



Acuerdo Nacional

pasado,

presente y

futuro

Max Hernández

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2004
© Acuerdo Nacional 2004

Las publicaciones de International IDEA no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de International IDEA, de su Junta o de los Miembros del Consejo.

Solicitud de permisos para reproducir o traducir toda o alguna parte de esta publicación se deben hacer a:

Information Unit
International IDEA
SE 103 34 Stockholm
Sweden

International IDEA favorece la divulgación de sus trabajos, y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de traducción o reproducción de sus publicaciones.

La presente obra representa la opinión del autor y de los entrevistados, no necesariamente la opinión de los editores. La misma se basa en fuentes bibliográficas así como en las entrevistas realizadas.

Diseño gráfico: Fabrizio Sotelo
Fotos de la carátula: Archivo de Prensa de la Presidencia del Consejo de Ministros
Diagramación: Stokastic
Impresión: Obra Prima
Depósito legal: 1501152004-7956
ISBN: 91-85391-11-5

Prólogo

El Acuerdo Nacional del Perú (AN), cuya utilidad es materia de saludable controversia dentro del país, tiene por lo menos tres elementos que lo constituyen como una experiencia singular.

En primer lugar, aquí se sientan en una misma mesa partidos políticos con representación parlamentaria, algunas de las principales organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno.

En segundo lugar, esta experiencia peruana destaca por su duración. Ha cumplido dos años, por supuesto que no homogéneos sino llenos de avatares, y, lo que es más importante, sus integrantes afirman al unísono la decisión de permanecer en este foro, a pesar de que ninguno de ellos está exonerado de cuestionamientos internos debidos a esta participación.

En tercer lugar, funciona en base a reglas de procedimiento muy simples: a las sesiones no ingresa la prensa. No se graban ni se registran textualmente las intervenciones. No se vota. Es decir que no se habla para las cámaras. Tampoco para la historia. Y tampoco cabe negociar para ganar votaciones, puesto que éstas no existen.

Todo ello crea en el AN un microclima especial, de constructiva cordialidad, en medio de una vida pública caracterizada por la controversia, el escándalo y, con demasiada frecuencia, la superficialidad.

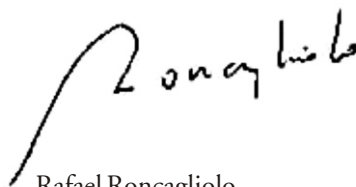
En este clima se aprobaron, en julio del 2002, las 30 Políticas de Estado que vinculan a los firmantes hasta el año 2021, año del bicentenario de la Independencia. Y luego, durante el primer semestre del 2004, el Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo y el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006. Y en este mismo clima, se prepara en estos días un Pacto de Mediano Plazo (2004-2011) por la Inversión y el Empleo Digno, junto con un Consenso para la Reforma Constitucional.

Con todos sus altibajos y a ritmos que no son siempre los deseables, el AN avanza en su proceso de autonomización, de descentralización y de afirmación de los temas sustantivos.

Por todo ello vale la pena analizar la experiencia. Y nadie mejor para hacerlo que Max Hernández, que ha puesto su reconocido ojo profesional y su privilegiada bonhomía al servicio del diálogo entre los peruanos, participando, desde el origen mismo del AN, como miembro de su Consejo Consultivo.

Gracias a IDEA Internacional, por haberle encargado el estudio que aquí publicamos, con el beneplácito de saber que ha de servir para mejorar, ahora y en el futuro, el entendimiento cabal entre los peruanos en torno a los temas sustantivos de nuestro destino nacional.

Lima, octubre del 2,004.



Rafael Roncagliolo
Secretario Técnico del Acuerdo Nacional

Presentación

Con el retorno de la democracia en el 2001, la transición peruana hacia estándares más amplios de vida democrática pasó a ser el horizonte de la preocupación política. No obstante, la posibilidad de hacer confluir las líneas de acción del Estado con una participación de la sociedad que le diera legitimidad al proceso, debía enfrentar - en un contexto de exclusiones postergadas, demandas sociales y un débil sistema de partidos - las altas expectativas de cambio de la población. Las condiciones para una democracia sustentable en el Perú, cuya consolidación es tan importante para el conjunto de los países andinos y para toda América Latina, hacían visible la necesidad de atender los problemas de la gobernabilidad interna.

Esto, por cierto, no es una novedad en el escenario latinoamericano. La última década, con las difíciles secuelas económicas, el contexto de crisis de representación y una marea de desafección ciudadana respecto del sistema en su conjunto, ha puesto de relieve a la concertación política y al consenso social como uno de los puntos básicos para la consolidación democrática. En efecto, una democracia representativa se debe tanto a una Constitución que garantice las libertades individuales y la separación de poderes, como al ejercicio de elecciones competitivas, libres y transparentes; pero las democracias son también, en el corazón de su filosofía, la expresión de una relación muy estrecha entre una estructura institucional y ciertos principios que la caracterizan. Uno de esos principios fundamentales es el concepto de diálogo.

El diálogo es consustancial al sistema democrático. Es el intercambio de puntos de vista que posibilita llegar a acuerdos mínimos, y que permite un trabajo conjunto allí donde hay orientaciones comunes. Por ser una herramienta cuyo primer impacto político es intangible, suele ser visto con cierta reticencia. Lo cierto, sin embargo, es que el diálogo resulta de interés no sólo para la vida política regular, sino también y principalmente- en el difícil manejo de conflictos y en la construcción de democracias más inclusivas. En años recientes, el compromiso institucional de International IDEA por apoyar

en distintos países la formación de consensos en materia de reforma política, se ha visto corroborada por la utilidad de esta práctica.

Como organización intergubernamental con el mandato de promover la democracia sustentable en el mundo, IDEA está especialmente dedicada a difundir experiencias comparadas de construcción de instituciones democráticas representativas y responsables. Desde esa perspectiva, IDEA advierte en el Acuerdo Nacional del Perú un ejemplo novedoso de diálogo político. Desde marzo del 2002, se ha convertido en un espacio inédito de concertación entre el Estado, las fuerzas políticas y la sociedad civil, el cual constituye una iniciativa para ampliar la participación y motivar al mismo tiempo el compromiso de la sociedad hacia metas comunes de largo plazo. Al mismo tiempo, es una experiencia que asienta una excelente oportunidad para evaluar las posibilidades de procesos de concertación que complementen y fortalezcan los canales formales de la democracia institucional.

Por ese motivo, a dos años de iniciado el Foro del Acuerdo Nacional, IDEA presenta el informe *Acuerdo Nacional: puntos pasados, presentes y futuros*, el cual representa una suerte de diario de flujo y evaluación global del proceso. Apoyado sobre tentativas similares, el presente documento da una inicial y rápida visión a las razones que han llevado recientemente a optar por experiencias de este tipo en América Latina, para después describir y analizar los distintos aspectos que le dieron forma al Foro los actores, la estructura, las dinámicas de trabajo, los acuerdos alcanzados y la coyuntura política. Finalmente, se evalúa los logros del proceso y se hacen recomendaciones respecto de aquellos puntos que podrían ser afinados en el futuro.

Estocolmo, octubre del 2004



Karen Fogg
Secretaria General IDEA Internacional



Acuerdo Nacional¹

pasado,

presente y

futuro

Max Hernández²

Índice

1. Introducción.
2. El concepto de diálogo.
3. Los procesos de diálogo en el Perú en el contexto de América Latina.
4. El Acuerdo Nacional en la perspectiva de la República.
5. Convocatoria y participantes.
6. La estructura tripartita.
7. Instancias, procesos e itinerario.
8. El AN y las instituciones del Estado.
9. Las políticas de Estado.
10. El desarrollo del AN y la coyuntura política.
11. Logros, problemas y desafíos.
12. Significado e impacto.
13. Recomendaciones.
14. Reflexiones finales.

¹ Informe realizado para Internacional IDEA y el Acuerdo Nacional.

² El autor, miembro de la Comisión Consultiva del Acuerdo Nacional, desea agradecer la colaboración de Kristen Sample, Directora del Programa Perú de Internacional IDEA, y de Dana Cáceres, Secretaria Ejecutiva de SIDEA.

1. Introducción

Este informe es un estudio exploratorio sobre el Acuerdo Nacional (AN). El hecho de tratarse de un tema relativamente nuevo en la política peruana hace necesaria una descripción pormenorizada de aspectos esenciales que atañen a su estructura y procesos. Los elementos descriptivos han sido tomados, en primer lugar, de la revisión de los archivos del AN. La posterior revisión de fuentes secundarias (artículos, entrevistas periodísticas, notas de prensa, etc.) se hizo destacando los puntos críticos e interrogantes y estableciendo comparaciones. Se ha examinado con particular cuidado la reunión de balance realizada por la Coalición por la Democracia en el Perú y sus boletines mensuales de seguimiento, así como las entrevistas periodísticas y presentaciones televisivas de miembros del AN. Las observaciones realizadas a lo largo de los dos años de su funcionamiento han sido también una fuente invaluable. Todos estos datos sirvieron de base para elaborar la guía de entrevistas en profundidad y las preguntas del cuestionario ampliado, en algunos casos. Se ha buscado conocer cómo perciben el AN, su estructura y sus procesos, personas que están o han estado directamente comprometidas con el AN o lo han seguido de cerca con una perspectiva de aprobación o de crítica. También se han tomado en cuenta expresiones públicas de líderes políticos o de opinión acerca del AN o del Foro en diversas circunstancias. Se ha intentado profundizar en sus ideas, explorar sus supuestos y hacer explícitos sus puntos de vista.

La utilización de una metodología cualitativa supone una orientación centrada en torno a las opiniones sostenidas por los entrevistados y a las ideas que se han formado, en un intento de refinar sus conceptos en el espesor mismo de las entrevistas. Huelga decir que no pretende aportar datos cuya significación depende del tamaño o representatividad estadística de la muestra. Las generalizaciones se entienden en términos distintos a los que rigen para una investigación cuantitativa. Dado el conocimiento e interés, la riqueza de sus

apreciaciones y el potencial de sus ideas acerca del tema, se puede considerar que los entrevistados y quienes han participado en las discusiones son, en la práctica, co-autores de este trabajo. Sin embargo, el proceso constructivo-interpretativo es de responsabilidad exclusiva del firmante del informe.

La secuencia de tareas realizadas fue la siguiente:

- Elaboración de cronograma.
- Revisión de archivos del AN.
- Elaboración de lista de entrevistados.
- Elaboración de pautas de entrevistas.
- Elaboración de cuestionario.
- Envío de los cuestionarios (40).
- Entrevistas en profundidad (14).
- Procesamiento de respuestas a los cuestionarios y a las entrevistas.
- Elaboración del Informe.

2. El concepto del diálogo

2.1 El diálogo y los diálogos

Cualquiera que sea la definición de democracia que se utilice como punto de partida, ésta supone la confrontación pacífica de criterios e intereses diversos a menudo contrapuestos y en conflicto-entre distintos actores políticos y sociales. Dialogar es una práctica esencial de la democracia; más aún, la deliberación constituye el corazón mismo del quehacer democrático. En el diálogo se configuran redes de conversaciones que orientan modos de definir criterios, compartirlos y buscar formas de actuar. Si la democracia es concebida como un régimen que provee a la ciudadanía de condiciones para coordinaciones sociales legítimas y justas, que implica un conjunto de procedimientos, se hace evidente de suyo que el diálogo es tanto un supuesto esencial a la democracia -núcleo central de su filosofía- cuanto un *modus operandi*.

El llamado diálogo social, cívico o nacional es una práctica relativamente reciente. Se caracteriza por ofrecer espacios para la concertación y para las negociaciones entre fuerzas políticas, actores sociales y agentes económicos, y supone un proceso *ad-hoc* que se desarrolla en un ámbito abierto a la participación ciudadana con el propósito de generar recursos para la toma de decisiones y ampliar su base de legitimidad. Implica, por lo tanto, una visión amplia de lo que significa el fortalecimiento de la democracia.

En este sentido, el diálogo puede ser un instrumento eficaz para enfrentar problemas específicos. En algunas circunstancias puede constituirse en una herramienta capital en una discusión estratégica, tanto para buscar acuerdos

y resolver conflictos cuanto para impulsar procesos políticos que posibiliten y garanticen la gobernabilidad democrática. En tanto *modus operandi*, el proceso puede propiciar el desarrollo de la confianza mutua, reducir las fricciones que están en la base de los “costos de transacción” entre personas e instituciones, generar consensos, prevenir posibles conflictos o encarar crisis. En el momento actual, la reflexión conceptual acerca de los alcances del diálogo no permite aún el uso de una terminología común.³

Un objetivo central anima los procesos de diálogo cívico: ampliar la participación ciudadana mediante la creación de foros en los que la convocatoria a recursos e instituciones de ancha base permita la toma de decisiones acerca de temas cuya complejidad y urgencia requieren la búsqueda de consensos que extiendan las bases de legitimidad. El diseño, la estructura y los procesos específicos adoptados en cada circunstancia en los diferentes entornos sociales y momentos políticos, varían de acuerdo a los objetivos más concretos y al grado de exigencia ciudadana y de institucionalización de la respectiva sociedad. Si bien proponen ideas acerca del rumbo que debe tomar la vida nacional, cabe subrayar que no se plantea de ninguna manera que los diálogos “por sí mismos” lleven a la solución de problemas que afectan a la población, ni que reemplacen la acción del Estado.

Los consultores del equipo UNDP-Generon⁴ proponen una definición del Diálogo Democrático a partir de tres características y desafíos en relación al propósito, la tarea de los participantes y el tipo de procesos:

³ Véase Zovatto, D. y Varela-Erasheva, M., *Diálogos nacionales: Lecciones aprendidas de diversas experiencias en América Latina*, Presentación en el Taller “El papel de los diálogos en la política social. Implicaciones para la estrategia de desarrollo social del BID”, Santiago de Chile, 30 y 31 de mayo de 2002, también <www.undp.org/rblac/dd>.

