo sobre Gobernabilidad, Descentralización y Desarrollo Rural

2006

- ↘ Comunicado de las organizaciones de la sociedad civil integrantes del FAN con ocasión de la segunda vuelta electoral, invocando a candidatos a la presidencia, a los congresistas electos y a los partidos a garantizar la continuidad de las políticas de Estado y a privilegiar el diálogo y la concertación
- ↘ Pronunciamiento con ocasión de los comicios regionales y locales señalando la necesidad de desarrollar capacidades en todos los niveles de gobierno tomando en cuenta las políticas de Estado del Acuerdo Nacional
- ↘ Incorporación al FAN de los partidos políticos con presencia en el Congreso de la República –los cuales podrán asistir de manera individual o como alianzas electorales–, la Asamblea Nacional de Rectores, el Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales y la Plataforma Agraria de Consenso para el Relanzamiento del Agro Peruano
- ↘ Se acuerda considerar el Proyecto Educativo Nacional (PEN) como desarrollo de la política de Estado 12
- ↘ Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2006 incluye entre prioridades el desarrollo de capacidades humanas, particularmente de la población rural, como consigna el Compromiso para la Mejora de la Calidad del Gasto Social con una Visión de Largo Plazo
- ↘ Informe de Seguimiento de las Políticas de Estado (2004-2006)
- ↘ Propuesta de creación de foro de partidos políticos da lugar a la conformación de un grupo de trabajo sobre el tema
- ↘ Actividades de promoción de acuerdos regionales en Abancay, Arequipa, Cusco, Ica, Ilo, Moquegua, Piura y Tacna
- ↘ Publicación de *Políticas de Estado y planes de gobierno y Acuerdo Nacional y Agenda Legislativa*
- ↘ Publicación del suplemento periodístico *13 temas para el consenso*
- ↘ Funcionaron grupos de trabajo sobre Descentralización, Desarrollo Rural, Deber y Foro de Partidos Políticos.

2007

- ↘ Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 incorpora la implementación del Presupuesto por Resultados incluida en el Compromiso para la Mejora de la Calidad del Gasto Social con una Visión de Largo Plazo
- ↘ Suscripción del Acuerdo Regional de Piura
- ↘ Instalación del Foro del Acuerdo Regional de Junín
- ↘ Declaración de apoyo al diálogo por el desarrollo sostenible de Piura
- ↘ Apoyo a la propuesta de mesa de diálogo sobre responsabilidad social de las empresas petroleras en Talara
- ↘ Sesiones descentralizadas en Piura y Chachapoyas con la participación de los presidentes de las Juntas Interregionales INTERNOR, CENSUR y CIAM
- ↘ Lanzamiento de la Campaña por la Puntualidad
- ↘ Incorporación de la ANGR al FAN
- ↘ Actividades de promoción de Acuerdos Regionales en Ayacucho, Apurímac, Cajamarca, Cusco, Junín y Tumbes
- ↘ Formación del grupo de trabajo sobre la propuesta del Presidente de la República de establecer un pacto social
- ↘ Primera Jornada Interna “Acuerdo Nacional: balance y perspectivas”
- ↘ Talleres de capacitación para docentes de educación secundaria, para quienes se elaboró la publicación Acuerdo Nacional: cuadernillos de trabajo para docentes.
- ↘ Seminarios sobre cultura del diálogo en Huaral y Huacho
- ↘ Taller sobre el Acuerdo Nacional dirigido a jóvenes en Huamanga
- ↘ Publicación de *Políticas de Estado del Acuerdo Nacional - Informe 2002 al 2006*
- ↘ Funcionaron grupos de trabajo sobre Descentralización, Desarrollo Rural, Deber, Pacto Social, Foro de Partidos Políticos y Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad

