



El proceso electoral: una oportunidad para fortalecer el acuerdo nacional

Carmen Vildoso

Ex Secretaria Técnica del Acuerdo Nacional

Enero, 2006

Síntesis: Varios partidos han declarado que su plan de gobierno será elaborado a partir de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Sin embargo, uno de los problemas que éstas enfrentan es que se las ve como un paquete de demasiada envergadura y complejo manejo. Por ello, se las ha organizado en una forma simplificada según se refieran a un qué, un cómo y a los instrumentos necesarios para llevarlas a cabo. Esto nos servirá para ver en qué coinciden y en qué discrepan los planes de gobierno de los diferentes candidatos. De esta manera, podremos construir una política basada en el diálogo y que nos ayude a definir qué es lo que queremos priorizar a largo plazo.

El cambio de gobierno será una prueba de fuego para el Acuerdo Nacional. ¿Asumirá el gobierno electo las políticas de Estado que fueron suscritas en 2002? ¿Serán un referente para la mayoría que se conforme en el Congreso? En realidad, hay una influencia de ida y vuelta entre el Acuerdo y el proceso electoral. Éste ha sido un elemento catalizador de la apertura del Foro hacia nuevos partidos, de tal modo que en sus últimas sesiones vienen participando siete partidos más, que han suscrito las políticas de Estado (PE) en julio del 2005, al cumplirse los tres años del Foro. La decisión de abrirse a los nuevos partidos, por parte del Foro, fue adoptada en el marco de un análisis sobre los problemas de gobernabilidad de nuestro país, con el propósito de contribuir a que las organizaciones políticas incorporen las PE en sus planes de gobierno y de crear mejores condiciones para la continuidad del Acuerdo Nacional.

De hecho, varios partidos han declarado que sus planes serán elaborados en base a las PE, las cuales tienen la virtud de excluir ciertos extremos. En el marco de los cuatro objetivos del Acuerdo Nacional –fortalecimiento del régimen democrático, equidad y justicia social, una economía competitiva, productiva y formalizada, junto con un Estado eficiente, transparente y democrático- quedan descartadas, por ejemplo, posiciones que apuesten unilateralmente por el mercado o que pretendan someterlo burocráticamente a las decisiones del Estado. Aun así, en el marco de las 31 políticas hay amplia cabida para diferentes enfoques y matices, siendo crucial la cuestión de qué prioridades se definen y con qué criterios. La elaboración de los planes de gobierno consiste esencialmente en establecer prioridades.

Ésta ha sido una de las dificultades que el Foro ha arrastrado por mucho tiempo: cómo establecer prioridades o cómo transmitir su mensaje de una manera que incentive a los diferentes actores a organizar sus prioridades en una lógica que vaya más allá del interés particular y que más bien renueve permanentemente la práctica de generar acuerdos, incluso más allá de las instituciones que participan en el Foro.

Entre tanto, el Foro ha producido acuerdos que permiten avanzar en ese sentido. Nos referiremos principalmente al Pacto de Mediano Plazo para la Inversión y el Empleo y al Compromiso por la Calidad del Gasto, aprobados respectivamente al inicio y al final de 2005. Al mismo tiempo, la Secretaría Técnica ha elaborado algunas herramientas metodológicas dirigidas a facilitar el uso de las políticas como insumo para el diseño de planes de gobierno y, más ampliamente, para crear consenso en torno a acciones de mediano plazo.



Una de esas herramientas es el cuadro de objetivos y políticas que acompaña este artículo. El ejercicio que se propone a los usuarios es partir de aquella política que se considera debe ser impulsada con mayor prioridad e ir hacia atrás estableciendo ramificaciones, identificando qué otras políticas tendrían que ser promovidas para que aquélla pueda avanzar. Esto puede hacerse, por ejemplo, tomando el Pacto por la Inversión y el Empleo. Según este documento, la finalidad última es el empleo digno y productivo (PE 14), por ello es que se promueve la inversión (PE 17 sobre la economía social de mercado). Para que ésta se desarrolle en una lógica beneficiosa tanto para la generación de utilidades como para la mejora de la calidad del empleo, se afirma la necesidad de un incremento de la productividad y de la innovación (PE 18 sobre la economía social de mercado y PE 20 sobre la ciencia y la tecnología). El Pacto propone políticas específicas, entre las que se encuentra, por ejemplo, la promoción del desarrollo económico regional y local (PE 8 sobre descentralización), así como políticas más generales en relación con el objetivo central, una de las cuales es el impulso a una educación de calidad (PE 12). Más atrás aun, se mencionan las condiciones necesarias en el entorno, referidas a la administración de justicia, a la estabilidad política, etc., las que igualmente remiten a otras PE. La definición de prioridades marca así una ruta de acción.