⁴ Pruitt, B., *Informe Tercer taller de aprendizaje sobre Diálogo Democrático*. Buenos Aires, Argentina 1-3 de diciembre de 2003. Proyecto Regional PNUD DRALC Diálogo Democrático: Promoviendo la Generación de Consensos entre Múltiples Partes Interesadas como una Herramienta para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática.

CARACTERÍSTICAS

PROPÓSITO	PARTICIPANTES	PROCESO
Abordar problemas sociales complejos que las instituciones existentes enfrentan de manera independiente con dificultad.	Representan un microcosmos del sistema político, económico y social.	Diálogo abierto e incluyente.

DESAFÍOS

PROPÓSITO	PARTICIPANTES	PROCESO
Definir la relación entre el diálogo democrático y las instituciones de la democracia constitucional.	Tener presente la relación del grupo de participantes con el macrocosmos que representa.	Equilibrar la necesidad de apuntar a los resultados con la necesidad de crear un espacio seguro para la construcción de relaciones y el desarrollo de la confianza mutua.

Va sin decirlo que sólo un clima democrático permite que la persona desarrolle sus potencialidades y que la ciudadanía pueda tomar conciencia de sus derechos y deberes, así como construir una memoria colectiva que, superando escisiones antagónicas, pueda hacer posible una visión de la historia capaz de crear una perspectiva de futuro compartida.

2.2 Algunos usos de los diálogos

Si bien la noción de diálogo se refiere a cosas muy diversas y es necesario lograr mayores precisiones en la terminología al uso, en lo que se refiere al diálogo cívico en tanto que método para enfrentar problemas específicos- es posible establecer una clasificación tentativa de acuerdo a los objetivos que se proponen según los casos. En América Latina, los procesos de diálogo han sido empleados para:

- Encarar crisis de:
 - a) Legitimidad de la institucionalidad democrática (Mesa de Diálogo de la OEA en el Perú).
 - b) Bloqueo político (Costa Rica; Pacto de Gobernabilidad Peruano).
 - c) Representación (El Diálogo que el país necesita, Argentina).
- Superar situaciones de:
 - a) Conflictos armados (durante o después de los mismos: El Salvador, Guatemala, Colombia).
 - b) Polarización social y crisis de confianza (Bolivia).
 - c) Circunstancias específicas que no se han podido resolver a través de las instituciones formales existentes (Mesa de Diálogo de la OEA en el Perú).
- Generar consensos amplios en lo relativo a:
 - a) Políticas públicas que involucran una pluralidad de actores con múltiples intereses (Panamá 2020; El Salvador).
 - b) Visiones compartidas en torno a estrategias de desarrollo (Visión de México; Perú 2021).
 - c) Diseño de políticas de Estado (Acuerdo Nacional).

3. Los procesos de diálogo en el Perú en el contexto de América Latina

En el último cuarto del siglo pasado se produjo en la región una grave erosión de las precarias instituciones construidas con dificultad a partir de la Independencia. Su capacidad para contener la emergencia de angustias, temores y enfrentamientos disruptivos y permitir la búsqueda de consensos solidarios se vio gravemente mermada. Asediadas por cambios veloces y disrupciones súbitas, colapsaron y con ellas un conjunto de significaciones que se constelan en formaciones y prácticas institucionales que van dando estabilidad a estructuras que actúan como sistemas comunitarios de defensa contra aquellas angustias sociales que se perciben como graves amenazas subjetivas.

Los efectos desestabilizadores de estas circunstancias y la persistencia de comportamientos y moldes mentales de larga data, hacen urgente entender los encuentros y desencuentros entre la sociedad civil⁵ y la política. También, las tensiones muchas veces conflictivas entre las formas tradicionales del quehacer político y una manera nueva de encarar el reto democrático cuyas formas aún no se han definido pero que, como se hace cada vez más evidente, requiere de la inclusión de la sociedad civil, los medios de comunicación y el mundo académico, intelectual y de la cultura en la consecución de los objetivos sociales prioritarios del presente, como la erradicación de la pobreza, el pleno empleo y la integración social y consonante con el respeto a la biósfera.

En la transición al nuevo milenio es posible percibir dos tendencias en las dirigencias políticas de América Latina:

- a) Un creciente interés en las políticas de Estado más allá de las acciones circunscritas de gobierno.
- b) La búsqueda de consenso como alternativa a la confrontación.

Estas tendencias se sitúan en un contexto de exclusiones y desigualdades extremas atravesado por varios problemas que afectan en diversos grados a los gobiernos de la región:

- Una crisis de representación política que se complica con un déficit de institucionalidad y la pérdida de credibilidad de los partidos políticos y de la clase política en general. Esto tiene lugar en circunstancias en las que la política está “bajo sospecha” y la necesaria vigilancia ciudadana por parte de los medios de comunicación y los organismos no gubernamentales muchas veces se tiñe de suspicacia.
- Secuelas y remanentes de gobiernos dictatoriales, enfrentamientos armados, polarización política y subversión terrorista.
- Persistencia de un círculo vicioso: huelgas, reclamos violentos, tomas de carreteras etc., leyes de emergencia, firma de convenios e incumplimiento de los mismos.
- Los retos que enfrentan los gobiernos de mantener las economías nacionales a la par que integrarlas en la economía global.

La existencia del Parlamento Latinoamericano, el intercambio de experiencias entre miembros, mediadores, observadores o consultores que participan en diversos diálogos cívicos en las conferencias y talleres organizados por el PNUD y la UPD de la OEA, han permitido la discusión de las experiencias de diálogo, concertación y negociación política y contar con testimonios de primera mano. Ello ha contribuido a ampliar la visión sobre los alcances y límites de los marcos en los que discurre la democracia, permite explorar formas de relación más balanceada entre los gobiernos, los partidos y los actores sociales y puede proveer nuevas prácticas y herramientas para la consolidación de la gobernabilidad democrática.

La formulación clásica de la noción de

⁵ Es importante tener en cuenta el énfasis diverso entre dos visiones acerca de la sociedad civil: a) (bürgerliche Gesellschaft) organizada en torno a una economía y una ideología y b) el conjunto de instituciones autónomas.

governabilidad fue delineada desde la perspectiva de Europa Occidental, Japón y los EEUU en 1975. Respondía a los problemas que surgían en razón de la brecha cada vez mayor entre las demandas sociales -plurales, fragmentadas y crecientes- y la capacidad efectiva de gobiernos escasos de recursos financieros, de autoridad, de los marcos institucionales y de los requisitos para poder enfrentar la situación.⁶ Una década más tarde, la noción de una gobernabilidad democrática fue adquiriendo importancia.

Los impulsores del “Círculo de Montevideo” propusieron 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. Las dificultades relativas a demandas sociales cada vez más urgentes, en condiciones de recursos muy limitados y las gravísimas exclusiones, hacen de la gobernabilidad democrática un reto a la vez que muy difícil, imprescindible de enfrentar en la región.⁷

Durante la presidencia de Valentín Paniagua, el gobierno peruano promovió la suscripción de la Carta Democrática Interamericana. Esta iniciativa, que expresa la voluntad de asumir la imprescindible tarea que significa el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en América Latina, 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. El compromiso del Acuerdo Nacional con la Carta Democrática Interamericana afirma uno de sus principales consensos.

En lo que atañe específicamente a los procesos de diálogo en el Perú,⁸ el país ha sido escenario de diálogos de varios tipos: más o menos institucionalizados; de corta y larga duración; sobre temas muy específicos (p. ej. relaciones civiles y militares, políticas de salud, políticas ambientales) o más amplios (p. ej. gobernabilidad democrática); consultas promovidas por organizaciones no gubernamentales nacionales, por organis-

mos internacionales o por agencias bilaterales de cooperación internacional; entre grupos específicos de participantes (grupos indígenas, representantes de partidos políticos, etc.) o entre grupos de interés muy variados (múltiples partes interesadas -*multiple stakeholders*-).

A principios de la década de los 60, la frase “conversar no es pactar” pronunciada en público por el dirigente aprista Ramiro Prialé, hizo noticia y desató una polémica. Durante el primer año del gobierno de Fernando Belaunde Terry 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 por esos años se realizaron eventos que propiciaban el diálogo entre representantes y portavoces de diversas organizaciones, auspiciados principalmente por entidades académicas y no gubernamentales (entre otras: la Universidad del Pacífico, la Fundación Friedrich Ebert y GRADE).

Posteriormente, una amplia gama de entidades -organizaciones sociales de base y organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales y gremios empresariales- generaron espacios de diálogo para promover la gobernabilidad democrática, para reformar las instituciones del Estado y para reorientar los esfuerzos de desarrollo del Perú. Entre los principales tuvieron lugar diálogos en el ámbito municipal, el Foro Educativo, los llevados a cabo por Agenda:PERÚ y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza creada al inicio del gobierno de transición de Valentín Paniagua, mediante una iniciativa liderada por el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.

Durante la última etapa del gobierno de Alberto Fujimori, en medio de un escenario de alta tensión, confrontación política y disturbios callejeros, la OEA, con el auspicio de un grupo de destacadas personalidades internacionales, promovió la Mesa de Diálogo, la cual sentó las bases para la transición democrática que tuvo lugar tras la fuga de Alberto Fujimori al Japón.

⁶ Crozier, M., Huntington, S. P. y Watanuki, J., *The Crisis of Democracy. Report on the Governance of Democracies* to the Trilateral Commission, New York University Press, 1975.

⁷ Agenda:PERÚ, *Democracia y Buen Gobierno*, Editorial Apoyo, 1995; Ruiz-Caro, A. *Concertación nacional y planificación estratégica: Elementos para un nuevo consenso en América Latina*, ILPES, 2002; OEA, “El diálogo político y la gobernabilidad democrática en las Américas” (Borrador. Marzo 2004).

⁸ Cf. Sagasti, F. y Prada, F., 2002, “Los Procesos de Diálogo Social en el Perú”.

4. El Acuerdo Nacional en la perspectiva de la República

Las entrevistas, las intervenciones y las conversaciones de los pasillos ponen sobre el tapete una pregunta crucial que lleva el sello de aquella que se hiciera el historiador Jorge Basadre en su *Historia de la República del Perú*: ¿por qué en casi doscientos años el Perú no ha superado el Estado empírico y el abismo social? Desde la perspectiva constitucional, es cierto que algunas de las doce Cartas Constitucionales de la historia republicana reflejan momentos constituyentes de convergencia democrática (especialmente las Constituciones de 1823, 1860 y 1979). Sin embargo, los pactos sociales que buscaron consagrar no lograron arraigo y duración suficientes, además algunos estuvieron circunscritos a las élites dirigentes.

Si bien la defensa de la decisión de la Convención por el Pueblo de Lima en 1834, la deposición de los hermanos Gutiérrez en 1872, la coalición Cívico-Demócrata de 1895, el derrocamiento de Leguía en 1931 y el triunfo del Frente Democrático Nacional significaron la presencia popular en lo político, fueron acontecimientos coyunturales más que modificaciones en las estructuras del Estado. En general se podría decir que en relación a otros países de la región que organizaron más tempranamente gobiernos civiles y sistemas partidarios en base a la dupla conservadora-liberal, en el Perú hubo un “retraso democrático” que afectó a la nación e hizo que se perdiesen algunas ventajas comparativas iniciales.

Una mirada circunscrita al siglo pasado en la que coinciden algunos entrevistados define *grosso modo* tres momentos de organización del Estado peruano: un primer momento (de fines del siglo XIX a 1930), oligárquico-patrimonial, que corresponde a una etapa de centralización en la que la política estaba dominada por partidos de notables. Sin embargo, es importante señalar la propuesta del Partido Civil en 1870, una suerte de proyecto nacional, y el pacto de 1895 que dio

origen a la “República Aristocrática”. Una segunda fase (de 1930 a 1990), que podría llamarse nacional-popular, muestra un primer intento de crear una autoridad pública que busca marcar una diferencia entre lo público y lo privado. Los partidos pasaron de ser partidos de notables a ser partidos de masas (el APRA, las corrientes de izquierda, AP). Sin embargo, este intento de organización del Estado no logró integrar al conjunto del país en el sistema democrático. Un tercer momento (de 1990 al 2001), que podría llamarse de “modernización autoritaria”, niega a los partidos y recusa la política como tal.

A lo largo del siglo pasado los procesos de democratización social no siempre coincidieron con la vigencia de la democracia política. Dos instancias ilustran lo dicho: el ascenso mesocrático durante el oncenio de Leguía y la inclusión política de los campesinos durante la dictadura velasquista. El último período o interregno autoritario, con un presidente que llegó al poder como independiente (*outsider*) que disolvió el Congreso y excluyó a los partidos, se inscribe en esta tradición. Como sostienen diversos historiadores de la república, la figura del caudillo no solo es típica del Perú, sino de América Latina, donde los caudillos o líderes carismáticos siguen teniendo presencia gravitante. Esto ha conspirado contra la formación de partidos políticos con capacidad de delegar funciones.

En los últimos cuatro lustros del siglo pasado, el Perú fue sacudido por tres graves crisis:

- a) La gobernabilidad se vio seriamente afectada por el desprestigio de los partidos políticos y por una grave sensación de desgobierno, provocada por la subversión terrorista y la guerra sucia, que llevó a que el terror, la parálisis y la furia se aposentasen en el fuero íntimo de las personas;
- b) La economía se vio gravemente comprometida: la hiperinflación de fines de los 80, que produjo

una sensación de despojo, fue corregida con una drástica imposición del modelo de ajuste estructural que dio lugar a un espejismo de modernización que a la postre resultó excluyente; c) El derrumbe de la democracia transformó el quehacer político en espectáculo.