2008

- ↘ Declaración de respaldo a la decisión del gobierno de presentar a la Corte Internacional de Justicia de La Haya el tema de delimitación marítima con Chile
- ↘ Incorporación de la AMPE al FAN
- ↘ Sesión descentralizada del FAN en Cajamarca
- ↘ Suscripción del Acuerdo Regional de Apurímac
- ↘ Instalación del Foro y la Secretaría Técnica del Acuerdo Regional de Apurímac
- ↘ Instalación de la Secretaría Técnica del Foro del Acuerdo Regional de Junín
- ↘ I Foro Internacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Competitividad organizado conjuntamente con CONCYTEC, Perú Compíte y PROLIDER
- ↘ Seminario Internacional “Experiencias Internacionales Exitosas de Promoción de la Innovación: Lecciones para el Desarrollo Regional en el Perú” dirigido a Gerentes de Desarrollo Económico de los gobiernos regionales.
- ↘ Taller de formación de promotores de diálogo en Cusco y Lima
- ↘ Acreditación de coordinadores parlamentarios titular y alterno
- ↘ Reuniones de trabajo y conversatorios en Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, Lima, Loreto, Piura y Tumbes
- ↘ Programa de Formación de Promotores de Diálogo que comprendió talleres, seminarios y pasantías en Cusco y región Lima
- ↘ Talleres de capacitación sobre el Acuerdo Nacional para docentes de educación secundaria en Cajamarca, Cusco, Lima y San Martín
- ↘ Sistematización de experiencias de participación ciudadana en Ayacucho, Cajamarca, Cusco y Lima
- ↘ Funcionaron grupos de trabajo sobre Descentralización, Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y para impulsar foro de partidos, además de cuatro grupos de seguimiento de los Objetivos del Acuerdo Nacional

2009

- ↘ Sesión descentralizada en Tumbes con ocasión de la suscripción del documento de creación del Foro del Acuerdo Regional de Tumbes
- ↘ Declaración sobre compromiso con la promoción de valores éticos ciudadanos y de colaborar con la conformación y funcionamiento de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
- ↘ Entrega de Informe de Seguimiento 2006-2008, elaborado por grupos de seguimiento de los Objetivos del Acuerdo Nacional, al Presidente del Congreso de la República
- ↘ Sesiones Informativas sobre CEPLAN y el Plan Anticrisis
- ↘ Conversatorio entre cuatro ex Presidentes del Consejo de Ministros con ocasión del aniversario de la suscripción del AN
- ↘ Reunión conjunta con ANGR en Trujillo sobre iniciativa legislativa para constituir Mancomunidad Regional Amazonas-La Libertad-San Martín
- ↘ Jornada de Trabajo “El Acuerdo Nacional y la Región Piloto Amazonas-San Martín” realizada en Tarapoto
- ↘ Coloquio “Equidad y Justicia Social: Indicadores Clave para la Acción”, organizado con Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
- ↘ Reuniones de trabajo con instituciones del Sistema de Administración de Justicia
- ↘ Reunión de trabajo con autoridades regionales y locales, taller y mesa redonda en Ayacucho
- ↘ Programa de Formación de Promotores de Diálogo en Cusco y región Lima.
- ↘ Talleres de capacitación sobre el Acuerdo Nacional para docentes de educación secundaria en Cajamarca, Cusco, Lima y San Martín.
- ↘ Sistematización de experiencias de participación ciudadana en Ayacucho, Cajamarca, Cusco y Lima
- ↘ Programas televisivos sobre los Objetivos del Acuerdo Nacional en Ayacucho
- ↘ Publicación de *Informe de Seguimiento 2006-2008* (cuatro fascículos)
- ↘ Funcionaron grupos de seguimiento de los cuatro Objetivos del Acuerdo Nacional

