

LA INCIDENCIA DEL CONSENSO SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL ACUERDO NACIONAL EN EL PERÚ¹

JAVIER IGUÍNIZ ECHEVERRÍA²

Pontificia Universidad Católica de Perú

jiguini@pucp.pe

A Francisco Verdera

Resumen

Tras la presentación de algunos interrogantes sobre la efectividad de las instituciones democráticas para cambiar la sociedad, en la segunda sección presentamos la composición y características del Foro del Acuerdo Nacional y el tipo de acuerdos a los que se ha llegado en los doce años desde su fundación. En la tercera sección, recogemos sintéticos elementos teóricos en Sen sobre la conexión entre valores y actividad política que respaldan la existencia de un potencial impacto de los acuerdos consensuales en políticas estatales y prácticas gremiales. En la cuarta sección presentamos los resultados de las respuestas de tomadores de decisiones públicas y gremiales y diversos líderes de opinión a la pregunta sobre la incidencia de las Políticas de Estado en sus decisiones. De esta manera, se obtiene una primera visión de la incidencia de las orientaciones y valores presentes en las 34 Políticas de Estado.

Palabras claves: Consenso, deliberación pública, políticas públicas, Foro del Acuerdo Nacional, Perú Clasificación JEL: H11.

Abstract

After presenting some inquiries regarding the effectivity of democratic institutions to change society, the second section of this article presents the composition and characteristics of the National Agreement Forum and the type of settlements that have been reached after twelve years of its foundation. In the third section, brief theoretical elements proposed by Sen are reviewed, referring to the connection between values and political activity that sustain the existence of a potential impact of the consented agreements in estate policies and union practices. The fourth section presents results of the answers given by public and union decision makers, as well as diverse leaders of opinion to the question regarding the incidence of the Politics of the State in its decisions. Therefore, achieving a first vision of incidence of the orientations and values found in the 34 Politics of the State.

Keywords: Consensus, public deliberation, public policies, National Agreement Forum, Peru Clasificación JEL: H11.

¹ Artículo presentado al V Congreso de Alcadeca, llevado a cabo en Lima del 14 al 16 de mayo de 2014.

² Con la colaboración de María Luisa Valdez y Paula Arriaga.

1. PRESENTACIÓN

En el «enfoque de capacidades» generado e impulsado por Sen (1980, 1995, 2000) y Nussbaum (2012), se le da un gran acento a la deliberación pública³ y la institucionalidad democrática (Sen, 2000, pp. 183-198) como valiosas en sí, en cuanto aspectos importantes del desarrollo humano, y también como herramientas para el logro de dicho desarrollo y, más específicamente, para la lucha contra las múltiples expresiones de la pobreza. Recientemente, Drèze y Sen (2013), en su reciente estudio de la India, han mostrado que la deliberación y la institucionalidad, a pesar del prolongado y elevado crecimiento económico, han tenido un efecto limitado en la resolución de carencias muy elementales, a menudo trágicas, de las mayorías poblacionales en la India⁴. Se abre así un campo de estudio sobre la eficacia de las instituciones democráticas y de la práctica de la deliberación pública sobre las políticas públicas y sobre la importancia de tales deliberaciones y políticas para el desarrollo humano de la gente. Este artículo trata sobre una parte de ese campo de investigación, pues tiene por objetivo presentar la composición y características del funcionamiento y mostrar evidencias de la incidencia del Foro del Acuerdo Nacional en las políticas públicas en el Perú durante la pasada década⁵.

³ Se puede decir que hay consenso al respecto dentro de la comunidad de investigadores dedicados a profundizar en el enfoque de las capacidades. En el análisis de uno de los temas en debate con Amartya Sen, a propósito de la conveniencia de elaborar listas definidas de capacidades, Martha Nussbaum considera que su visión del enfoque de las capacidades «también reconoce que en una democracia funcional y operativa, la deliberación tiene lugar en diferentes niveles y en muy diferentes contextos» (2012, p. 96). Entre esos niveles, distingue los que corresponden a las discusiones sobre «los principios políticos fundamentales», al afianzamiento de ciertos derechos concretos, a las enmiendas constitucionales y a la legislación.

⁴ Un aspecto al que le dan mucha importancia es al sesgo que desdeña a los más pobres presente en los medios de comunicación (Drèze & Sen, 2013, pp. 243-275).