Para subrayar su desprecio por la democracia, Sendero Luminoso había señalado el día de las elecciones como la fecha simbólica de dar inicio a la subversión terrorista. La violencia política y la crisis económica que prevalecieron durante el decenio de los ochenta dieron lugar a fenómenos en apariencia paradójicos. Los representantes de diversos sectores de la sociedad peruana ponían el énfasis en el diálogo y la concertación pero las posiciones de estos representantes tendían a polarizarse en torno a ciertos temas, tales como el desempeño de las Fuerzas Armadas en la lucha antiterrorista, el papel de Estado en la economía y las relaciones con los acreedores externos. A principios de los 90, la hiperinflación fue corregida con medidas drásticas y eficientes y, en medio de una crisis política marcada por un profundo escepticismo, se produjo el golpe de Estado. La política se transformó en espectáculo televisivo y la ilusión de una modernización autoritaria se hizo parte “natural” del sentido común. Las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad se modificaron de manera radical. También, la Constitución de 1979 fue reemplazada por la de 1993.

“La reinscripción de esos años [los noventa] ha dejado, pues, pendiente una serie de problemas. En la América Latina, así como el socialismo no fue democrático, puede que el capitalismo no sea muy liberal. La reestructuración centro-periferia, la democracia sin democratización, vale decir con más excluidos, con más pobres (hay unos estudios de Carlos Franco que echan resultados aterradores: los campesinos andinos son más pobres que nunca), nos está destruyendo la antigua polaridad dictadura o democracia”.

Hugo Neira, sociólogo e historiador.

En el plano internacional, la revolución informática, la comunicación satelital y las

políticas de liberalización que hicieron posible un veloz flujo de capitales impulsaron los procesos de la globalización. El país fue sintiendo los efectos de un proceso que se expresó de manera “desigual y combinada” para utilizar una expresión devenida tópico. Dos eventos marcaron sendos puntos de inflexión en un mundo posmoderno, poscolonial, postoccidental y postoriental. El primero ocurrió en 1989: la caída del muro de Berlín. Las implicancias concretas y simbólicas del derrumbe de las barreras erigidas por el poder soviético sellaban -incluso para los historiadores más circunspectos (i.e. F. Furet, E. Hobsbawm)- el fin de un siglo corto marcado por enfrentamientos entre las concepciones estatista y liberal de la economía. Para otros, hacía evidente “el destino manifiesto del capitalismo democrático” e incluso alguno pensó que marcaba “el fin de la historia”. El segundo evento ocurrió el 11 de setiembre de 2001. El boquete abierto en las Torres Gemelas por el brutal ataque terrorista enmarcaba también un vacío en la comprensión de lo que había ocurrido. Muchos formadores de opinión revisaron su parecer. “La creencia de que la globalización avanzaba con paso firme y armonioso parecía haber quedado sin fundamento”. También se dijo que el descontento de las grandes mayorías excluidas de los beneficios del proceso globalizante podía servir de excusa para que unos cuantos fanáticos quisiesen detenerlo desde los abismos del odio y la desesperación.

En el ámbito nacional, la ilusión de una modernización autoritaria terminó a fines de los 90 en una grave recesión en un contexto de megacorrupción. Cabe mencionar que uno de los principales precursores del actual proceso de diálogo para el Acuerdo Nacional se remonta al llamado “Acuerdo de Gobernabilidad”, impulsado por Gustavo Mohme Llona y suscrito por 14 partidos políticos de oposición al gobierno de Alberto Fujimori. En el 2001, la conjunción de la presión ciudadana en un contexto internacional favorable y el destape de la corrupción contribuyeron a que la Mesa de Diálogo auspiciada por la OEA diera paso a que se instituyese un gobierno de transición que llevó a cabo elecciones limpias -en el marco de la Constitución de 1993- y pudo nombrar una

Comisión de la Verdad y la Reconciliación. El conjunto de la sociedad estuvo al margen de los acuerdos que fueron tomados entre los partidos políticos presentes.

“En lo que se refiere al esfuerzo por asegurar la democracia, condición necesaria para poder diseñar políticas de Estado con visión de futuro, los antecedentes inmediatos del AN tienen como empeño precursor la oposición al golpe del 5 de abril de 1992. El Foro Democrático, la campaña por las firmas de 1993 y el Pacto de Gobernabilidad del 25 de noviembre de 1999 - en el que jugó un papel preponderante Gustavo Mohme Llona- son algunos hitos en el camino hacia el AN. También, luego del reconocimiento internacional del fraude electoral, la Mesa de Diálogo facilitada por la OEA en octubre del 2000 y la Mesa de Diálogo por el Desarrollo y la Democracia convocada por el Gobierno de Transición”.

Valentín Paniagua, ex Presidente de la República.

El acuerdo político, importante pero limitado, al que se llegó en la mesa de diálogo no abordó los aspectos económico-sociales de la crisis. Es importante señalar que en los momentos iniciales de la transición los gremios empresariales se hallaban preocupados por el “clima de inversión” -sentían que se había deteriorado en los últimos años y su balance era muy negativo- y por la necesidad de mejorar el “índice de competitividad”. La CONFIEP propuso en abril del 2001 un “Contrato para el Perú”. Por su parte, los sindicatos y las confederaciones sindicales expresaban su preocupación por “la inestabilidad laboral y “las malas condiciones de trabajo” que se había producido en la última década del siglo pasado. Ambos grupos coincidían en su preocupación por la falta de empleo. Era bastante evidente que el gobierno electo no tendría un período de “gracia” o de “luna de miel”. Las urgencias desatadas eran muy grandes.

Las graves crisis por las que atravesó el país y la velocidad de los cambios producidos en torno a

los fenómenos de la globalización afectaron en importante medida las significaciones psicológicas y sociales que se habían vinculado gradualmente a instituciones y prácticas institucionales que daban estabilidad a modos de relación compartidos y actuaban como un sistema comunitario de defensa tanto frente a las angustias sociales y subjetivas. Los mencionados procesos afectaron la vida cotidiana, violentaron las instituciones y los valores democráticos y erosionaron las seguridades establecidas con dificultad en el Perú a lo largo de años. Muchas instituciones colapsaron asediadas por cambios veloces y remezones súbitos. Su desaparición hizo que la posibilidad de alcanzar consensos solidarios se viese gravemente mermada.

Viene al caso preguntarse si la serie de crisis que vivió el país convergió en lo que se podría llamar, siguiendo a Cornelius Castoriadis, una gran “crisis de las significaciones sociales imaginarias”. Responder a la pregunta podría permitir una valoración más profunda de la democracia, conocer los puntos frágiles de sus cimientos y en dónde radica el malestar que se siente con respecto a ella. En todo caso, la crisis creó una clara conciencia de la gravedad de los problemas estructurales del país y de la precariedad de las bases del sistema democrático, al tiempo que creó la ilusión de que la salida de Fujimori era suficiente sin considerar la persistencia de un clima propicio a la confrontación que provenía en parte importante del exceso de “ideologismo” que prevaleció en el momento.

5. La convocatoria y los participantes del Acuerdo Nacional

Realizadas las elecciones del 2001, se dieron los primeros pasos para el inicio de un proceso de concertación entre las fuerzas políticas. Tan pronto como el Presidente de la República Alejandro Toledo asumió el cargo, dispuso las acciones pertinentes, cuando en los medios políticos se barajaba la posibilidad de la convocatoria a una Asamblea Constituyente. En agosto, el entonces Presidente del Consejo de Ministros Roberto Dañino, propuso al Congreso la necesidad de convocar a los partidos en él representados a participar en un foro para llegar a un acuerdo sobre políticas de Estado. Al mismo tiempo, reconstituyó el Consejo Nacional de la Visión con la convocatoria a la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, la cual se sumó a las instituciones de la sociedad civil que habían estado trabajando el tema para que procediera a elaborar un proyecto de “Propuestas para una Visión del Perú al 2021”.

En setiembre, toma cuerpo la idea de hacer un diálogo -una suerte de pacto- con los partidos y también la de establecer un proceso de diálogo con organizaciones de la sociedad civil en torno a demandas concretas planteadas por éstas. En un momento en que los partidos reconocían que estaban erosionados por la desafección y pérdida de legitimidad sociológica se comenzó a esbozar la fórmula original peruana (partidos + sociedad civil por partes iguales) diferente, por ejemplo de los pactos de la Moncloa, en los que los partidos era suficientes 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 las que participaron líderes de partidos políticos y representantes de organizaciones sociales y empresariales.

“El escenario promisorio y el clima de apertura al diálogo del 2001 constituyeron el telón de fondo. En tales condiciones fue posible un pacto con el poder, alrededor del poder, sobre el tema del poder. Los pactos anteriores solían ser contra el poder. La existencia de demandas sociales planteadas con urgencia y los compromisos suscritos por Alejandro Toledo con organizaciones de la sociedad civil confluyeron en la propuesta inicial, planteada al Presidente electo después de la segunda vuelta. La idea final con la que se convoca el AN el 5 de marzo del 2002 fue precedida de muchas conversaciones, marchas y contramarchas como todo proceso complejo”.

Juan De la Puente, Consejero Presidencial de Gobernabilidad y Relaciones Sociales.

En la segunda ronda de conversaciones, una vez aceptada la importancia de hacer converger actores con representación política y social, se enfrentaron los problemas derivados de las distintas realidades de una y otra representación. También se debatió lo que algunos han llamado la “ingeniería” del diálogo, así como la idea de producir políticas de largo plazo con un horizonte temporal proyectado al 2021. Las experiencias boliviana, chilena y española fueron especialmente estudiadas. 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. Se continuaron las consultas con líderes políticos y representantes de la sociedad civil. Luego se eligió el nombre: Acuerdo Nacional, se señaló la necesidad de una Secretaría Técnica y la conveniencia de que el AN contase con un Comité Consultivo. Todo

ello en un clima agitado por las protestas de Arequipa con respecto a la privatización de los servicios de energía eléctrica.

Una serie de razones prácticas hacían aconsejable un número de organizaciones tal que no tuviese la dimensión de una asamblea, sino que permitiera un trabajo que se podría llamar de “laboratorio”. El primer criterio con el que tendrían que cumplir quienes habrían de participar en representación de las fuerzas políticas fue contar con representación parlamentaria y demostrar una trayectoria democrática. No hubo muchas demandas para participar de él, lo que da la impresión de que había aceptación del peso de los partidos representados. Una vez logrado un balance entre las organizaciones políticas y las organizaciones sociales se procedió a su convocatoria. La Asociación Civil “Transparencia” recibió el encargo de asumir la Secretaría Técnica del proceso.

“El Acuerdo Nacional ha sido forjado por los representantes de las principales organizaciones políticas, religiosas, de la sociedad civil y del Gobierno. Estas entidades suscribieron el 5 de marzo del 2002 un Compromiso de Diálogo y se integraron en un Foro de Gobernabilidad que constituyó el foro-madre del proceso. Allí se dispuso la creación de tres foros temáticos: de Equidad, de Competitividad y de Institucionalidad y la Ética Pública; en este último, se formularon las políticas para la modernización del Estado, la descentralización, la institucionalidad de las Fuerzas Armadas, la promoción de la ética y la transparencia, la erradicación de la evasión tributaria y el contrabando, la promoción de los derechos humanos, el acceso a la justicia y la independencia judicial, el acceso a la información, las libertades de expresión y prensa”.

Roberto Dañino, ex Presidente del Consejo de Ministros.

Algunas de los comentarios sobre el AN

muestran opiniones contrastantes: “Un espacio de diálogo democrático inédito”. “Un escenario de buena fe”. “Una oportunidad para permitir un acercamiento entre los actores políticos con los representantes de la sociedad civil y los gobernantes”. “Cenáculo intrascendente”. “Un intento de crear un espacio de convergencia”. “Demasiado limeño”. “Un ámbito que puede permitir procesos políticos que se puedan llevar a cabo”. “Un autoengaño destinado a frenar, moderar, castrar a las fuerzas de transformación política”. “Una reserva que hay que cuidar”. “Sufre del síntoma combi, los que están afuera quieren subirse y los que están adentro quieren bajarse”. “No están todos los que son ni están todos los que están”. “Un té de tías”. “Una buena foto”. “Un espacio democrático pero insuficiente”. “Todos decimos: el futuro empieza hoy, pero que empiece de una vez”...

Si bien hay quienes piensan que la iniciativa del AN pudo haberse propuesto como respuesta a las dificultades al inicio del gobierno del Presidente Alejandro Toledo, existe entre los entrevistados una clara percepción de que no se lo debe caracterizar como una respuesta a una crisis de coyuntura. El AN es visto como una nueva forma institucional para ampliar los espacios de diálogo y formación de consensos y se subraya su especial importancia cuando se tiene una institucionalidad democrática bastante frágil y poco efectiva. Es cierto que el AN configura un canal para el procesamiento de las tareas pendientes de la transición democrática y también que las urgencias de la coyuntura han determinado la prioridad de la concertación.

A continuación de este proceso se dio inicio a una tercera etapa. El 5 de marzo del 2002 se dio su inicio solemne con la firma del documento en el que constaba el compromiso de las organizaciones representadas de lograr un acuerdo que “sirva 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”⁹. El 12 del mismo mes se instaló el Foro de Gobernabilidad que constituyó el núcleo gestor del proceso.

⁹ Ver recuadro con el texto del Compromiso de Diálogo para lograr un Acuerdo Nacional, firmado el 5 de marzo del 2002, verla en la página 22.

“Se reunieron en Palacio de Gobierno -y yo estuve allí- una serie de personas, dirigentes políticos, sociales, gremiales, a algunos de los cuales jamás había visto. Eso fue una improvisación de buenas intenciones. Más que tener representatividad, antes del Acuerdo Nacional debieron realizarse reuniones entre las empresas, las fuerzas del trabajo, los representantes de la economía, incluso del capital extranjero, con el objeto de sentar ciertas bases , y sobre ese trabajo realizado, armar la concertación”.

Armando Villanueva, dirigente histórico del APRA.