2010

- ↘ Aprobación de la política de Estado 32, Gestión del Riesgo de Desastres
- ↘ Suscripción del Pacto de Nación contra la Corrupción
- ↘ Suscripción del Pacto Ético Electoral promovido conjuntamente con el JNE y otras instituciones
- ↘ Suscripción del Acuerdo Regional de Ayacucho
- ↘ Representante del FAN integra Comisión de Alto Nivel encargada de elaborar una propuesta de reestructuración integral de las FFAA y PNP
- ↘ Representante del FAN integra Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
- ↘ Presidente de la República propone que el FAN nombre a uno de los tres miembros designados por el gobierno para integrar el Consejo Directivo del CEPLAN
- ↘ Sesión Informativa sobre lineamientos del nuevo Ministerio de Cultura
- ↘ Sesión Informativa sobre lineamientos de la Propuesta de Política Energética 2010-2040
- ↘ Segunda Jornada Interna “Acuerdo Nacional: balance y perspectivas”
- ↘ Jornada “El Acuerdo Nacional y las políticas de Estado de Seguridad y Defensa Nacional”
- ↘ Jornada sobre política forestal y cambio climático en Tarapoto organizada con la Asociación Civil Transparencia, la Embajada Británica y PNUD
- ↘ Seminario-Taller “Riesgos, desarrollo y cambio climático: insumos para los planes de gobierno”, en colaboración con la Asociación Civil Transparencia, la Embajada Británica, PNUD y el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD)
- ↘ Publicación de *Políticas de Estado y planes de Gobierno Regional* (fascículos correspondientes a Apurímac, Ayacucho, Junín, Tumbes y la región Lima) y de *Finalidad y funciones de las FFAA y de la PNP*
- ↘ Funcionaron los grupos de seguimiento a los Objetivos del Acuerdo Nacional, el grupo de trabajo sobre Gestión del Riesgo de Desastres y el grupo de apoyo a la Comisión de Alto Nivel encargada de elaborar una propuesta de reestructuración integral de las FFAA y PNP

2011

- ↘ Aprobación del Plan Perú 2021-Plan Estratégico de Desarrollo Nacional como documento abierto
- ↘ Gana Perú y Fuerza 2011, cuyos candidatos a la presidencia pasaron a la segunda vuelta electoral, suscriben las políticas de Estado
- ↘ La Secretaría Técnica pasa a ser Secretaría Ejecutiva
- ↘ Actividades de impulso a la suscripción de Acuerdo Regional de Lima en Barranca, Cañete, Canta, Huaura y Huaral
- ↘ Programas de televisión sobre concordancia de políticas de Estado y la agenda de candidatos al Congreso de la República por Ayacucho
- ↘ Publicación de *Políticas de Estado y planes de gobierno 2011-2016 y Acuerdo Regional de Tumbes*
- ↘ Publicación de suplemento periodístico *Temas de consenso 2011-2016*
- ↘ Actividades de impulso al Acuerdo Regional de Lima en Huacho
- ↘ Funcionaron los grupos de seguimiento a los cuatro Objetivos del Acuerdo Nacional

2012

- ↘ Aprobación de la política de Estado 33 sobre recursos hídricos en presencia del Presidente Ollanta Humala y de los ex Presidentes Alan García y Alejandro Toledo.
- ↘ Canciller de la República presenta estado de demanda ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya en relación al diferendo marítimo entre Perú y Chile
- ↘ Reuniones descentralizadas en Ayacucho, Junín y Tumbes para recoger insumos para la elaboración de política de Estado sobre gestión del territorio
- ↘ Participación en las sesiones de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.
- ↘ Conversatorio sobre conflictos sociales
- ↘ Publicación de *Política de Estado sobre Recursos Hídricos*
- ↘ Funcionaron Grupos de Seguimiento a los cuatro Objetivos del Acuerdo Nacional y grupos de trabajo sobre Política de Recursos Hídricos, Desnutrición Crónica Infantil y Ciencia, Tecnología e Innovación

2013

- ↘ Aprobación de política de Estado 34 Ordenamiento y Gestión Territorial
- ↘ Canciller de la República presenta posibles escenarios luego del fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya en relación al diferendo marítimo entre Perú y Chile.
- ↘ Ministro del Interior presenta el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018.
- ↘ Participación en las reuniones del Consejo Nacional de Salud para discutir la reforma de salud
- ↘ Participación en las sesiones de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
- ↘ Participación en la elaboración del Proyecto de Reglamento de Funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental.
- ↘ Conversatorio sobre la Ley del Servicio Civil
- ↘ Funcionaron Grupos de Trabajo sobre Política de Estado de Gestión Territorial y sobre Ciencia, Tecnología e Innovación.