⁵ Aunque no llegamos, pues, a evaluar la incidencia en el desarrollo humano propiamente dicho. «*Human development anticipates the likely impacts of policy choices on poor and marginalized communities and future generations*» (Alkire, 2010, p. 24).

El reconocimiento generalizado de la utilidad del foro para establecer lazos personales y de respeto mutuo entre representantes de instituciones que compiten entre sí en la arena política y social ha venido siempre acompañado de un cierto desconocimiento de sus *modus operandi* y una interrogante más o menos permanente sobre la eficacia de su contribución para poner en la agenda asuntos sustantivos e influir en las políticas públicas y, con mayor razón, para enfrentar significativamente problemas importantes de la sociedad peruana. Esta ponencia pretende cubrir hasta cierto punto esos dos déficits.

2. EL FORO DEL ACUERDO NACIONAL

El Acuerdo Nacional es un foro que, desde 2002, discute diversos temas de importancia nacional y aprueba por consenso las llamadas «políticas de Estado», de alrededor de una a dos páginas de extensión, donde se presentan objetivos valiosos, así como lineamientos y criterios adecuados para lograrlos que se considera ameritan permanecer como tales en el largo plazo, esto es, por lo menos durante varios gobiernos⁶. El Acuerdo Nacional tiene como horizonte el año 2021, año del bicentenario de la independencia del Perú, fecha en la que debería reevaluarse lo logrado.

El foro se compone por tres tipos de miembros: primero, representantes de los ejecutivos de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local); segundo, de los partidos políticos con representación en el Congreso de la República; y tercero, de un amplio espectro de instituciones de la sociedad civil con representación nacional. El presidente de la República preside el Acuerdo Nacional y usualmente delega la presidencia de las sesiones plenarias del foro —que han sido hasta ahora 108— al presidente del

⁶ La página web <<http://www.acuerdonacional.pe>> presenta las políticas aprobadas en castellano, quechua, aymara, ashaninka e inglés.

Consejo de Ministros, quien asiste con algunos ministros según los temas a tratarse⁷. En el caso de los gobiernos regionales y locales, están regularmente presentes el presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y el presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE). En la actualidad, son quince los partidos políticos y cambian tras cada proceso electoral⁸. En cuanto a la sociedad civil, diez organizaciones son miembros del foro⁹.

En los doce años pasados, desde su creación, el foro ha aprobado 34 «políticas de Estado», además de otros compromisos de mediano y corto plazo. Dichas políticas se encuadran en cuatro grandes objetivos: 1. Democracia y Estado de derecho; 2. Equidad y justicia social, 3. Competitividad del país; 4. Estado eficiente, transparente y descentralizado.

La explicación de la elección de tales políticas es un ejercicio por hacerse¹⁰. En buena medida, se encuentra en el momento fundacional, cuando se puso en marcha una «transición a la democracia» tras los sucesivos gobiernos del presidente Fujimori en la

⁷ Por ejemplo, en circunstancias especiales, como la conmemoración del décimo aniversario del Acuerdo Nacional y la aprobación de la política 33 sobre recursos hídricos, la sesión fue presidida directamente por el presidente de la República.

⁸ Los nombres son en orden alfabético: Acción Popular (AP), Alianza para el Progreso (APP), Partido Aprista Peruano (Apra), Fuerza Popular, Gana Perú, Partido Humanista Peruano, Partido Popular Cristiano (PPC), Perú Patria Segura (PPS), Perú Posible (PP), Restauración Nacional, Siempre Unidos, Solidaridad Nacional (PSN), Somos Perú, Todos por el Perú, Unión por el Perú (UPP). Fuerza Popular y Gana Perú se incorporaron en el año 2011.

⁹ Dichas organizaciones son: Asamblea Nacional de Rectores (ANR), Concilio Nacional Evangélico del Perú (Conep), Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), Conferencia Episcopal Peruana (CEP), Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú (CNDCPP), Coordinadora Nacional de Frentes Regionales (Conafrep), Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), Plataforma Agraria de Consenso para el Relanzamiento del Agro Peruano —representada por la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro)— y la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP) y la Sociedad Nacional de Industrias (SNI).