Por otro lado, una de las dificultades para la difusión de las políticas de Estado (PE) y para la sensibilización de los actores respecto de su contenido ha sido su presentación como un paquete de excesiva envergadura y complicado manejo. Con ocasión del proceso electoral, la Secretaría Técnica ha elaborado un Manual del Usuario de las PE que ha sido distribuido entre los partidos participantes en actividades de diálogo sobre planes de gobierno. Éste busca simplificar la ecuación que cada una de las PE representa. Para ello se ha procedido a diferenciar las políticas específicas según se refieran al *qué*, al *cómo* o a los *instrumentos*. En algunas PE el *qué* está contenido por completo en el enunciado que sigue al título de la política; las políticas específicas se concentran entonces en las estrategias (el *cómo*) y en los instrumentos. En otros casos se amplía el *qué* dedicando a ello algunas políticas específicas, como puede verse en el ejemplo siguiente¹, tomado de la PE 19, correspondiente a “Desarrollo sostenible y gestión ambiental”

POLÍTICAS ESPECÍFICAS		
QUÉ	COMO - ACTORES	INSTRUMENTOS
(c) Promoverá el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras, así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio.	(a) Fortalecerá la institucionalidad de la gestión ambiental optimizando la coordinación entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, las sectoriales y los niveles de gestión descentralizada, en el marco de un sistema nacional de gestión ambiental.	(e) Incorporará en las cuentas nacionales la valorización de la oferta de los recursos naturales y ambientales, la degradación ambiental y la internalización de los costos ambientales

Una de las finalidades de este ejercicio es facilitar la discusión entre partidos y la comparación de las posiciones, buscando identificar los niveles de discrepancia y los niveles de acuerdo. Si hay acuerdos en los puntos que responden a un *qué*, la discusión entonces se

¹ Que se presenta como extracto. Para la versión completa respecto a ésta y otras políticas de Estado ver www.acuerdonacional.gob.pe en la sección correspondiente a “Jornadas sobre la Agenda Electoral”.



trasladará al *cómo*. Y respecto a los *cómo*, habrá que ver qué plantean los partidos respecto a su financiamiento y en relación con la estrategia para vencer o neutralizar las resistencias que puedan generar estas propuestas.

El Compromiso por la Calidad del Gasto, aprobado por el Foro a fines de este año, a propósito de la discusión del Presupuesto General de la República, también se presta para aplicar estas herramientas de análisis. Según el primer punto de este compromiso, se trata de:

“Respalda una definición de prioridades, que deberá expresarse en la Ley de Equilibrio Financiero, centrada en el desarrollo de capacidades humanas, con particular atención al desarrollo de capacidades de la población rural. Estas prioridades se concentran en los aspectos siguientes: registro de identidad, controles prenatales, parto seguro, control de crecimiento y desarrollo para menores de dos años y reforzamiento nutricional, capacitación nutricional y sanitaria de las madres, inmunizaciones, atenciones de infecciones respiratorias agudas y de enfermedades diarreicas agudas, vigilancia de la calidad del agua, acceso a centros escolares seguros y con servicios básicos, asistencia de alumnos y docentes, acceso efectivo a materiales educativos y mejora de los procesos de enseñanza aprendizajes”.

El punto complementario de este Pacto consiste en proponer una serie de mecanismos que permitirían hacer un efectivo seguimiento de la gestión presupuestal en estos rubros. En este caso, el nivel en que se ha definido estas prioridades corresponde a actividades que apuntan a resultados contenidos fundamentalmente en las PE relacionadas con nutrición y seguridad alimentaria, salud y educación. Éstas constituyen un triángulo fundamental desde el punto de vista de la protección de las capacidades de la infancia, cuestión fundamental para el Acuerdo Nacional. Nuevamente podemos ir desde este triángulo hacia atrás, utilizando el cuadro que antes aplicamos al Pacto de mediano plazo por la Inversión y el Empleo. La idea que se persigue con este tipo de instrumentos es promover una forma de priorizar, pensada en términos de democracia sistémica, que estimule a formar las alianzas necesarias para enfrentar las inercias y que ayude a colocar en un segundo o tercer plano otros intereses que de otro modo tenderán a prevalecer.

La construcción de una forma de hacer política basada en el diálogo requiere propiciar otras lógicas y otras actitudes. En estos años el Acuerdo Nacional ha tenido pequeños y medianos logros, pero una gran frustración: la de no haber podido modificar sustancialmente la actitud frente a la educación de parte de algunos actores que debieran estar comprometidas con ella. El incremento del presupuesto apareció como objetivo principal, sin que se haya llegado a involucrar a los maestros en el pacto por la mejora de la educación. Tomar un elemento como clave sin comprender la relación que tiene con otros factores sustanciales a una determinada política no resulta fructífero. De ahí el énfasis en la definición de prioridades en un marco de relaciones.

Por último, la dimensión del tiempo es sustancial para las políticas: plazos, oportunidades, compatibilidad entre lo que significa la espera para los unos y los otros, etc. Quizá la aprobación de la Ley del Sistema y del Centro de Planeamiento Estratégico sea un ejemplo del proceso que caracteriza al Acuerdo Nacional. La aprobación de esta Ley fue posible sólo por la insistencia del Foro del Acuerdo. Sin embargo, lo más probable es que se termine este período gubernamental sin que el CEPLAN haya entrado en funcionamiento. El tiempo de maduración de las cosas no corresponde con las necesidades del país. Hay definiciones, decisiones y reconsideraciones que toman plazos muy largos, muchas veces



difíciles de explicar. Es de esperar que durante el próximo gobierno estos plazos puedan ser menores. Podrá ser así si se inicia partiendo de lo ya avanzado en el Acuerdo Nacional