2014

- ↘ Presentación del Canciller de la República antes del fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya sobre el diferendo marítimo con Chile y pronunciamiento del FAN al respecto
- ↘ Ministro de Educación anuncia la decisión del Ejecutivo de incrementar anualmente un 0.25% del PBI el presupuesto de su sector en sesión del FAN
- ↘ Ministro de la Producción presenta el Plan Nacional de Diversificación Productiva en sesión del FAN
- ↘ Ministro del Interior presenta política de Seguridad Ciudadana en sesión del FAN
- ↘ Sesión informativa en la que ex Ministra de Finlandia presenta el tema de cambio climático
- ↘ Apoyo a la suscripción de acuerdos de gobernabilidad promovidos por la MCLCP entre candidatos a presidencia de gobiernos regionales. Participación en actos de suscripción en La Libertad y Cusco
- ↘ Lanzamiento de nueva página web
- ↘ Publicación de texto explicativo de la política de Estado 33 sobre Recursos Hídricos y de la política 34 Gestión y Ordenamiento Territorial
- ↘ Publicación y presentación del libro *Acuerdo Nacional: Consensos para enrumbar al Perú*



8 | Reflexiones



Llegar a las celebraciones del bicentenario **finales**

de la independencia
con un Perú de todos
y para todos.

► 8 | Reflexiones finales

En un sistema democrático nadie está en posesión de la verdad absoluta,
el pluralismo político es absolutamente imprescindible
y uno de los valores más importantes de la vida política es la confrontación de los programas y las ideas.

Pero creo también que debe haber un campo muy especial en el que la inmensa mayoría
de las fuerzas políticas, económicas y sociales pueden y deben llegar a un acuerdo.

ADOLFO SUÁREZ

Las brechas sociales que atraviesan al país lo fragmentan tanto como lo hace su accidentada geografía. Generar las condiciones que hagan posible la gobernabilidad democrática es tarea tan difícil como difícil es construir consensos. Un profundo sedimento histórico y una complicada geografía que, va sin decirlo, son fundamento de sus potencialidades, está también en la base de una situación problemática: tratar de mantener la vigencia de las instituciones y normas democráticas en una sociedad carente de una categoría mental compartida de representación política democrática. El desconocimiento del otro conspira contra una comprensión dialógica de una realidad social polifónica e impide imaginar una visión compartida. Afirmar la democracia es un desafío muy grande e igual de grande garantizar la viabilidad democrática.

Para centrarse en el Acuerdo Nacional se puede empezar con una verdad de Perogrullo: cualquiera sea la definición de democracia que se utilice como punto de partida, y a despecho de los sucesivos cambios históricos que afectan el “sentido común” que define el conjunto de convenciones que se considera como naturales en cada momento, ésta supone la confrontación pacífica de criterios e intereses diversos –a menudo contrapuestos y en conflicto- entre distintos actores políticos y sociales. Por ello, dialogar es una práctica esencial de la democracia. Es más, la deliberación constituye el corazón mismo del quehacer democrático, especialmente si se concibe como un régimen capaz de proveer a la ciudadanía de condiciones para coordinaciones sociales legítimas y justas. En suma, el diálogo es el núcleo central de la democracia, el supuesto sobre el cual reposa su filosofía, a la vez que su *modus operandi*.

La palabra “democracia” está compuesta de dos étimos: *demos* (pueblo) y *kratos* (poder). Es decir, desde sus orígenes en Atenas –donde surgió la más estable, poderosa y mejor documentada democracia de la antigüedad clásica, que ha servido de inspiración a través de los siglos-, esta palabra lleva inscrita la huella del poder. Los acontecimientos del

2001 propiciaron un conjunto de condiciones en el que fue posible un pacto con el poder, alrededor del poder, sobre el tema del poder. Cabe subrayarlo porque en nuestra historia republicana los pactos solían ser contra el poder. Demandas sociales planteadas con urgencia y compromisos suscritos con diversas organizaciones de la sociedad civil por el candidato que sería electo confluyeron luego de las muchas conversaciones, marchas y contramarchas en la convocatoria del 5 de marzo del 2002. Ello daría lugar a un proceso de gran alcance y complejidad cuyas experiencias a lo largo de una década han dejado importantes lecciones especialmente en lo que atañe a la formulación de políticas de Estado y a la utilización permanente y sostenida del diálogo.