¹⁰ Aparte de los artículos de Rafael Roncagliolo y Juan de la Puente, una referencia obligada es Hernández, 2014.

década final del siglo XX. En el caso de las últimas políticas de Estado, Política 33 —«Política de Estado sobre los recursos hídricos»— y Política 34 —«Política de Estado sobre ordenamiento y gestión territorial»—, se respondió a la solicitud del presidente Humala.

3. CONSENSO, FUNDAMENTOS MORALES E IMPACTO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como indican Drèze y Sen, el consenso puede ser visto como un método democrático (2013, p. 243). En el caso que presentamos, el escenario es sin duda limitado a una de las maneras, entre muchas, de deliberación, a un contexto político y a una institucionalidad específica. Consideramos que la participación amplia de los miembros del Acuerdo Nacional y el carácter consensual de lo aprobado contribuyen a darle fuerza «moral» a los acuerdos.

En la práctica, tales acuerdos no tienen un carácter vinculante y, menos aún, de aplicación obligatoria. La conveniencia de ese carácter no vinculante es materia de continua discusión. Para unos, es un defecto que no lo sea y, para otros, es lo más adecuado. Como señaló un presidente del Consejo de Ministros, Carlos Ferrero Costa:

El problema de las propuestas citadas es que, dentro de los lineamientos con que fue creado, se establece que el Acuerdo Nacional tiene un “carácter vinculante”, lo que en la práctica no se cumple porque es irreal, y aunque se puso con buena fe como una aspiración, en nuestro sistema político ello no puede operar. El peso moral del AN debería ser suficiente para que sus opiniones sean tomadas en cuenta por las entidades concernidas, descargándose el pasivo que significa una obligación que solo consta en la letra (Acuerdo Nacional, 2014, p. 30).

Consideramos que parte de esa fuerza proviene de la amplia participación de los miembros del foro, sea en grupos de trabajo que discuten sucesivos borradores de los proyectos de compromiso de mediano o largo plazo o en las sesiones plenarios donde cada

miembro tiene el mismo estatus en la medida en que un rechazo absoluto por parte de cualquiera de los ellos obliga a descartar la posibilidad de acuerdo sobre el asunto específico. El consenso hay que entenderlo como uno en el que la intensidad de la adhesión es diversa, pero clara, dado el poder de veto existente, y algunos simplemente consienten que se apruebe el texto discutido porque han logrado que sea lo más compatible posible con sus valores e intereses¹¹. Esa intensidad depende en parte del asunto entre manos y de los intereses específicos de los distintos representantes. No hay que desdeñar lo que podría considerarse un mero consentimiento, pues en cualquier caso revela que en el seno del Acuerdo Nacional existe una voluntad de no «torpedear» los acuerdos, aunque en otros escenarios políticos la competencia política o gremial sea, como de hecho lo es, muy agresiva. De todos modos, el análisis de lo que está en el fondo del proceso de consensuar está por hacerse y con toda seguridad dará lugar a diversos estudios e interpretaciones.

Nuestra hipótesis adelantada arriba es, pues, que un factor importante, no el único, de la incidencia de las políticas de Estado es la fuerza moral que resulta del procedimiento consensual, pero también de los valores que se expresan en los acuerdos. Son, como señala Sen, «valores relevantes en la elaboración de la política económica y social» (2000, p. 328). Las razones que presenta este autor para que quienes elaboran políticas tengan en cuenta los valores de la justicia social son dos. La primera encaja bien con el trabajo del Acuerdo Nacional, pues «la justicia es un concepto fundamental para identificar las aspiraciones y objetivos de la política, así como para elegir los instrumentos que permiten alcanzar los fines elegidos» (Sen, 2000, p. 328). Ambos (aspiraciones e instrumentos) se relacionan a

¹¹ Obviamente, el consenso no implica acuerdo total sobre el significado de los principios y valores que se expresan en la política de Estado. Como señala Alkire: «Policy makers do not need to agree precisely what justice is; they need only to rule out clearly undesirable options» (2010, p. 24).

una finalidad eminentemente política que destaca Sen y que es la capacidad de la política de persuadir a los ciudadanos y de ampliar su convocatoria. Esa persuasión depende también de la capacidad de «comprender los valores del público en general, incluido su sentido de justicia» (Sen, 2000, p. 328). Nuestro interés en recoger lo que estamos señalando es que creemos percibir que el ejercicio deliberativo en política tiene, entre otros, esos dos objetivos complementarios: expresar aspiraciones y construir instrumentos, cosa que le da funcionalidad a los valores en el ejercicio político. En la medida en que las políticas de Estado, una vez aprobadas colectivamente, deben ser puestas a la vista del público, la imagen que naturalmente buscan dar gobiernos, partidos y organizaciones de sociedad civil que son miembros del Acuerdo Nacional es de acoger y basarse en criterios de justicia respetados y deseados por la ciudadanía.