Algunas razones dan cuenta de este hecho político inédito y trascendente:

- En lo inmediato: la necesidad de un espacio de concertación en vista de las tensiones entre el discurso preelectoral y la práctica de gobierno, entre el Congreso y el Ejecutivo, etc. Son muchos los ejemplos que se podrían aducir acerca de la confusión entre el activismo electoral y la acción política, la situación se complicó en el Perú dado que la moratoria propia de la “luna de miel” correspondió al gobierno de transición. La composición del Congreso complicó sus relaciones con el Ejecutivo. Sin embargo, estas dificultades determinaron la exclusión de la problemática de coyuntura.
- En un plano más profundo: la urgencia por asumir la continuidad de la responsabilidad del Estado, recuperar el tiempo perdido, diseñar una visión de futuro y forjar un nuevo pacto social -una refundación democrática de la República- en la que jugaron su papel, desde polos opuestos, la conciencia de la gravedad de las crisis mencionadas y una esperanza no exenta del clima propio del cambio de milenio.

Compromiso de Diálogo para lograr un Acuerdo Nacional

A partir de la convocatoria del señor Presidente de la República, los representantes de las fuerzas políticas presentes en el Congreso, de la sociedad civil y del Gobierno nos comprometemos a entablar un diálogo para lograr un Acuerdo Nacional. Aspiramos a que el Acuerdo Nacional sirva de 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, a través de la formulación de políticas de Estado.

Concebimos este acto como una expresión del valor que en una democracia tiene el diálogo y el respeto al pensamiento, a la identidad de cada participante y a las propuestas de todos. Expresamos nuestro respaldo a los espacios de diálogo que se vienen desarrollando en diversas instancias del Estado y la sociedad, y reconocemos la necesidad de institucionalizar el diálogo como un medio para enriquecer nuestra democracia representativa.

Comprometemos nuestros esfuerzos para que este diálogo nacional se realice en un clima político de paz y libertad, con respeto a los derechos de todos, afirmando la responsabilidad ciudadana y condenando cualquier acción de violencia, venga de donde venga, por ser incompatible con el espíritu de consenso inherente a un auténtico proceso de diálogo nacional.

Afirmamos la plena vigencia del Estado de Derecho y

del régimen democrático. Un Acuerdo Nacional debe tener por objeto la lucha frontal contra la pobreza y por la justicia social, a través de una visión compartida del país y de políticas de Estado dirigidas, entre otras, a lograr la universalización del acceso a los servicios de salud y a una educación de calidad (Foro de Equidad Social); la generación de empleo digno y productivo, respetando los derechos sociales, en el marco de una política económica que promueva la inversión, la integración hemisférica, el crecimiento con equidad y que respete el equilibrio fiscal (Foro de Competitividad); así como la institucionalización de un Estado moderno descentralizado y ético al servicio de los ciudadanos (Foro de Institucionalidad y de Ética Pública).

Convenimos en que los consensos que se alcancen en los foros temáticos deben traducirse en metas precisas, con indicadores de seguimiento que permitan a las fuerzas políticas y a la sociedad verificar su cumplimiento.

Convocamos a los peruanos a participar activamente en este proceso y en la búsqueda del consenso, con la finalidad de fortalecer la democracia. La crítica y el disenso son necesarios en una democracia, pero es más importante el desarrollo de un clima de diálogo y reflexión para trabajar de acuerdo, a fin de satisfacer las necesidades de todos los peruanos.

Suscrito en Palacio de Gobierno, a los cinco días del mes de marzo de 2002 por:

Alejandro Toledo Manrique
Presidente de la República

Roberto Dañino Zapata
Presidente del Consejo de Ministros

Alan García Pérez
Partido Aprista Peruano

Valentín Paniagua Corazao
Acción Popular

Lourdes Flores Nano
Unidad Nacional

Alberto Cruz Loyola
Perú Posible

Fernando Olivera Vega
Frente Independiente Moralizador

Aldo Estrada Choque
Unión por el Perú

Luis Bambarén Gastelumendi
Conferencia Episcopal Peruana

Darío López Rodríguez
Concilio Nacional Evangélico del Perú

Julio Favre Carranza
Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas

Mario Huamán Rivera
Confederación General de Trabajadores del Perú

Gastón Garatea Yori
Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza

Washington Román Rojas
Coordinadora Nacional de Frentes Regionales

Ernesto Blume Fortini
Somos Perú

6. La estructura tripartita

El Acuerdo Nacional es presidido por el Presidente del Consejo de Ministros en representación del Presidente de la República. Está integrado por los representantes de los 7 partidos políticos¹⁰ con representación en el Congreso de la República, los representantes de 7 organizaciones de la sociedad civil¹¹ y el Gobierno. Partidos, organizaciones de la sociedad civil y quienes tienen la responsabilidad del manejo del Estado conforman un triángulo. El modelo seguido en el diseño del AN abre un complemento participativo para las instituciones representativas.

El AN es un *compromiso* suscrito en torno a un *proyecto* concretado 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. Espacio de diálogo y concertación, puesto que instituye un Foro en el que se delibera en torno a los grandes problemas del país.

Viene al caso traer a colación el análisis propuesto por T. H. Marshall sobre la evolución de la ciudadanía. Marshall distingue tres aspectos: civil, político y social, que corresponden al logro de derechos en dichos ámbitos. Las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Los derechos políticos, i.e. la participación en el ejercicio del poder político como elector o como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, están referidos a las instituciones de gobierno. El aspecto social abarca un espectro más amplio, el derecho a la seguridad, a un desarrollo económico básico, a

compartir plenamente la herencia social. Las instituciones directamente relacionadas son el sistema educativo, los servicios sociales y los de 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. Dado que la ampliación de la participación ciudadana es uno de los objetivos centrales de los procesos de diálogo cívico, los tres aspectos señalados gravitan en el AN. Ahora bien, en el diseño del AN se ha dado prioridad 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 los 90, modificación aceptada en la medida en que demostró eficacia para detener la hiperinflación y corregir el serio déficit fiscal. Quedaba por ver si, en las nuevas condiciones, la aún precaria democracia peruana se podría reorientar hacia cauces de estabilidad. Si se recuerda que las crisis afectaron el sistema político, la fibra moral de la sociedad y el funcionamiento económico, se ve cómo el diseño del Acuerdo corresponde a una voluntad de legitimación del sistema político, de integración equitativa de la sociedad y de la modernización de la economía.

¹⁰ Acción Popular, Frente Independiente Moralizador, Partido Aprista Peruano, Perú Posible, Somos Perú, Unión por el Perú y la alianza electoral de partidos Unidad Nacional.

¹¹ Conferencia Episcopal Peruana, Concilio Nacional Evangélico del Perú, Confederación General de Trabajadores del Perú, Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, Coordinadora Nacional de Frentes Regionales, Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Sociedad Nacional de Industrias.

7. Instancias y procesos

Las actividades del Acuerdo se realizaron en un Foro de Gobernabilidad que a la vez funciona como instancia de coordinación general. Allí se dispuso la creación de tres grupos de trabajo denominados “Foros Temáticos” (de Competitividad, de Equidad y Justicia Social y de Institucionalidad y Ética Pública) y de 25 Foros Descentralizados, que incluyeron a representantes de los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil en cada uno de los departamentos, luego regiones, del país.

Además se establecieron mecanismos para la participación ciudadana, tales como el portal del Acuerdo Nacional,¹² encuestas repartidas en buzones colocados en el Banco de la Nación a nivel nacional y centrales telefónicas gratuitas para recepción de sugerencias. Con estos insumos, el Foro Central de Gobernabilidad revisó y aprobó el documento central que incluye las Políticas de Estado y sus respectivas matrices; las propuestas de los tres Foros Temáticos así como las de los Foros Descentralizados fueron reprocesadas en el Foro de Gobernabilidad. El proceso de diálogo abarcó cuatro meses y medio y el 22 de julio del 2002 se firmó el conjunto de “Políticas de Estado” del AN.

Con miras a la ratificación del compromiso de establecer los mecanismos necesarios para el cumplimiento de las políticas de Estado, se solicitó al gobierno la expedición de una norma legal para la institucionalización del Foro del AN. El 17 de octubre del 2002, durante la gestión de Luis Solari, se emitió el Decreto Supremo No. 105-2002-PCM de la Presidencia del Consejo de Ministros. La norma señala que el Foro, presidido por el Presidente de la República, ha de actuar “como instancia de promoción del cumplimiento y del seguimiento del Acuerdo Nacional, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros”.

“Dentro de los innumerables valores que subyacen al Acuerdo Nacional, es importante destacar el haberse constituido en un espacio de diálogo de todos los peruanos, elemento indispensable para la consolidación de nuestra democracia; teniendo asimismo la virtud de ejercitarnos en el respeto del pensamiento, la identidad y la propuesta de cada uno de los participantes. El consenso logrado y la institucionalización del Foro del Acuerdo Nacional son prueba irrefutable de que los peruanos podemos juntos alcanzar la anhelada meta de tener una visión compartida del Perú y que todos podemos ser actores protagónicos del destino y la historia del Perú”.

Luis Solari de la Fuente, ex Presidente del Consejo de Ministros.

En sesión del martes 17 de diciembre del 2002, el Foro del AN aprobó un conjunto de definiciones y funciones para el Foro, 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 Foro habrían de ser acordadas por consenso entre sus integrantes, cuya participación es *ad honorem*. El cargo de Secretario Técnico habría de ser designado por el Foro y por la índole de sus funciones y la dedicación exclusiva que éstas demandan, sería remunerado.

En lo que se refiere específicamente a las sesiones del Foro, éstas se llevan a cabo de modo tal que reflejen la intención consignada desde la elección del nombre “Acuerdo Nacional”. Esto es, subrayan el propósito de poner de acuerdo a todos en aquello en lo que todos están de acuerdo. Además, facilitan el diálogo. Cuatro pautas prácticas facilitan la fluidez de su

¹² www.acuerdonacional.gob.pe

desenvolvimiento: a) No hay presencia de la prensa ni de la televisión. b) Las sesiones no son grabadas.¹³ c) Las actas sólo registran los acuerdos. d) Los acuerdos requieren consenso.

“La gran fortaleza del Foro del AN es el largo plazo, el peligro (o debilidad) es el corto plazo. Como son políticas a 20 años, su sentido y fortaleza es que marcan un rumbo y un norte para el país y su debilidad es que en el corto plazo, la ciudadanía, al ver que no se cumplen en forma inmediata, dudará de su eficacia. Es básico que los partidos participen activamente en el AN para que exhorten a nuestros gobernantes a llegar a consensos y cumplir con las políticas y las matrices”.

Leopoldo Scheelje, Presidente de la CONFIEP.

“El AN solamente representa un aspecto de la vida democrática, que es el consenso. La vida democrática es consenso y conflicto, acuerdo y desacuerdo. El trabajo del Foro del AN subraya la importancia de la existencia de espacios comunes que permitan la expresión de consensos que podrán encontrar su viabilidad legislativa y su ejecución a través de los poderes constitucionales. Obviamente no se trata de estar de acuerdo en todo, de lo que se trata es de no estar en desacuerdo en todo. El gran tema es encontrar aquello en lo que podemos coincidir para emprender el camino juntos”.

Rafael Roncagliolo, Secretario Técnico del Acuerdo Nacional.

Estas pautas muy simples 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 coincidencias¹⁴. Dado que sólo se registran los consensos, es imprescindible convencer a los otros participantes de lo que cada organización propone. La ausencia de la prensa, que podría parecer un recorte de la transparencia, sirve para permitir que cada quien hable a y para los demás participantes del Foro. Como las intervenciones en el debate no constan en actas, éstas no adquieren el rango imaginario de “documentos que inscriben palabras para la posteridad” y los acuerdos tienen un sentido de creación colectiva. Como no se vota, no hay presiones para ganar votos, el consenso significa unanimidad, los disensos significan en la práctica que cualquier organización presente tiene derecho al veto.

¹³ Estas dos pautas corresponden a la llamada “Chatham House Rule”.

¹⁴ En este sentido, las ideas acerca del diálogo generativo y de los sistemas de intercambio como sistemas lingüísticos son de interés.

8. La institucionalización del AN y las instituciones del Estado

La plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto a los procesos de diálogo que en ellas se desarrollan es condición *sine qua non* de la gobernabilidad democrática. Sin embargo, las debilidades estructurales, la fragilidad de sus cimientos, la insuficiencia de espacios y mecanismos de diálogo institucionalizados y las evidencias del malestar que todo ello produce, parece hacer necesario propiciar la institucionalización de instancias y procesos de diálogo. Algunos de éstos, surgidos como respuestas a situaciones de crisis coyuntural, pueden tener valor para el diseño de políticas de Estado consensuadas, para propiciar procesos de concertación y para poner en lugar prioritario de la agenda la necesidad de extender una cultura política dialogante con miras a fortalecer la gobernabilidad democrática¹⁵.

En tal sentido, un asunto de capital importancia es el referido a la relación entre el Foro del AN y las instituciones democráticas constitucionalmente establecidas. Una pregunta que surge a menudo, particularmente entre los representantes de los partidos políticos, es si el Foro del AN refuerza la democracia representativa o compite con sus instituciones. Existe la preocupación de que en una situación de plena vigencia democrática el Foro pueda convertirse en una instancia cuyas funciones irían en una línea paralela a las de las instituciones democráticas. Se ve en el Foro rasgos demasiado cercanos a la Mesa de Diálogo de la OEA, cuyo papel instrumental fundamental, se subraya, correspondió a una coyuntura muy especial y específica.