La puesta en marcha del proceso del Acuerdo Nacional fue posible por la participación de los gobiernos democráticos, así como de miles de ciudadanos en sus actividades en distintos momentos y el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional, especialmente el PNUD. Sintetizando drásticamente, fueron dos sus resultados más importantes: las políticas de Estado y la institución de un espacio de diálogo y concertación. Las políticas de Estado, esto es, aquellas que por responder a un interés fundamental deben mantenerse en forma permanente y no verse afectadas por uno o varios cambios de gobierno, pueden ser pensadas tanto desde la perspectiva política —claramente visible en los cuatro objetivos y en las 34 políticas— como desde una perspectiva que se podría definir como técnica —especialmente visible en el desarrollo de las matrices—. Las políticas de Estado definen lo que hay que hacer a largo plazo porque es mejor para todos; en cuanto a las matrices, si bien el gran número de indicadores hace que su lectura sea poco amigable para el ciudadano de a pie, han sido muy útiles como instrumentos de gestión en los diversos sectores del aparato estatal

El FAN ofrece al gobierno un espacio privilegiado para relacionarse dialógicamente con las autoridades regionales y locales, con las diversas fuerzas políticas y con los principales actores económicos y sociales y para involucrarlos activamente en el esfuerzo de orientar el desarrollo del país en función de los cuatro grandes objetivos del Acuerdo Nacional. En el papel, el Congreso de la República, donde están presentes los representantes de los partidos políticos, sería el lugar privilegiado para el diálogo —no es necesario recordar que el término “Parlamento”, asociado al de “Congreso”, tanto que a menudo son tomados como sinónimos, proviene del francés *parlement*, vocablo que expresa la acción de *parler* (hablar)—. Sin embargo, dado que una de sus principales funciones es la de fiscalizar al Poder Ejecutivo, no hay manera de que no devenga un espacio de confrontación, ni siquiera cuando el gobierno tiene la mayoría.

Se ha utilizado la palabra “espacio” que implica, en tanto su procedencia de la física, consideraciones de dirección, duración, velocidad y tiempo. En el caso concreto del FAN,

se trata del espacio en el que se intersecan propuestas y planteamientos que responden a los intereses de las diversas organizaciones que lo integran y en el que se despliegan las interacciones de sus representantes. Es un ámbito en el que se privilegia el diálogo para la resolución de las diferencias entre las perspectivas del Estado y de los gobiernos de turno, entre la visión de largo alcance y las urgencias de la coyuntura o entre la mirada de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, un aspecto importante de lo que se podría llamar la “cultura del acuerdo” es el énfasis puesto en la construcción de consensos. Cada uno de los miembros del FAN trata de entender los puntos de vista en juego para cooperar en el diseño de acuerdos. Es cierto que construir consensos demanda más tiempo que otras formas de tomar decisiones, pero es innegable la importancia de la creación de lo que podría llamarse un “campo argumentativo unitario” cuando se intenta procesar diferencias que parecen irreductibles cuando cada quien se encierra en sus premisas e intereses particulares.

Si bien en las sesiones del FAN, como en toda actividad grupal, coexisten cuando menos tres agendas: a) explícita: los puntos consignados en el orden del día de la citación, b) coyuntural: los temas del momento no consignados en el temario pero que concitan el mayor interés y urgencia y c) latente: presente de manera implícita e informal y que se refiere a temas vinculados a las relaciones interpersonales que hilan un tejido socioafectivo que se expresa en el desarrollo de la reunión, lo novedoso que aparece en distintos momentos en la experiencia del FAN se genera a contracorriente de las tendencias excluyentes que suelen prevalecer en la actividad política y las reuniones se mantienen enfocadas en la tarea señalada en la agenda explícita. Desde una perspectiva más ambiciosa, el FAN se ha ido constituyendo como una instancia en la que se procesa sin premura la supuesta disyuntiva entre gobernabilidad y democracia que parece derivar de problemas estructurales de la república que necesitan tiempo para su procesamiento y espacios en los cuales hacerlo. La labor realizada en las diversas instancias del FAN muestra el potencial del trabajo conjunto cuando cada representante, del gobierno o de una organización política o social, puede reconocer (suficientemente) las propuestas y planteamientos de los demás. En una sociedad asediada por urgencias inmediatas y sentimientos de inseguridad extendidos, no cabe duda de que la generación de estos espacios capaces de potenciar el potencial de los participantes cuando prima la búsqueda del consenso en torno al bien común es vital para ensanchar la posibilidad de una convivencia democrática.