No vamos a profundizar más en el efecto de la fuerza moral de los procedimientos y las ideas en la sociedad, pero sí nos interesa poner de relieve que la incidencia de la que tratamos en esta monografía es aquella que, a nuestro juicio, resulta, por lo menos en parte, de esa fuerza moral. En cualquier caso y sobre un terreno más seguro, la incidencia que presentaremos no proviene del carácter de obligatorio cumplimiento de las políticas acordadas. Reiteramos, tales políticas no tienen, de hecho, carácter vinculante.

4. METODOLOGÍA

Con motivo del cumplimiento de una década de funcionamiento del Acuerdo Nacional, se consideró conveniente responder a la inquietud sobre la incidencia de sus políticas consultando a 177 personalidades públicas y privadas que habían tenido alguna relación directa y/o habían asumido responsabilidades públicas en los campos sobre los que tratan

las políticas. Se les envió una pregunta combinada que extractamos en parte y en la que se solicitaba escribir:

[...] dos párrafos con su testimonio que sumen un máximo de 250 palabras, y con la mayor precisión posible señale cómo las políticas de Estado fueron un sustento para tomar decisiones en el Poder Ejecutivo, diseñar leyes, elaborar planes de gobierno, emitir pronunciamientos gremiales, entre otros. De igual modo, qué consensos se lograron en el seno del Foro que facilitaron la promoción y el respaldo de determinadas iniciativas.

Se obtuvieron 164 respuestas de: i) gobernantes y ex-gobernantes nacionales, regionales y locales; ii) ministros y funcionarios públicos; iii) dirigentes políticos y gremiales del país; y iv) líderes de opinión y otros profesionales¹².

La «encuesta» no puede tener y no ha tenido pretensiones de ser estadísticamente representativa y las concisas respuestas no son expresión de una evaluación completa del Acuerdo Nacional por parte de quienes respondieron. Se ha realizado, repetimos, con personas que: i) conocen suficientemente la naturaleza y experiencia del Acuerdo Nacional para emitir una opinión con conocimiento de causa; y ii) han participado en la toma de decisiones de gobierno en todos sus niveles o de tipo gremial y político partidario durante la década pasada.

5. RESULTADOS

Las respuestas a la «encuesta» utilizada fueron, como es natural, diversas y también fue diverso el grado de explicitación de la incidencia de las políticas de Estado específicas sobre

¹² El conjunto de las respuestas está publicado en Acuerdo Nacional, 2014.

las que se les solicitó respuestas. Lo que sigue a continuación es una selección de extractos de respuestas entre las que apuntaron más directamente al objetivo de informativo de la Secretaría Ejecutiva al realizar la «encuesta».

Como se observará a continuación, el significado que le hemos dado a «incidencia» en este trabajo es bastante laxo. Diversos términos pueden ser tomados como sinónimos y otros como aproximaciones que habría que evaluar, sobre la base de mayores detalles, según la fuerza y carácter de la incidencia y que llegan en un extremo a expresar la mera existencia de coincidencias que reducen el aspecto de causalidad directa o indirecta, pero que expresan un rasgo también presente en los acuerdos: reflejar un sentido común social que se expresa coincidentemente en múltiples políticos, generadores de opinión e instituciones. Sin embargo, en esta primera aproximación al problema de la incidencia del Acuerdo Nacional no vamos a clasificarla de acuerdo a ese tipo de criterios que requieren un análisis pormenorizado, sino por los aspectos de la gestión pública que han sido influidos por las políticas de Estado.

A) Institucionalización del país

El Acuerdo Nacional ha aportado de diversas maneras a la institucionalización del país. Como recuerda un anterior presidente de Ceplan, la política de Estado 5 tuvo «dos logros»: «la creación por ley, del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico»¹³. El primero de los presidentes del Consejo de Ministros del actual gobierno ha expresado el intento de «impulsar varias políticas de Estado. Entre ellas, [...] la décima, *Reducción de la pobreza*, a través de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS [...]»¹⁴. Un presidente del Consejo de

¹³ Mariano Paz Soldán Franco, presidente del Consejo Directivo de Ceplan (2012-2013).