Si bien hay quienes piensan que el AN es una especie de prótesis para apuntalar una democracia incipiente, la mayor parte de las opiniones consideran que es un ámbito necesario

y un instrumento indispensable y que debe permanecer. En cualquier caso, es importante precisar cómo se ubica en el mapa institucional. En particular su relación con los poderes Ejecutivo y Legislativo. En términos generales podría decirse que las funciones del Foro están más cercanas a las del Ejecutivo cuando propone políticas de Estado y más próximas a las del Congreso cuando se utiliza como espacio de debate. Estas distancias y proximidades se complican cuando se trata de temas coyunturales o de corto plazo. En lo que a esto respecta, la práctica de estos dos años marca un interesante derrotero.

“La principal dificultad que enfrenta el Acuerdo Nacional se deriva de los intentos de convertirlo en una instancia de negociación política de temas de corto plazo y coyunturales, principalmente debido a la inoperancia del Congreso, el lugar apropiado para procesar este tipo de asuntos. Hacerlo desvirtuaría la naturaleza del Acuerdo Nacional, ya que no permitiría establecer vínculos operativos entre la visión de largo plazo, las políticas de Estado, las estrategias en el mediano plazo y las acciones en el corto plazo. El énfasis en asuntos coyunturales lo haría competir con el Congreso, con el agravante que los miembros del Acuerdo no son elegidos por la ciudadanía y por lo tanto carecen de la legitimidad política que confieren los votos”.

Francisco Sagasti, Director de Agenda Perú.

El objetivo del Foro es proponer ideas acerca del rumbo que debe tomar la vida nacional. El AN “por sí mismo” no legisla ni ejecuta la solución de los problemas que sus propuestas intentan

¹⁵ Cf. “El diálogo político y la gobernabilidad democrática en las Américas” (Borrador OEA. Marzo 2004).

resolver ni pretende reemplazar la acción que corresponde a los poderes del Estado. A la vez que abre un complemento participativo para las instituciones representativas, el modelo seguido en el diseño del AN pone en el horizonte futuro la búsqueda de un balance entre la democracia representativa y la democracia participativa que equilibre la representación consagrada por el derecho constitucional con la representación social de hecho a través de la participación de diversas instituciones y sectores sociales y políticos.

Un tema que vale la pena mencionar por cuanto tiene que ver con alguna referencia tangencial es el que plantea un problema que se podría llamar de aritmética electoral. Es un hecho comprobado que las mayorías parlamentarias, aún en el caso en que fuesen muy amplias, no representan un número de electores mayor que el obtenido por los demás partidos que hayan participado en las elecciones. Si se toma en cuenta los votos en blanco, los viciados y las abstenciones, esta realidad se hace más evidente. Es decir, el gobierno democráticamente elegido tiene que tomar en cuenta a quienes no contaron en términos electorales pero cuentan socialmente.

“La legitimidad de los gobiernos radica en que nacen de un proceso electoral democrático. La legitimidad se erosiona en la gestión. No existe una relación de causalidad entre el porcentaje que da el triunfo a la lista ganadora y el grado de desprestigio u oposición a su gestión. En el caso de los gobiernos municipales, por tomar un ejemplo, habría que discutir cómo se distribuyen los escaños para regidores. A la lista ganadora se le da la mitad de los escaños más uno con independencia del porcentaje que haya obtenido”.

Fernando Tuesta, Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

algunos partidos u organizaciones hayan cumplido su ciclo. Los años de elecciones generales han de marcar puntos de inflexión en lo que se refiere a los partidos. El Comité Coordinador ha definido algunos criterios para resolver el tema mediante algunas invitaciones. Huelga decir que no existe una composición ideal para el AN y existen diversos criterios al respecto. Por ejemplo, los representantes de la CGTP han insistido en la necesidad de incluir los partidos con “presencia social” aún cuando no tengan “presencia parlamentaria”.

Existe una opinión ampliamente mayoritaria sobre la importancia de tener lineamientos lo suficientemente flexibles como para poder incorporar en el desarrollo del proceso del Foro a representantes de aquellos segmentos representativos de la sociedad que ameriten participar en discusiones acerca del camino que debe tomar el país durante los próximos dos decenios. Mantener criterios rígidos para la participación en sus deliberaciones podría restar amplitud. Hay opiniones acerca de la conveniencia de incorporar a representantes de las universidades, y de los medios de comunicación. Por otra parte, se ha hecho referencia a la conveniencia de hacer uso de mecanismos tales como la presentación de testimonios de personalidades nacionales, representantes de diversos grupos y aún de expertos extranjeros.

El AN tiene como horizonte temporal el 2021, año del bicentenario de la Independencia Nacional. Es previsible que a lo largo de las dos décadas previstas aparezcan nuevos partidos políticos y nuevas organizaciones sociales o que

9. Las políticas de Estado

Las propuestas de políticas de Estado presentadas por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) son discutidas en los Foros respectivos y el conjunto es discutido en los Foros Descentralizados y en el Foro de Gobernabilidad. Luego de aprobadas por el Foro Central de Gobernabilidad, las políticas de Estado fueron difundidas para recibir comentarios y sugerencias. En la primera etapa del AN, la Secretaría Técnica tuvo también la tarea de coordinar los diversos insumos y presentarlos a las respectivas instancias del proceso. En lo que se refiere a este punto, la actuación de la Secretaría Técnica fue servir 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.

A las 29 políticas de Estado acordadas en la etapa concluida el 22 de julio del 2002, se añadió posteriormente una trigésima referida a la lucha contra el terrorismo. De tal modo se estableció un terreno común y se delinearon las orientaciones básicas. Las 30 políticas de Estado tienen 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. En torno a estos cuatro ejes se organiza el AN. El primero ratifica la importancia de las reglas de juego democrático, los derechos constitucionales y las normas del Estado de derecho (necesarias pero no suficientes). El segundo, afirma las condiciones que han de llevar a la superación de la pobreza, al desarrollo humano integral y la igualdad de acceso a oportunidades. El tercero alude a las condiciones económicas 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.

Además del enunciado general en el que figura su propósito en términos del compromiso de las partes, cada política de Estado contiene el conjunto de acciones más específicas y necesarias para alcanzar su objetivo. De manera complementaria cada una de las políticas cuenta con formatos de seguimiento denominados “matrices”, las cuales sirven como hitos e indicadores de la viabilidad y ejecutabilidad de los compromisos. Por ello buscan cuantificar las políticas y “calendarizarlas”. Asimismo, hay acuerdos opcionales respecto de las medidas legislativas, administrativas y de gobierno para la ejecución de los acuerdos. Un conjunto de indicadores y una secuencia de metas permiten hacer un seguimiento de la realización práctica de las políticas. Las 30 políticas han dado lugar a 268 matrices, 817 indicadores y 747 metas.

En la reunión del 18 de febrero del 2003 se presentó el informe del consultor del PNUD, que había sido requerido para que propusiese una metodología “que permitiera avanzar en el análisis y consolidación matricial de las políticas de Estado, de cara a la implementación de las políticas aprobadas”¹⁶. En éste se identificaron 6 ó 7 políticas axiales o troncales (en torno a las cuales pueden girar las otras políticas) y los nodos de convergencia interinstitucional. Se hizo mención a algunas inconsistencias, cruces, duplicaciones y superposiciones detectadas entre las diversas políticas. El señalamiento de los cruces transversales y el análisis de las celdas de entrecruzamiento permiten transformar las superposiciones en convergencias y conseguir una mayor racionalización del trabajo. También se buscó definir indicadores maestros agregados. Todo ello apunta a una mejor coordinación entre el discurso político y el tecnocrático. En un segundo momento del trabajo se propondrá una definición de los cronogramas y de los compromisos de recursos.

¹⁶ Véase: Carlos M. Vilas “Propuesta metodológica para la consolidación matricial del Acuerdo Nacional”. Versión preliminar, 25/02/03.

“Las políticas de Estado requieren de una visión de conjunto que marcha a contracorriente del fraccionamiento en compartimientos estancos - lo social, lo ambiental, lo económico, lo personal- al que estamos acostumbrados. La realidad es una sola pero actuar sobre ella tiende a especializarnos. El AN debe enfrentar el reto de la complejidad propia del conjunto y proponer las políticas en consonancia con esta perspectiva”.

Javier Abugattás, consultor en desarrollo integral.

Por otra parte, el propósito de hacer operativas las políticas del AN ha encontrado tropiezos de orden práctico. La metodología de las matrices tiene por objetivo compatibilizar la gestión de los grandes lineamientos con las políticas específicas. Si bien el nivel de detalle que han alcanzado las matrices permite la precisión de los objetivos, en opinión de algunos entrevistados, ha incrementado el nivel de complejidad para el diseño de las políticas públicas. Como consecuencia de ello ha interferido, incluso, en la formulación de políticas de corto y mediano plazo. En relación con el tema, también se han expresado opiniones en el sentido de que señalar 4 ó 5 grandes prioridades hubiese permitido una concentración de esfuerzos que hubiese permitido una mayor eficiencia.

“El papel del Acuerdo Nacional es reconocer la necesidad de desarrollar una política de competitividad en todas las áreas y sectores de la actividad nacional. A su vez, el papel del Consejo Nacional de la Competitividad debe ser desarrollar las herramientas aprobadas por el Acuerdo Nacional en planes concretos de actividades y cambios en cada uno de los sectores definidos. Debe “aterrizar” los conceptos planteados en el Acuerdo Nacional en planes de trabajo sectoriales”.

Juan Mulder, Vicepresidente del Consejo Nacional de la Competitividad.

10. El desarrollo del AN y la coyuntura política

Grosso modo se podría señalar tres etapas en lo que va del AN. La primera etapa se desarrolla entre el 5 de marzo del 2002 y el 22 de julio del 2002. Es la etapa inicial en que se redactan las 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 este año. En ella se desarrollan las matrices, se aprueba una trigésima política, se plantean algunos temas concretos y se concreta la institucionalización del AN. Luego viene un período de “hibernación”. La tercera etapa es una de apropiación colectiva del AN, de conformación de grupos de trabajo del Foro y de atención al corto plazo. Se va definiendo más nítidamente que la dinámica del AN en la que el gobierno tiene un rol protagónico -no tiene porque supeditarse a él-, es decir, se avanza hacia el aumento del sentido de propiedad ciudadana de los acuerdos y el destino del AN.

El grado de importancia y la atención que cada Presidente del Consejo de Ministros ha dado al AN ha impreso su sello en su desenvolvimiento. Este tema también concierne a los vínculos entre el progreso del AN y las vicisitudes de la coyuntura política. Al margen del cuestionado uso publicitario de algunas reuniones del Foro del AN, cabe mencionar, a manera de ejemplo, algunos asuntos: la promulgación de la ley de descentralización, la preocupación por la seguridad que dio lugar a la política 30, la decisión de tocar temas de coyuntura, la propuesta de la suscripción de un Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo y la contribución del Foro a la llamada “Hoja de Ruta”.

La ley de descentralización presenta desafíos importantes para el AN. No solamente se trata del asunto de enfrentamiento de autoridades y de contienda de competencias a nivel regional, provincial y local. La institucionalización de la

descentralización requeriría la presencia de representantes del conjunto de gobiernos locales al lado de los de los Frentes de Defensa Regionales en el Foro que ya participaban en tanto que manifestaciones de la sociedad civil. Se podría argumentar incluso que la ausencia de los presidentes de los gobiernos regionales y de los alcaldes es inequitativa. La ley también pone sobre el tapete la necesidad de Acuerdos Regionales. Estos además servirían de contrapeso al hecho de que gobiernos regionales que alcanzaron no más de un 20 ó 30% de la votación, cuentan con una mayoría del 51% en los Consejos Regionales.

“Se piensa a nivel central, en términos del gobierno central. Hay que hacer un trabajo de concientización de que hay en marcha un proceso que descentraliza al país y por lo tanto crea nuevos actores que tienen que estar presentes en cualquier proceso. No se cobra conciencia de que todo ocurre fuera de Lima. Por ejemplo, hoy día tenemos el asunto de los médicos. Uno podría decir, ¿qué tiene que ver el CND en el tema de los médicos? En este caso, lo que pasa es que los presupuestos de los gobiernos regionales tienen incluida la paga de los médicos pero *mutatis mutandi* eso pasa con muchas otros temas. La clase política tiene que tener muy claro la importancia de este cambio”.

Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización.

La incursión de una columna senderista en un campamento minero en la selva central motivó la convocatoria de emergencia del Foro del AN en el Palacio de Gobierno. La reunión aprobó una nueva política que sería la 30ma. Política de Estado. Si bien dicha política está referida al tema general de la seguridad ciudadana, en la práctica fue la primera intervención del Foro en

un asunto vinculado a un acontecimiento coyuntural. Posteriormente, el Foro recibió la propuesta de los representantes del APRA para ingresar a la coyuntura.

El 24 de junio del 2003, la CONFIEP presentó al AN la iniciativa de poner en discusión un compromiso para garantizar la inversión y el empleo. Sobre la base de esta iniciativa, el AN decidió, en virtud de propuestas planteadas por AP, la CGTP, el FIM y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, avanzar hacia un Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo. El mensaje presidencial ante el Congreso del 28 de julio señaló también la conveniencia de alcanzar un compromiso político de corto plazo. El Foro del AN encargó al Comité Técnico de Alto Nivel la elaboración de un esquema cuya presentación en la vigésimo cuarta sesión del Foro dio lugar a la conformación de dos Grupos de Trabajo, uno para el tema de Inversión y Empleo y otro para la Reforma del Estado. Como resultado del trabajo conjunto en el marco del AN, se entregó el Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo que expresa el consenso de todas las organizaciones participantes sobre lo que debe hacerse hasta el año 2006.

Algunos medios presentaron una imagen errónea que trataba la “Hoja de Ruta” y el Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo como dos realidades equivalentes e intercambiables. Es claro que esto no es así. Tal vez una razón para esta confusión fue la coincidencia en el tiempo de ambas propuestas. Por otra parte, las propuestas elaboradas por los dos Grupos de Trabajo sirvieron de insumo para la presentación de Carlos Ferrero, Presidente del Consejo de Ministros, quien hizo en todo momento las aclaraciones necesarias. Es importante señalar esto por cuanto tal confusión de algunos medios ocurría cuando se afirmaba el proceso hacia la autonomización del AN, expresado *inter alia* por la creciente autonomía del Comité Coordinador en cuanto a las citaciones para las reuniones del Foro y su realización en los locales de la CONFIEP, de la SNI y de la Municipalidad de Miraflores.