Todo ello subraya la necesidad de ámbitos de reflexión sobre temas situados en un horizonte temporal –que abarca el pasado y el futuro– pero que deben ser abordados en el presente. El divorcio entre una sociedad fragmentada y “desbordada” –por usar la expresión

de Matos Mar— y un Estado que aún no ha logrado contener e integrar a su sociedad —y que no ha completado aún el control de su propio territorio nacional—, sumado a las condiciones de pobreza y desigualdad y a las urgencias del diario vivir, abonan la lógica del todo o nada y la percepción de que el Estado y la clase dirigente son insensibles a los reclamos sociales, lo cual contribuye a la insistente propensión a la confrontación. Las políticas de Estado del Acuerdo Nacional han tenido el propósito de abrir cauces que hagan posible pasar del reclamo social a la agenda política, asumir un mayor grado de responsabilidad social y consolidar la gobernabilidad democrática. Y, aunque suene paradójico, es por todo esto que la política debe hacerse pensando en las próximas generaciones y no en las próximas elecciones.

Si, por una parte, la composición del FAN involucra múltiples actores, por otra, la formulación de objetivos y políticas exige crear condiciones que faciliten transformar modos de pensamiento lineal en una comprensión sistémica e inclusiva que permita apreciar cada tema en su más amplia perspectiva. Algunos de los problemas que enfrenta la sociedad peruana tienen un alto grado de complejidad por cuanto: a) las fuerzas en conflicto tienen una larga historia acumulada que se expresa en el presente, b) los grupos que constituyen el conjunto social tienen intereses y participaciones diversas que definen sus perspectivas, c) los imaginarios, los supuestos, los valores, las mentalidades y las expectativas que debieran conformar la “comunidad imaginada” de la nación parecen responder a la fragmentación, desigualdad y a las identidades múltiples (étnico-culturales, políticas, locales, etc.), d) las estructuras causales de estos problemas anteceden largamente los ciclos de vida de los actores y e) los efectos de las medidas adoptadas no pueden ser calculados de antemano y los modelos de los que se dispone no dan cuenta de la rapidez, inestabilidad y radicalidad de los cambios. Todo esto, que está en la base de las múltiples posturas que asumen las distintas instituciones que integran el FAN frente a un tema dado, debe ser puesto sobre el tapete cada tanto para facilitar una mirada integral que permita avanzar hacia la construcción de consensos. De ahí la importancia de que el Secretario Técnico, hoy Secretario Ejecutivo, no esté particularmente identificado con ninguno de los grupos de interés representado en el FAN, de modo que mantenga la distancia necesaria para hacer las veces de mediador cuando el diálogo se entrapa.

Con frecuencia se menciona la necesidad de incluir otras organizaciones en el FAN. Esto entraña el problema de hacer poco funcionales las sesiones plenarias. Una solución que se ha ensayado, pero que no resulta satisfactoria para las organizaciones concernidas, ha sido invitar a sus representantes a los grupos de trabajo. Es posible que lo más pertinente sea organizar espacios de diálogo en las regiones, como se hizo cuando se impulsó la creación de acuerdos regionales. En el mismo sentido, se ha señalado la necesidad de incluir una

mayor variedad de temas, así como buscar solución a la falta de representación de sectores importantes de la población como las minorías étnicas, los grupos marginados, etc., cuyas voces deben ser escuchadas. La necesidad de consolidar derechos en los ámbitos civil, político y social de la ciudadanía explica la prioridad dada entre el conjunto de las políticas del Acuerdo Nacional a las dimensiones económica, estatal y social. Ello contribuye, sin duda, a la afirmación y expansión de los derechos ciudadanos. Sin embargo, la construcción de consensos resulta más problemática cuando se trata temas que refieren a visiones religiosas y culturales del mundo que implican “verdades” que buscan ser reconocidas y muchas veces impuestas. En estos casos, las posiciones se ven teñidas por una fuerte carga emocional que lleva a poner énfasis en los aspectos más antagónicos que tienden a mantenerse como núcleos duros no negociables.