¹⁴ Salomón Lerner Ghitis, presidente del Consejo de Ministros (2011).

Ministros del gobierno anterior señala: «[...] creamos el Ministerio del Ambiente y el Ceplan inspirados en las políticas de Estado del Acuerdo Nacional»¹⁵. La solicitud del presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la República al Acuerdo Nacional de elaborar una lista de prioridades para la agenda legislativa se tradujo, según sus expresiones, en que «las mesas directivas se volvieron plurales y las leyes sorpresa se acabaron con la creación de una agenda legislativa concertada que hacía previsible el trabajo legislativo [...]»¹⁶. La política 32 («Gestión del riesgo de desastres»), «ha permitido elevar el tema al máximo nivel de toma de decisiones y, al mismo tiempo, contar con un marco articulador de las iniciativas existentes»¹⁷.

B) Planes y estrategias estatales

Varias expresiones afirman una incidencia de diversos tipos en planes estatales. Por ejemplo: «Para la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, la vigésimo sexta política de Estado ha constituido el punto de partida en el trabajo de definición del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016 [...]»¹⁸. En el campo educativo: «Durante mi gestión como Ministro de Educación, se reconoció el 'Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2021 [...]»¹⁹ Sobre pobreza en Ayacucho, se señala que: «Un ejemplo de adecuada aplicación del Acuerdo Nacional en relación a la política 10, Reducción de la pobreza, es el caso de la Región Ayacucho [...]»²⁰. En favor de la familia: «[...] es importante destacar las acciones que, motivadas por esta política de Estado, se han puesto en marcha: el Plan Nacional de

¹⁵ Jorge del Castillo Gálvez, presidente del Consejo de Ministros (2006-2008).

¹⁶ Víctor Isla Rojas, presidente del Congreso de la República (2012-2013).

¹⁷ Gabriel Quijandría Acosta, viceministro de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Minam.

¹⁸ Susana Silva Hasembank, coordinadora general de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

¹⁹ José Antonio Chang, presidente del Consejo de Ministros (2010-2011).

²⁰ Ernesto Molina Chávez, presidente del Gobierno Regional de Ayacucho (2007-2010).

Apoyo a la Familia 2004-2011; el Plan de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021; y el Plan Nacional de Apoyo a las Familias 2012-2017, que en breve será aprobado»²¹. En el campo de las FFAA, un prominente miembro de ellas señala que: «La novena política que corresponde a la seguridad nacional la tuve muy en cuenta... para la formulación del Libro Blanco de la Defensa Nacional, en el 2005»²². En cuanto al desarrollo agrario, la política 23 «ha permitido generar, en la última década, importantes instrumentos normativos, como la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, el Plan Nacional de Superación de la Pobreza, y la Carta Verde o Pacto Agrario Nacional [...]»²³. Sobre el mundo de las drogas, la política 27 «facilita el consenso entre las entidades involucradas que luego se traducen en la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas que aprueba el Consejo de Ministros»²⁴.

C) Elaboración de leyes

La política de Estado 2 ha tenido algún impacto en la elaboración de leyes. Por ejemplo, «[...] la segunda política de Estado, [...] fue el punto de partida para la elaboración de la ley de partidos políticos [...]»²⁵. En el campo de la salud, «[...] uno de los principales desarrollos realizados tomando como sustento la décimo tercera política de Estado ha sido la dación e implementación de la Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud [...]»²⁶. En cuanto a la ciencia y tecnología, un parlamentario declara: «[...] he hallado en los propósitos de la vigésima política de Estado del Acuerdo Nacional, el marco fundamental para orientar mis esfuerzos legislativos hacia el mejoramiento del acceso a los beneficios de la ciencia y a sus

²¹ Víctor Arroyo Cuyubamba, Concilio Nacional Evangélico del Perú.

²² Roberto Chiabra León, ministro de Defensa (2003-2005).

²³ Juan Rheineck Piccardo, viceministro de Agricultura (2011-2013).

²⁴ Carmen Masías Claux, presidenta ejecutiva de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.

²⁵ Fernando Andrade Carmona, presidente de Somos Perú.