En el plano de la reflexión sobre los alcances y el

sentido del AN cabe mencionar la reunión del AN llevada a cabo en el Salón General de la antigua sede de la UNMSM, las presentaciones a cargo de diversos expertos nacionales y extranjeros sobre temas referidos a las políticas de Estado, la exposición del Secretario General de la OEA, el Seminario Taller con ocasión del primer aniversario de la firma del AN organizado por Transparencia, el Seminario organizado por el Banco Mundial, la CEPAL e IDEA con la Secretaría Técnica del AN sobre experiencias de diálogo en otros países, las exposiciones en la sedes de la CONFIEP y de la SNI y la presentación del informe de la PNUD sobre el estado de la democracia en América Latina.

11. Logros, problemas y desafíos

Tanto los productos del AN -políticas de Estado, Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo, Declaración del Compromiso por la Infancia, Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación- como el proceso mismo de diálogo son logros de importancia histórica para el país. La discusión de políticas de Estado de largo alcance (con el horizonte temporal que señala el bicentenario de nuestra Independencia y el poderoso atractivo de una refundación republicana) ha permitido definir rumbos que trascienden a los gobiernos. Esto constituye una contribución importante a la consolidación de la gobernabilidad democrática y de la legitimidad de las instituciones políticas, a la modernización de la economía en condiciones que exigen competitividad y a la integración social en condiciones de equidad. Por otra parte, en lo que atañe al proceso, el espacio del Foro constituye un ámbito en el que los actores políticos y sociales intercambian opiniones y exploran los diversos intereses tomando en cuenta necesariamente lo que se puede lograr cuando se incluye en el campo de discusión una comprensión del largo plazo y de la responsabilidad social al lado de los incentivos políticos y las ventajas económicas. En este sentido se ha logrado:

- a) Una mayor conciencia de la necesidad de políticas de Estado.
- b) El ejercicio de un diálogo incluyente.
- c) Mayor conocimiento de los actores entre sí. Ello ha permitido en algunos casos superar las barreras subjetivas que limitan la apertura en el diálogo.
- d) Reconocimiento de coincidencias mayores de las que se creía.
- e) Superación gradual del clima antipolítico
- f) Desarrollo de tolerancia.
- g) Posibilidad de construir una visión compartida.

Como se ha señalado anteriormente, el modelo de relaciones entre la economía, el Estado y la sociedad había sido radicalmente modificado. Las medidas económicas, acordes con el Consenso

de Washington, fueron aceptadas por la población en tanto demostraron eficacia para detener la hiperinflación y corregir el serio déficit fiscal. Esto ocurrió bajo un gobierno autoritario en los principios de la de los 90. Luego de la crisis de fines de la década, la Mesa de Diálogo de la OEA no abordó los aspectos económico-sociales de la misma y quedaron como un tema pendiente. Ahora bien, las políticas de Estado propuestas por el AN --y las necesarias reformas-- se han de aplicar en un marco democrático, en el cual los reclamos y protestas están a la orden del día.

La descentralización significó nuevos retos y problemas relacionados con el nivel, localidad y extensión territorial de las instituciones correspondientes a la regionalización. En parte, la emergencia y extensión de conflictos de base territorial obedecen a la falta de una clara definición de competencias, en algunos casos, y a la superposición de las mismas en otros. Ambos temas exigen ser enfrentados con celeridad. Además de estos asuntos, relativamente circunscritos, la gobernabilidad democrática, una de las razones para la creación del AN, se ha visto afectada por el cruce de corrientes que genera la relación entre los grados de pobreza y desigualdad existentes y las posibilidades de la instituciones de la democracia representativa. Este condicionamiento de larga duración incidió en las condiciones iniciales en las que se diseñó el AN.

Al hacer referencia a la estructura tripartita se la ha comparado a una figura triangular. En el plano regional, hay otras referencias a esta figura. Un triángulo mayor en el que estaría inscrito el del AN. Como subraya el *Informe sobre la Democracia en América Latina*, las grandes transformaciones de las dos últimas décadas han generado una situación inédita. En la región se está dando una grave contradicción. Sociedades profundamente desiguales, con altísimos niveles de pobreza y con grandes sectores sociales excluidos están organizadas políticamente bajo regímenes democráticos. El triángulo latinoamericano, cuyos vértices son la democracia electoral, la pobreza y

la desigualdad, propone un reto de inmensa importancia.

“Es innegable que nos encontramos en un nuevo momento democrático. Sin embargo, no se ha producido todavía la reorganización de los cauces democráticos ni la creación de nuevos partidos acordes con los tiempos. Esto es, ni de notables ni de masas, sino de ciudadanos. Todavía vivimos, a pesar de estar en una nueva fase de la democracia, con partidos de *outsiders*. Este debiera ser el momento de la institucionalización democrático-representativa, donde además de tener clara la diferencia entre lo público y lo privado y de movilizar al ciudadano hacia sus reivindicaciones se le proporcionen formas de organización que permitan su expresión política y su desarrollo ciudadano”.

Nicolás Lynch, ex Ministro de Educación.

En el momento de preparar este informe son cuatro los partidos, que presumiblemente han de participar en las próximas elecciones, y una veintena de organizaciones sociales los que solicitan su ingreso al Foro del AN. El Foro acordó invitar a Solidaridad Nacional, integrante de la Alianza Electoral Unidad Nacional, a dos miembros de la Plataforma Agraria de Consenso para el Relanzamiento del Agro Peruano, y a un representante de los gobiernos regionales y uno de los gobiernos locales ante el Consejo Nacional de Descentralización.

En este plano, más concretamente político, cabe referirse a un punto controversial: ¿Qué puede significar la no inclusión en el Foro de los representantes de Perú 2000, o en todo caso, de lo que se podría llamar el “fujimorismo sociológico” (es decir quienes no estuvieron involucrados en la corrupción y representan al sector de la población que los apoyó) y de los partidos con gravitación social sin representación parlamentaria? Lo señalado en este apartado incide en los criterios para la aceptación de nuevos miembros en el Foro del AN y exige la previsión de lo que debe hacerse cuando el espectro político cambie luego de las elecciones. Más allá de las nuevas decisiones que

el Foro tendrá que tomar, éste es el prelude de la aparición de nuevos actores.

La brecha entre la preferencia por la democracia como sistema político (el apoyo al ideario democrático) y la desconfianza de los ciudadanos con respecto a las instituciones de la democracia representativa continúa creciendo. Todo lo que signifique autoridad o poder es percibido como expresión de privilegio sea que se trate de las autoridades elegidas en el 2001 (Presidente, Vicepresidentes y Congreso) y el 2002 (gobiernos regionales, alcaldes) o los poderes fácticos (FF AA, medios de comunicación, poder económico). Las últimas encuestas muestran índices bajísimos de confianza en todas las instancias de poder. Los poderes elegidos democráticamente son los que quedan peor parados (8%). La apreciación abstracta sobre la bondad de la democracia como régimen político que está por 70 o 75% contrasta con una apreciación muy negativa sobre su funcionamiento.

Cuando las urgencias de la coyuntura se hacen evidentes y las tensiones sociales llegan a niveles críticos, se ve en qué medida las prácticas democráticas no están arraigadas y con qué frecuencia las reglas de juego no son respetadas. Una institución como el Foro del AN no es considerada por la opinión pública como una instancia eficiente y con suficiente capacidad para actuar significativamente. Es en estas circunstancias en las que, confundiendo los planos, aparecen con fuerza reclamos por medidas más contundentes que son vistas como alternativas al AN y no como prácticas que siguen un cauce distinto, como un referéndum constitucional o una Asamblea Constituyente.

Existe la percepción bastante generalizada de que los actores políticos han tenido responsabilidad en el descontento que se produjo luego del optimismo que reinó en los inicios de la transición democrática. Hay que considerar la posibilidad de que el limitado interés ciudadano en el AN derive de que su diseño en lo que se refiere a las políticas de Estado no incluyó dentro de su horizonte conceptual las diversas propuestas de visiones de futuro compartidas del proyecto de “Propuestas para una Visión del Perú al 2021” y que aún cuando el AN no fue concebido para resolver urgencias, éstas

CRONOLOGÍA MÍNIMA DEL ACUERDO NACIONAL

2001

Noviembre 19 Ronda de consultas con líderes políticos. Alan García y Valentín Paniagua acuden a Palacio de Gobierno.

2002

Febrero 14 Presentación de la metodología y agenda propuesta para el Acuerdo Nacional de Concertación por Roberto Dañino, Presidente del Consejo de Ministros.

Marzo 5 Firma del Compromiso de Diálogo para lograr un Acuerdo Nacional.

Marzo 12 Instalación del Foro de Gobernabilidad.

Mayo 9 a Junio 5 Foros Descentralizados.

Junio 7 a Julio 5 Acuerdos sobre Gobernabilidad.

Junio 11 Acuerdos sobre Competitividad.

Junio 12 Acuerdos sobre Equidad y Justicia Social.

Junio 12 Acuerdos sobre Institucionalidad y Ética Pública.

Julio 22 Suscripción solemne del Acuerdo Nacional.

Octubre 3 Creación de comisiones de trabajo para elaborar las matrices referidas a las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

Octubre 17 Publicación del Decreto Supremo N° 105-2002-PCM que institucionaliza el Foro como instancia de promoción del cumplimiento y seguimiento del Acuerdo Nacional. La participación de los representantes de las organizaciones miembros del Acuerdo Nacional es ad honórem.

2003

Junio 10 Trigésima política de Estado: Eliminación del Terrorismo y Afirmación de la Identidad Nacional.

2004

Enero 9 Nombramiento por consenso del Secretario Técnico del Acuerdo Nacional, Rafael Roncagliolo.

Enero 23 Temas de la agenda de corto plazo.

Abril 19 Aprobación por consenso del Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo hasta el 2006.

Mayo 1 Presentación por el gobierno de la Hoja de Ruta para el período 2004-2006, que incorpora casi el 91% de las medidas propuestas en el Compromiso de Corto Plazo del Acuerdo Nacional.

Mayo 4 El Foro acordó invitar a sus reuniones de trabajo del año 2004 a: Solidaridad Nacional, como integrante de la alianza electoral Unidad Nacional; a dos representantes elegidos por las organizaciones suscriptoras de la Plataforma Agraria de Consenso para el Relanzamiento del Agro Peruano, de los cuales uno representará a las organizaciones empresariales y el otro a las organizaciones campesinas; y a un representante de los gobiernos regionales y un representante de los gobiernos locales, ante el Consejo Nacional de Descentralización.

Mayo 4 Aprobación del Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006.

determinaron la primacía de la concertación e impiden que se vea la utilidad de la visión de largo aliento.

Los desafíos más importantes que enfrenta el Foro del AN giran en torno a una serie de tensiones:

a) Coyuntura vs. largo plazo: La creación y el funcionamiento del Foro ocurren en un contexto en el que los reclamos sociales aparecen con extrema gravedad y exigencia de solución urgente. La gente piensa que si los políticos y los líderes de opinión se reúnen para discutir los problemas en un horizonte de 20 años es que no están sintonizando con la realidad. La situación de pobreza vivida en lo cotidiano produce una erosión de las posibilidades emocionales y conceptuales para ubicarse en el largo plazo que explica, en parte, la manera restrictiva con que se percibe el diseño de políticas de Estado y su lectura con una lógica deficitaria o utópica. Como respuesta a esta situación, hubo dos posiciones antagónicas en el AN. Por un lado, el APRA propuso que era “indispensable” abocarse al corto plazo; por otro, Unidad Nacional sustentó su retiro del Foro en que “el AN era una entidad dedicada al mediano y largo plazo y se la quiere convertir en una entidad del corto plazo”.

“Rescato del AN la primera parte del proceso. Es decir, los acuerdos alcanzados por las fuerzas políticas con la contribución de la sociedad civil y la suscripción de políticas de Estado como compromisos contraídos entre el Gobierno y la oposición donde quiera que toque estar. No estando en el Gobierno, la mejor forma de resaltar el valor de este ejercicio democrático es honrar los compromisos. En tal sentido, no creo que el Gobierno haya tenido igual consecuencia. Pienso que ceder a la urgencia de la coyuntura porque se siente que ésta obliga a proponer políticas de corto plazo lleva a la desnaturalización de un instrumento utilísimo para establecer políticas de largo aliento”.

Lourdes Flores Nano, Presidenta de Unidad Nacional.

b) AN vs. calle: Se constata un marcado escepticismo por parte del público respecto al AN expresado en las encuestas de opinión. Éstas muestran un claro divorcio entre los actores del AN y el conjunto de la sociedad. La ciudadanía está cada vez más crispada por el incumplimiento de las “ofertas” electorales. Esto repercute de manera evidente en aquellas situaciones en las que se dan simultáneamente acuerdos en el recinto del Foro y marchas y protestas en las calles. La situación generada en torno al Paro Nacional del 14 de julio último se presta para un examen desapasionado de una circunstancia que atañe al complejo tema de la desobediencia civil, que para algunos teóricos está en la esencia misma del contractualismo moderno.

“El AN tiene que coadyuvar a buscar soluciones a corto plazo y debe brindar alternativas al Gobierno, que ha planteado un pacto social y estamos dispuestos a discutirlo. Las debilidades pasan porque todavía nos e puede corregir los temas de corto plazo y eso hace que el AN dé una impresión de debilidad, aparezca como una institución carente de soluciones a los problemas nacionales. Además, algunos compromisos de corto plazo tienen una serie de deficiencias, no reparan en las necesidades de la población”.