El clima de desconfianza que se buscó superar con el retorno de la democracia y el Acuerdo Nacional parece persistir. Diera la impresión de que muchas autoridades elegidas no se conciben a sí mismas como representantes sino como mandatarios con poder propio y sintieran que los electores les han dado carta blanca renunciando al ejercicio de su autoridad ciudadana. Es como si en el electorado en lugar de primar la noción de representación de intereses –fundamento teórico del funcionamiento de la democracia representativa– funcionase un mecanismo emocional directo e inmediato y la campaña electoral y las elecciones dieran lugar a la movilización de una necesidad de dependencia y a la proyección de un ideal ansiado que catapulta al candidato a las alturas para luego denigrarlo por no estar a la altura del ideal previamente proyectado.

Nuevamente se trata de un asunto de institucionalidad democrática y de respeto a los plazos señalados por la Constitución. Es indispensable una apreciación realista de las fortalezas y las debilidades de las instituciones de la democracia. Como se ha señalado, las circunstancias en las que se constituyó el Acuerdo Nacional eran resultado de dos décadas en las que por momentos parecía que el Estado estaba en riesgo de perder la legitimidad del monopolio de la violencia y la sociedad era presa de una grave sensación de inseguridad y desconcierto. Todo ello tuvo serios efectos sobre una institucionalidad democrática bastante precaria. De ahí los términos de una curiosa paradoja: siendo el Acuerdo Nacional una institución de instituciones que por fuerza refleja la debilidad de sus componentes, la apuesta institucional por el Acuerdo Nacional cobraba, si se quiere, mayor sentido puesto que precisamente tal precariedad la hacía necesaria. Es cierto que en la década anterior habían tenido lugar algunas privatizaciones importantes que con una primera generación de reformas permitieron una disciplina fiscal y pusieron fin a la inflación, pero fueron llevadas a cabo de manera autoritaria. La construcción de cimientos sólidos para la gobernabilidad

democrática es uno de los grandes ideales del FAN. Luego de más de doce años de existencia se tiene clara conciencia de que sigue siendo un punto principal de su agenda.

Se puede afirmar que hoy existe una amplia aceptación de las políticas de Estado y cierto reconocimiento de su importancia. Sin embargo, no se ha podido impulsar una visión compartida, capaz de imantar el entusiasmo ciudadano. Las metas de reducir la pobreza y las desigualdades, de fortalecer los sistemas de justicia, educación y salud, velar por los derechos de las minorías, cuidar el patrimonio cultural y ecológico, valorar las diferentes perspectivas culturales e incluir a los sectores hoy marginados, están todas en el Acuerdo Nacional. También están señaladas metas referidas a la regionalización, a la organización territorial, al desarrollo productivo, a la innovación tecnológica, al impulso a la pequeña y mediana inversión, en suma, a todo aquello que revierta en una mejora de la calidad de vida de cada uno de las regiones y los pueblos del país. Y también están los grandes lineamientos para tener un Estado moderno, transparente y descentralizado.

En lo que concierne específicamente a la continuidad del FAN, cada cierto tiempo, en especial cuando se perfilan demandas ciudadanas que adquieren extensión y fuerza, aparece el reclamo expresado a través de los medios de su inmediata convocatoria. En tales circunstancias se recurre al FAN como la herramienta capaz de solucionar conflictos, lo cual hace pensar que se va dando por sentada su permanencia como ámbito de concertación. Y es cierto que contribuye a ampliar la caja de herramientas de la democracia representativa, entre otras razones, por la participación democrática y transparente de importantes instituciones de la sociedad civil, pero también que en ocasiones se pone en tela de juicio su continuidad y se dice que es posible que ya haya cumplido su función, especialmente cuando no puede mostrar logros inmediatos y tangibles.