²⁶ Midori de Habich Rospigliosi, ministra de Salud.

aplicaciones tecnológicas [...]»²⁷. Refiriéndose a la política 25 («Cautela de la institucionalidad de las fuerzas armadas y su servicio a la democracia»), se expresa que «[...] promovió el otorgamiento del derecho de sufragio a sus miembros»²⁸. El Acuerdo Nacional también contribuye a aumentar la exigencia por nuevas políticas; por ejemplo, se expresa que: «En cuanto al movimiento sindical, estas políticas han servido para exigir permanentemente su aplicación y sustentar en ellas nuestras demandas»²⁹.

D) Políticas de gobierno

Algunas expresiones sobre el impacto de las políticas de Estado apuntan a medidas que podemos considerar como políticas de gobierno. En el caso de la política 24 sobre la eficiencia del Estado, se ha expresado que, en el marco de dicha política, se ha impulsado el acercamiento del Estado al ciudadano. Entre otras medidas, «[...] logramos mejorar o simplificar más de 5400 trámites a nivel nacional; establecimos el Texto Único de Procedimientos Administrativos en las municipalidades [...]»³⁰. En el campo fiscal, por otro lado: «El Acuerdo Nacional ha inspirado cambios importantes en la política fiscal»³¹. La vigésimo novena política de Estado («Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa») «[...] ha servido de sustento para muchas de las reformas en el campo de la modernización de la administración pública, a través de la implementación de diversos mecanismos que aseguran a los ciudadano el acceso a la información»³². Un par de ejemplos específicos mencionados en esa declaración han sido la creación de portales de transparencia y los libros de reclamaciones. La aspiración de contribuir a la articulación de

²⁷ Mesías Guevara Amasifuén, congresista de la República.

²⁸ Daniel Mora Zevallos, ministro de Defensa (2011).

²⁹ Juan José Gorriti Valle, vicepresidente de la Confederación General de Trabajadores del Perú.

³⁰ Javier Velásquez Quesquén, presidente del Consejo de Ministros (2009-2010).

³¹ Luis Alberto Arias Minaya, superintendente nacional de Administración Tributaria (2000-2001).

³² Jaime Delgado Zegarra, congresista de la República.

políticas está presente. Por ejemplo, refiriéndose sobre todo a la política 20 («Ciencia y tecnología»): «El Acuerdo Nacional es además, un espacio privilegiado para que las políticas sobre economía, educación, competitividad, mercado laboral, régimen tributario, etc. se alineen con las políticas para el desarrollo de la CTI»³³. En el campo de la política 21 («Infraestructura y vivienda»), «[...] el gobierno cumpliendo lo que dice esta política, ha transferido al sector privado la responsabilidad del diseño, construcción y promoción de la infraestructura y vivienda en el país, reservándose el rol facilitador y regulador de estas actividades»³⁴.

E) Aporte al diálogo plural

La política 14 («Acceso al empleo pleno, digno y productivo») «servía de referencia para los estamentos participantes» en el Consejo Nacional de Trabajo³⁵. La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) «ha contado con el Foro de manera incondicional, para poner temas en la agenda nacional e involucrar a diversos segmentos de la sociedad»³⁶. Mas en general, el aporte del propio Acuerdo Nacional es reconocido al señalar que su labor silenciosa contribuye «[...] al logro de un consenso entre los distintos actores de la vida nacional: la academia y la sociedad civil, las comunidades y las empresas, los sindicatos de trabajadores y los gremios, y el Estado y los partidos políticos»³⁷. En una dirección similar, se señala que el Acuerdo Nacional «[...] ha puesto de manifiesto que la

³³ Fabiola León-Velarde Servetto, rectora de la Universidad Peruana Cayetano Heredia.

³⁴ Leopoldo Scheelje Martin, representante de la Confiop en el Acuerdo Nacional.

³⁵ Pablo Checa Ledesma, representante de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP).

³⁶ Gastón Garatea Yori, presidente de la MCLCP (2001-2007).

³⁷ Keiko Fujimori Higushi, presidenta del partido Fuerza Popular.

deliberación y la discrepancia son vitales en democracia, porque son expresión del pluralismo, pero no excluyen el consenso [...]»³⁸.