Juan José Gorriti, Secretario General de la CGTP.

c) Resultados tangibles vs. resultados intangibles: Aún en el caso en que las políticas de Estado se pusiesen en práctica de manera inmediata, sus resultados objetivos no serían visibles en el corto plazo. Pero otro aspecto de este ítem se refiere a las tensiones entre proceso y producto. Basta citar un ejemplo. Un resultado importante y, por el momento intangible, es que se está ensayando una nueva manera de concebir el quehacer político, producto en parte de la posibilidad abierta para un intercambio fructífero de experiencias entre los diversos actores políticos y sociales.

d) Protagonismo del gobierno vs. protagonismo de los otros participantes: El

Gobierno, en la medida en que fue quien convocó al AN, tiende a considerar sus logros como suyos. Los partidos de la oposición tienden a criticar la utilización del Foro por parte del gobierno como un ejercicio de relaciones públicas o como una estrategia de *marketing* político. Son frecuentes comentarios del tipo: “Cada vez que el Gobierno tiene algo que exhibir o alguna dificultad que disimular se convoca a una reunión del AN”. “El interés del Gobierno se reduce a conseguir una buena foto”.

e) Perspectivas de alcance global y nacional vs. perspectivas de índole sectorial o local: En el plano de lo global, facilitado por las comunicaciones y las tecnologías de la información, los intercambios son masivos, casi instantáneos y en apariencia intangibles. El plano de lo local está definido por las interacciones humanas en las que se producen, intercambian y consumen bienes y servicios claramente tangibles. Ambos están mediados por redes de comunicación. De ese modo, el nuevo orden global condiciona una relación de ida y vuelta entre lo que se podría denominar “localismos globalizados” y los “globalismos localizados”. Tener en cuenta estas realidades propias del nuevo orden global resulta una exigencia imprescindible.

Las tensiones hasta aquí señaladas, se refieren en lo esencial a las relaciones entre lo que ocurre en el interior del Foro y diversos ámbitos exteriores a él. Lo que sigue se refiere más bien a lo que ocurre dentro del Foro. Esto está condicionado en parte por la dificultad de una gobernabilidad en democracia con partidos frágiles en circunstancias de desgaste de las prácticas e instituciones democráticas y de altas expectativas de la población agudizadas por promesas electorales poco responsables.

f) Discurso electoral vs. decisiones de Estado: Esto afecta principalmente las relaciones entre, por una parte, el Gobierno y los partidos que conforman la mayoría parlamentaria y, por otra, los demás partidos y organizaciones de la sociedad civil.

g) Políticas de Estado vs. políticas de Gobierno: Es claro que esta distinción no siempre está exenta de cierto grado de arbitrariedad puesto que el nivel jerárquico, la duración, el impacto en el bienestar mayoritario, la contribución a los objetivos estratégicos nacionales y el grado de compromiso político que exigen las políticas es lo que determina la diferencia entre ambos tipos de política. Sin embargo, incluso esta diferencia tiende a desdibujarse y en diversas ocasiones se ha incidido sobre asuntos que competen específicamente a medidas de gobierno.

h) Partidos vs. organizaciones de la sociedad civil / partidos vs. partidos / organizaciones de la sociedad civil vs. organizaciones de la sociedad civil: Estas tensiones, eran particularmente evidentes en las reuniones iniciales del Foro, en las que las muy diversas maneras de concebir las intervenciones, la diferente valoración de la palabra y de la gestión, la tendencia al asambleísmo y la preferencia por “reuniones de directorio”, producían momentos de impasse o se reflejaban en distintos grados de compromiso o en una suerte de atribución cruzada de responsabilidades. Las tensiones han aminorado y hay una mayor aceptación de las diferencias pero siguen siendo un tema importante.

i) Funciones del Jefe de Estado vs. funciones del Jefe de Gobierno: El Presidente de la República, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno según la Constitución, preside el AN; en su ausencia, el Presidente del Consejo de Ministros quien de acuerdo a la Constitución debe ser refrendado por el voto de investidura del Congreso y coordina las actividades del Ejecutivo, del cual es vocero, preside las sesiones del Foro. Este hecho incide en las tensiones generadas entre las políticas de Estado de largo alcance y las medidas de gobierno, muchas veces referidas necesariamente al corto plazo.

j) Un conflicto que está presente de modo permanente es el que surge del enfrentamiento entre dos visiones acerca del uso de los recursos del Estado. Una sostiene

que debieran ser destinados principalmente a gastos de inversión en infraestructura, etc., y otra propone que debieran ser utilizados para atender las demandas sociales, educativas y de salud de la población.

Las pautas que rigen el funcionamiento del Foro intentan evitar un efecto paralizante de las mencionadas tensiones. Pero ello tiene como consecuencia una excesiva propensión a evitar el conflicto: muchas reuniones no reflejan de manera suficiente los intereses reales que están detrás de las tensiones. Esto propicia que existan acuerdos que ocultan las diferencias y que para efectos prácticos puedan resultar inoperantes. La ambigüedad de los compromisos acordados que se expresa en la redacción de los mismos es testimonio de lo difícil que resulta llegar a consensos auténticos, los cuales implicarían la resolución de las posiciones contrapuestas. Un ejemplo podría estar dado por el hecho de que el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación no haya sido discutido, si bien en el Compromiso de Corto Plazo se asumieron sus recomendaciones.

La necesidad de canalizar de manera creativa el conjunto de tensiones al que se ha hecho referencia implica una serie de tareas concretas e inmediatas:

a) Lograr que las instituciones políticas y civiles que participan del AN hagan suyo el proceso y sirvan de poleas de transmisión de sus acuerdos y compromisos a la ciudadanía. Una encuesta realizada en Lima y Callao con posterioridad a la publicación del “Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo” en abril del 2004 muestra un gran escepticismo respecto al AN, tal vez producto del desconocimiento. Sólo un 16% opina que el papel que éste desempeña es muy importante o importante, un 72% expresa que es poco o nada importante y un 12% no precisa opinión.

“Una de las principales causas de los resultados de la encuesta es la confusión dentro de la ciudadanía acerca del ámbito de acción y de la pertenencia del AN. No se ha expresado quizás con suficiente énfasis que es un ente totalmente diferente al Gobierno, que no pertenece a él y que es más bien un ente representativo del país, ya que se encuentran representados los partidos políticos, los gremios empresariales, los gremios laborales, la Sociedad Civil representada por los Frentes de Defensa Regional, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, la Conferencia Episcopal Peruana, el Consejo Evangélico, entre otros”.

Raúl Delgado Sayán, miembro de la CONFIEP.

b) Establecer por parte del Foro definiciones compartidas de términos que se encuentran muy desdibujados: bien común, bien público, consensos actuantes, etc. De esta manera se abriría un espacio conceptual que haga posible anteponer los intereses compartidos o compartibles a intereses particulares y superar la lógica del enfrentamiento político o de los *lobbies*.

c) Vincular la puesta en práctica de las políticas de largo plazo al corto plazo, no en términos de resultados inmediatos sino de inicio de estrategias de desarrollo. Las políticas son enunciados que para ser operativos tienen que proponer programas con metas cuantificables. En el momento de hacerlas “aterrizar” se enfrentan a una serie de restricciones en los planos político, económico, financiero, jurídico-normativo, de comunicación, etc. Es allí donde se hacen visibles las discrepancias en cuanto a la manera de abordarlas. La determinación de prioridades es una tarea principalmente política y el diseño de estrategias es una empresa que requiere un *know-how* especializado. Lo deseable es una co-implicación de ambas perspectivas. El desempeño de los grupos de trabajo y las reuniones del Foro en la elaboración del Compromiso, Político, Social y Económico de Corto Plazo ilustran la posibilidad de que el AN provea las condiciones para solucionar

el tema de las prioridades.

d) Afinar la relación entre el diagnóstico de la situación y la metodología de trabajo del diálogo. Tanto la consolidación matricial de las políticas de Estado cuanto la organización secuencial de las metas intermedias implícitas son imprescindibles para su articulación con la cada vez más urgente y necesaria reforma del Estado. En este mismo sentido es necesaria una más clara discusión de las implicancias de las políticas que requieran modificaciones de la realidad presupuestal del Estado.

e) Evaluar sistemáticamente el funcionamiento del AN, la puesta en práctica de las políticas públicas y el seguimiento, verificación y evaluación de las matrices.

“Si bien es cierto que hay un conjunto de beneficios que se derivan de la instrumentación de los diálogos, también lo es que hay riesgos que están asociados a éstos. Si el proceso fracasa las consecuencias pueden ser muy graves, no sólo para el Gobierno de turno, sino también para el país y para futuros procesos de diálogos nacionales. En la mayoría de las experiencias latinoamericanas los resultados logrados mediante los procesos de diálogo nacional han sido mucho más modestos de lo originariamente previsto, pero ello no indica en modo alguno que hayan sido un fracaso”.

Ariela Ruiz Caro, Consultora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

f) Tomar seriamente en consideración las formas de articular la inevitable inserción local de lo político con la mundialización de las finanzas. Esto tiene que ver con las nuevas condiciones propias de la globalización y de la cada vez mayor presencia de variables del sector externo y de las realidades globales en la realidad nacional. Cada vez es más difícil distinguir entre política exterior y política interna.

Este último punto se refiere al gran desafío sistémico en las sociedades pobres: la aceptación e interiorización por los actores políticos y la sociedad civil de que no hay libertad sin desarrollo ni desarrollo sin libertad. Viene al caso preguntarse si el AN debe adoptar alguna posición con respecto al “Pacto Global” propuesto por el Secretario General de las Naciones Unidas, que exhorta a los inversionistas extranjeros a respetar los derechos humanos y los estándares sociales y ambientales en los países en los que invierten, entendiendo que el impacto de sus acciones no sólo afecta a los países pobres sino que tiene una repercusión global.

12. Significado e impacto

El valor del Foro del AN como método para enfrentar problemas específicos que busca reemplazar la imposición por la argumentación, exponer y no imponer, es innegable. Además, la alternancia de los representantes de las instituciones hace del Foro una institución transitoria de aprendizaje. Su funcionamiento facilita el ejercicio de la “imaginación semántica”, la puesta a prueba supuestos básicos, cosmovisiones, ideologías (implícitas o explícitas), sistemas de creencias e imaginarios instituidos, y la toma de conciencia de las resistencias al cambio y las tendencias a la negación del interlocutor y a la descalificación de sus ideas. En las reuniones del Foro del AN ha tenido lugar tanto el debate como la argumentación, la negociación como el acuerdo, la conversación como el diálogo generativo. En tal sentido, puede decirse que ha significado una posibilidad de transformación de perspectivas.

La pregunta que surge de inmediato es porqué esto no ha sido valorado por la ciudadanía. O incluso, yendo más allá, por los propios participantes del Foro. El proceso no tiene visibilidad y los acuerdos (productos del proceso) no han sido suficientemente eficaces ni divulgados incluso dentro de las organizaciones que participan del Foro del AN. La ciudadanía piensa que el Foro es una instancia marginal y desconfía de los ámbitos de concertación cuando los acuerdos logrados no alcanzan viabilidad legislativa y ejecutiva. Una apropiación colectiva de los acuerdos puede contribuir a trasladarlos a decisiones que el Congreso pueda tomar y a acciones que el Ejecutivo podrá llevar a cabo.

Es necesario repetir que para que el AN tenga el impacto correspondiente a su radical dimensión democrática, se tiene que superar una doble resistencia, la que deriva del divorcio entre el AN y lo que ocurre en las instituciones y *a fortiori* en las calles y la que expresa el alto grado de escepticismo que muestra la opinión pública no solo en relación al AN sino frente a las instituciones de la democracia representativa.

Al margen de los cuestionamientos que ha suscitado, la participación del Foro del AN en

algunos asuntos de coyuntura, pone en relieve algunos puntos. Convocado en momentos en que tenía lugar una incursión senderista y una escalada delincriminal que aumentó la grave sensación de inseguridad de la población, pudo armonizar la necesidad de una política de Estado con las medidas inmediatas. En una circunstancia distinta, la participación entusiasta de representantes y técnicos de las diversas organizaciones del AN dispuestos a buscar consensos en temas concretos hizo que el trabajo de los grupos y la discusión en el Foro de las propuestas que irían a constituir el Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo se ubicaran dentro del horizonte de largo plazo.

La Declaración del Compromiso por la Infancia es un ejemplo particularmente interesante de la posibilidad de establecer maneras claramente perceptibles de pensar la relación entre el corto y el largo plazo. Se estableció un conjunto de medidas que comprometen a diversos sectores para ser puestas en práctica de inmediato. El objetivo estratégico es reducir las carencias nutricionales y emocionales en la primera infancia cuyos efectos nocivos serían gravitantes en el futuro de los recién nacidos cuando alcancen su mayoría de edad hacia el 2021. Pero hay un valor agregado: vincular una política de Estado a la realidad concreta de la infancia permite seguir su evolución encarnada en un “indicador” real, humano y en proceso de desarrollo. Esto hace que su impacto sea perfectamente tangible y comprensible.

“No estoy satisfecho con el desempeño del AN, pero no hay nada mejor. En la medida en que no dependa del régimen se puede convertir en una referencia para los próximos gobiernos. Hay que mantener los acuerdos. Los avances han sido positivos, lamentablemente el AN también está desvalorizado ante la opinión pública. El APRA no se irá del AN. No sería constructivo para el país que el principal partido organizado se retire de una institución cuya vigencia depende de que el Gobierno no meta mucho la mano en ella”.

Alan García Pérez, ex Presidente de la República.