Cada vez son más visibles diversos intentos de participar en las decisiones políticas y más estridentes las demandas. Ello espera respuestas de parte de los actores políticos, de la sociedad civil y del Estado. El FAN puede ser, y es en algunas circunstancias, concebido también como un proyecto de búsqueda de nuevas formas de representación y de creación de canales políticos. Al cotejar la experiencia del FAN con la de otros diálogos y pactos, particularmente en América Latina, es evidente que en la medida que se extienden en el tiempo se van haciendo parte del día a día de la política. Incluso cuando el FAN ha tratado problemas concretos de la coyuntura, el clima de apertura permitió un diálogo franco que, en algunas circunstancias, contribuyó a superar entrapamientos y el riesgo de empantanamiento en asuntos meramente coyunturales.

Los problemas que traen las formas de expresión de las opciones sociales y políticas cada vez más presentes en la actualidad han sido enfrentados desde la filosofía moral, la

teoría política, la psicología social y grupal, la teoría del juego, los estudios sobre la toma de decisiones, etc. Todas esas disciplinas exploran la relación de ida y vuelta entre pacto y diálogo, concertación y acomodo, poder y autoridad, consenso y disenso, deliberación y negociación, propia de todo proceso cuyo objetivo es definir una preferencia colectiva a partir de un conjunto de preferencias parciales. Y, *a fortiori*, cuando se trata de llegar a acuerdos referidos a temas de bienestar social, de crecimiento y desarrollo o de competitividad y justicia social. Es necesario asumir a cabalidad que solo se puede abordar los nuevos conflictos sociales desde una perspectiva multisectorial y que la escena nacional se representa en el escenario global. Tenerlo presente podrá permitir una evaluación más justa de estos doce años del FAN que han sido también años de crecimiento económico y de gobiernos elegidos democráticamente y llegar a las celebraciones del bicentenario de la independencia con un Perú de todos y para todos.

► Anexo: Acrónimos y siglas

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMPE	Asociación Nacional de Municipalidades del Perú
AN	Acuerdo Nacional
ANC	Asociación Nacional de Centros
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
CAF	Corporación Andina de Fomento
CECOSA	Centros Comunales de Seguridad Alimentaria
CEDRO	Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina de la ONU
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CERIAJUS	Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia
CIES	Consortio de Investigación Económico Social
CITE	Centros de Innovación Tecnológica
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CNE	Consejo Nacional de Educación
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
CONVEAGRO	Convención Nacional del Agro Peruano
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CTAR	Consejos Transitorios de Administración Regional
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación

DEVIDA	Comisión Nacional de Lucha Contra las Drogas
FAN	Foro del Acuerdo Nacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIM	Frente Independiente Moralizador
ForoSalud	Foro de la Sociedad Civil en Salud
FUSADES	Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
IDL	Instituto de Defensa Legal
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
IISD	Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IPAE	Instituto Peruano de Administración de Empresas
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
JNUDRP	Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONDS	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNP	Policía Nacional del Perú
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROLIDER	Programa de Formación de Líderes en Ciencia, Tecnología e Innovación
PromPerú	Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo
PROVIÁS RURAL	Proyecto Especial de Infraestructura Rural de Transporte
SEBRAE	Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas

SNI	Sociedad Nacional de Industrias
SNGA	Sistema Nacional de Gestión Ambiental
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
UAC	Unidad de Análisis de Conflictos
UAEPCS	Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPD/OEA	Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USIP	United State Institute of Peace

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com

PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com

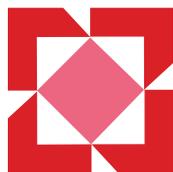
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

NOVIEMBRE 2014 LIMA - PERÚ



MAX HERNÁNDEZ CAMARERO

DOCE  AÑOS
DEL ACUERDO
NACIONAL



Acuerdo Nacional

Unidos para crecer