13. Recomendaciones

- Es indispensable una apreciación realista de las fortalezas y las debilidades de las instituciones de la democracia, en especial de aquellas representadas en el Foro. En este sentido, sería importante incorporar a la reflexión crítica del Foro las experiencias innovadoras de participación y ejercicio de los derechos ciudadanos a nivel local, regional y nacional.
- Si bien existe un amplio consenso sobre la importancia de las políticas de Estado, en lo que concierne específicamente a la continuidad del Foro, existen dos posiciones que deben ser conciliadas. Una lo considera un ámbito transitorio cuya continuidad dependerá de cómo se desarrolla y otra sostiene que debe garantizarse su permanencia como ámbito de concertación.
- La participación del Gobierno en un diálogo que incluye a la sociedad civil y los partidos permite crear las condiciones para superar la brecha entre la democracia y la gobernabilidad en la medida en que se observen cuidadosamente las precauciones para evitar que los acuerdos de importancia crucial sufran la “distorsión” que significaría su apropiación partidaria o por parte del Gobierno.
- Es necesario asumir a cabalidad que sólo se puede abordar los nuevos conflictos sociales desde una perspectiva multisectorial y que la escena nacional se representa en el escenario global. Si se toma como ejemplo la participación de los Ministros en las sesiones del Foro, esta ha llevado el sello de una posición exclusivamente sectorial. Aún no se percibe la actitud que requiere el enfrentar el reto de la complejidad propia del conjunto y proponer las políticas en consonancia con esta perspectiva.
- Teniendo en cuenta que el Foro cuenta con la participación democrática de la sociedad civil, su futura evolución podría contemplar su importancia como espacio de ampliación de la democracia representativa. Las diversas formas de participación y las demandas de participación ciudadana requieren respuestas de parte de los actores políticos, de la sociedad civil y del Estado. El AN podría ser concebido también como un proyecto de búsqueda de nuevas formas de representación y de creación de canales políticos.
- La experiencia de otros diálogos parece demostrar que en la medida que se extienden en el tiempo, se van haciendo parte del día a día de la política. Cuando el Foro del AN ha tratado problemas concretos de la coyuntura, el clima de apertura permitió un diálogo franco que, en algunas circunstancias, contribuyó a superar entrapamientos. Esto a su vez trajo consigo el riesgo de que el AN quedase entrapado en asuntos meramente coyunturales. Una manera de re-enfocar el AN en las políticas de largo aliento podría ser identificar prioridades y, en función de ellas, proceder al diseño de estrategias de desarrollo coherentes que tomen en cuenta el mediano plazo en el marco de la visión de largo que inspira al AN.
- Dada la limitada atención de la población a las políticas del AN, cabe considerar la posibilidad de seleccionar tres o cuatro de las 30 políticas y desarrollarlas en cuatro o cinco propuestas que tengan muy claramente ubicada la institución o las instituciones del Estado que tienen que actuar.
- En cuanto al funcionamiento mismo de las sesiones del Foro, se trata de un proceso

- dinámico que es necesario revisar permanentemente.
- Es importante tener en cuenta que en el Foro, como en toda actividad grupal, coexisten cuando menos tres agendas:
 1. Explícita: los puntos consignados en el orden del día de la citación.
 2. Real: los temas no consignados pero que concitan el mayor interés y urgencia.
 3. Escondida: aquella que está presente de manera implícita e informal y que se refiere a temas vinculados a las relaciones interpersonales que hilan un tejido socio-afectivo que se expresa en el desarrollo de la reunión.
 - El rol de los medios de comunicación en la articulación del AN con los diferentes actores dentro del proceso democrático es de importancia crucial. Es necesario tomar en cuenta el papel de la oralidad (la disyunción ciudad letrada / cultura oral). Por ello, es importante lograr una acción conjunta que haga posible:
 1. Establecer coordinaciones con instituciones públicas y privadas.
 2. Desarrollar estrategias de comunicación que garanticen un flujo de información permanente a los medios mediante la preparación de memoranda y resúmenes sobre el curso del AN, presentaciones orales y la redacción de textos y presentaciones breves sobre los conceptos básicos que subyacen al AN.
 - Establecer criterios de elección de nuevos participantes en el Foro (adecuados a los partidos políticos y a las instituciones de la sociedad civil).
 - Determinar el espacio físico, la privacidad / publicidad, la seguridad y la confianza que sigan permitiendo un diálogo abierto e inclusivo.
 - Repensar la relación entre una visión del Perú al 2021 y las necesidades urgentes para una gobernabilidad democrática.
 - Exploración de la posibilidad de una encuesta a nivel nacional sobre el AN.

También se han planteado una serie de preguntas cuyas respuestas pueden contribuir a una mejor definición del Foro del AN en tanto que instrumento del diálogo cívico:

- ¿Qué poder efectivo tienen los espacios de concertación?
- ¿Cómo se promueve un entendimiento compartido?
- ¿Cómo influye el tema de los consensos?
 1. Consensos vs. disensos.
 2. Diálogo vs. negociación.
- ¿Cómo se transita de la comprensión integral de los problemas a la práctica concreta?
- ¿Cómo potenciar el uso de los procesos de diálogo utilizados e implementados en el AN?

Una revisión de las entrevistas y de las respuestas a los cuestionarios deja ver una serie de puntos que demandan urgente atención:

- Identificar y superar las barreras que impiden el uso del AN en la formulación de políticas efectivas de inicio inmediato.
- Diseñar modos de tratar las prioridades.
- Utilizar técnicas y canales de comunicación para llegar a la ciudadanía e influir en la opinión pública.

14. Reflexiones finales

Es obvio que el desarrollo del AN en estos años ha estado íntimamente ligado a las vicisitudes de la transición democrática. Pero, además, inevitablemente refleja la escisión entre una sociedad fragmentada y "desbordada" (como lo señalara José Matos Mar) y un estado que no ha logrado contener e integrar a su sociedad (y que, incluso, no ha completado aún el control de su propio territorio nacional). Por ello, es necesario tener en cuenta asuntos de muy larga data que expresan conflictos profundos de capital importancia que son como un telón de fondo tanto para los procesos del Foro cuanto de los temas que en él se tratan.

Esta realidad histórica está en la base de una extraña situación: la vigencia de las instituciones y normas democráticas tiene lugar en una sociedad carente de una categoría mental compartida de representación política democrática. Las autoridades elegidas no se conciben a sí mismas como representantes sino como mandatarios con poder. La contrapartida de esto es que los electores delegan poder y no ejercen su autoridad ciudadana de manera participativa. Desde la perspectiva de la psicología de las masas, es como si en lugar de primar la noción de representación de intereses -fundamento teórico del funcionamiento de las democracias -funcionase un mecanismo emocional directo e inmediato y la campaña electoral y las elecciones dieran lugar a la proyección de una necesidad y un ideal en el líder- ansiado como protector- para luego denigrarlo por no estar a la altura del ideal previamente proyectado.

Las mentalidades son estructuras de larga duración. Esto quiere decir que tienen sus raíces en los fundamentos de nuestra nación que estuvieron marcados por la escisión y por el trauma de la Conquista. Las conductas cotidianas tanto como las instituciones reflejan y expresan, en alguna medida, estas estructuras de larga duración. Quienes cuestionan la democracia representativa buscan asidero en el

hecho de que el país no ha logrado superar la mencionada escisión y por ende la democracia no es adecuada para la sociedad peruana. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el cuestionamiento a la democracia representativa de estirpe liberal pone en relieve un asunto crucial. Sus instituciones suponen una forma de relaciones sociales que pone el acento en la actividad deliberativa. La dimensión social puesta al servicio del desarrollo humano corre el riesgo de pasar a un segundo plano.

“La conquista de la democracia es un desafío muy grande. De aquí al futuro, cualquier Gobierno, éste, el próximo y el que viene tiene que encarar la viabilidad democrática. Yo diría que el Perú es un país muy difícil de gobernar porque hay tantas brechas sociales que es casi imposible lograr un consenso. No es sólo un país fragmentado geográficamente sino también fragmentado social, regional y políticamente. Todo esto hace muy complicado el gobierno.”

John Crabtree, historiador.

Ello conlleva el grave peligro de crear una supuesta disyuntiva entre gobernabilidad y democracia. Ciertamente, los problemas estructurales necesitan tiempo para su procesamiento y espacios en los cuales llevarlo a cabo. El AN puede brindar un ámbito en el que se pueda reflexionar sobre lo ocurrido a lo largo de nuestra historia. Es en este doble horizonte temporal -el pasado y el futuro- que deben ser analizados los procesos de reforma del Estado que se quieren emprender en el presente. En condiciones de pobreza, 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. Ello contribuye a la insistente propensión a la confrontación. Los sectores mayoritarios tendrán que encontrar formas de pasar del

reclamo social a la agenda política, los sectores privilegiados tendrán que asumir un mayor grado de responsabilidad social. Es precisamente en virtud de las urgencias que la política debe hacerse pensando no en las próximas elecciones sino en las próximas generaciones.

Los cambios a escala global de las últimas décadas han determinado una brecha creciente entre el mundo de la política y la sociedad. Las instituciones políticas, herederas de las realidades históricas y conceptuales del siglo XIX, se encuentran asediadas por aquellos que siempre desconfiaron de la democracia, sea por escepticismo elitista o por vocación totalitaria, y cuestionadas por quienes, desde una opción democrática, perciben cada vez más claramente que las formas actuales del sistema político resultan insuficientes para enfrentar los problemas hipercomplejos de los sistemas sociales del siglo XXI. Los mencionados cambios han llevado al colapso de lo que, siguiendo a John Kenneth Galbraith, se podría llamar una “sabiduría convencional” (*conventional wisdom*). Por ejemplo, todo aquello que desde una óptica convencional parece estar circunscrito a la esfera nacional debe ser evaluado a nivel global. Todo recorte metodológico implica una distorsión.

Si bien el AN tiene como objetivo principal el diseño de políticas de Estado de largo alcance, a lo largo de su desarrollo se han ido delineando un conjunto de objetivos, algunos subordinados, otros complementarios y otros más en apariencia contradictorios. En cuanto al diseño de políticas de Estado, tal vez el tema fundamental esté dado por el número de políticas y por la complejidad de las matrices, que hacen difícil la comunicación de lo actuado a la ciudadanía. En cuanto a las exigencias de las situaciones de coyuntura sobre la marcha del AN, es interesante subrayar que el clima prevaleciente ha permitido valiosos intercambios. Sin embargo, la confusión que mostraron algunos medios de comunicación entre el Compromiso Político, Económico y Social de Corto Plazo y la Hoja de Ruta, persistente pese a los reiterados esfuerzos por esclarecer la especificidad de ambos, pone en evidencia los riesgos que significa el ingreso del AN a cuestiones de coyuntura.

El conjunto del sistema político, ya debilitado por la grave erosión de nuestras precarias instituciones democráticas que tuvo lugar en los cuatro últimos lustros del siglo pasado, se ve hoy afectado por un alto grado de crispación social y un sentimiento de desánimo. Un clima emocional de desconfianza, desilusión y desengaño ha ensombrecido el horizonte de esperanzas que abrió la posibilidad de un nuevo pacto social, de una transformación en la conciencia de la sociedad y de la clase política. En ese sentido, el hecho de que el AN fue creado en un momento en el que primaba un sentimiento de confianza y esperanza hacía suficiente que se abocara a un aspecto de la vida democrática: el de los consensos y se limitase a producir aquello en lo que no existe una discrepancia antagónica. Al subrayar la importancia de la convergencia y de la creación de un espacio común, se pudo garantizar su continuidad.

En tal sentido, lo novedoso que aparece en distintos momentos en la experiencia del AN, se genera a contracorriente de las tendencias excluyentes que suelen prevalecer en la actividad política. La experiencia del Foro del AN abre un espacio potencial en el que cada participante que representa su organización política o social puede reconocer (suficientemente) al otro con sus necesidades, deseos e identidad propia, por embrionaria que sea. En una sociedad asediada por urgencias inmediatas, y sentimientos de inseguridad extendidos, no cabe duda que la generación de estos espacios potenciales es vital para ensanchar la posibilidad de una convivencia democrática.

La vida democrática es consenso y conflicto, acuerdo y desacuerdo. La exclusión del conflicto en el Foro del AN ha incidido en la producción de consensos imprecisos que no ha facilitado su transformación en consensos actuantes. Ello ha llevado a la idea de utilizarlo como un espacio para la resolución de conflictos. Llevar la práctica de la resolución de conflictos al Foro, puede conspirar contra la credibilidad e incluso la estabilidad del AN y en opinión de algunos entrevistados desvirtuaría los fines para los que fue creado. Es el método del diálogo y no el ámbito concreto del Foro lo que puede tener eficacia en la resolución de conflictos.

Los problemas propios de las opciones sociales y políticas han sido enfrentados desde la filosofía moral, la teoría política, la psicología social y de los grupos e instituciones, la teoría del juego, los estudios sobre la toma de decisiones, etc. Una relación de ida y vuelta entre pacto y diálogo, concertación y acomodo, acuerdo y compromiso, deliberación y negociación, es propia de todo proceso en el cual el objetivo es derivar una preferencia colectiva a partir de un conjunto de preferencias parciales o cuando se trata de llegar a acuerdos en relación a temas de bienestar social o de llegar a una concepción de justicia social o justicia distributiva. En tanto que espacio de diálogo, el AN ha permitido momentos fructíferos de intercambio, de apreciación de las posiciones del otro y de búsqueda de consensos.

Lo que queda muy claro es que las soluciones necesitan tiempo y espacio y que el Foro del AN complementa las formas tradicionales propias de las instituciones de la democracia representativa con una manera nueva de encarar el reto democrático. Tal vez, además de la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil hoy día presentes, haya que considerar la participación de los medios de comunicación y el mundo académico, intelectual y de la cultura. La consecución de objetivos sociales prioritarios como son la erradicación de la pobreza, el pleno empleo y la integración social requiere un esfuerzo concertado. Va sin decirlo que sólo en democracia las personas pueden desarrollar sus potencialidades y la ciudadanía tomar conciencia de sus derechos y deberes, condiciones indispensables para avanzar hacia el futuro.