F) Respaldo a iniciativas del Estado

En el marco de la sexta política de Estado («Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración»), «[...] el Acuerdo Nacional ha brindado un respaldo de gran importancia a la decisión del gobierno peruano de llevar a la Corte Internacional de Justicia su controversia sobre delimitación marítima con Chile»³⁹. El Acuerdo Nacional ha contribuido con el diálogo plural: «Fue por tal causa que se logró la reforma tributaria que propusimos [...]»⁴⁰. En el campo de la justicia, el Acuerdo Nacional «[...] participó activamente mediante tres representantes en la Comisión encargada de elaborar el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus)»⁴¹.

Como antes hemos anotado, el abanico de términos alusivos a la incidencia libremente utilizados por quienes respondieron (no fueron preguntas cerradas) sugiere, como anotamos arriba, la posibilidad de una graduación por el grado de acercamiento a lo que más claramente podríamos considerar incidencia. La pretensión de precisión no puede ser muy alta, pues la materia, las políticas acordadas y las medidas adoptadas por los tomadores de decisiones tienen una relación diversa entre sí.

³⁸ Lourdes Flores Nano, representante del Partido Popular Cristiano ante el Acuerdo Nacional.

³⁹ Allan Wagner Tizón, canciller de la República (1985-1988 y 2002-2003).

⁴⁰ Beatriz Merino Lucero, presidenta del Consejo de Ministros (2003).

⁴¹ Fausto Alvarado Doderó, ministro de Justicia (2002-2004).

6. CONCLUSIONES

Este artículo ha mostrado los tipos de incidencia que ha tenido el Acuerdo Nacional en las políticas públicas a lo largo de los doce años pasados. Las expresiones recogidas de tomadores de decisión públicos y privados indican que las políticas de Estado han sido, de diversas maneras, tomadas en cuenta.

Hemos sugerido en el texto la hipótesis de que tal influencia puede provenir de un poder moral que resulta de la representatividad de los miembros del Acuerdo Nacional, de las características de lo acordado y del hecho de que haya sido por consenso. Ese poder sobre los agentes políticos es seguramente menos efectivo que el que provendría de una relación vinculante que obligue a alguna instancia del Estado a una implementación de las políticas acordadas, pero lo mostrado en el artículo indica cierto grado de influencia que no hay que desdeñar.

El método utilizado para obtener la información al respecto no pretende ser suficiente para determinar la magnitud de la incidencia. Además, la característica «opacidad» en los funcionarios que diseñan medidas en el Estado asegura que un estudio más amplio en cobertura y metodológicamente más completo encontraría impactos no detectados en este. Por ejemplo, una indagación que tuviera mayor proporción de respuestas provenientes de los mismos funcionarios diseñadores de políticas, leyes, etc. permitiría añadir muchas fuentes a las utilizadas en este estudio y también mayores precisiones en cuanto a la incidencia.

Aun detectando más casos y otras formas de incidencia, nuestra pretensión no es, ni de lejos, sostener que el Acuerdo Nacional ha sido una fuerza poderosa de cambio del país. Los resultados mostrados indican una percepción positiva al respecto en las más altas esferas de los distintos gobiernos y algunos de los efectos que el Acuerdo Nacional ha tenido en la

decisión política de implementar medidas de distintos tipos. Más que abrir nuevos rumbos a la política del país, el Acuerdo Nacional parece expresar de manera explícita aquellos cursos de acción pública que, para amplios sectores de la sociedad, representados por la diversidad de los miembros del Acuerdo Nacional, son deseables. La relación entre valores y política que hemos recogido brevemente en el texto sugieren la existencia de una conexión entre esos participantes, el sentir de la ciudadanía y la conveniencia política de tomar en cuenta las políticas de Estado.

Aun así, debe ser evidente que, a pesar de su amplia representatividad, el consenso logrado en el Acuerdo Nacional ni expresa exactamente ni garantiza un idéntico consenso en la sociedad, donde más elementos contextuales, reglas de juego y actores entran a la escena. Tampoco que la implementación de las políticas sea la mejor posible. La libertad del gobernante para escoger la manera específica de implementar una política pública es significativa y las diferencias programáticas entre partidos pueden ser grandes en cuanto a la manera de alcanzar los fines y sobre los criterios de implementación que se llegan a establecer en las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

Como hemos señalado al inicio del estudio, desde la perspectiva del enfoque de capacidades, resulta necesario completar esta indagación, no solo con otras aproximaciones metodológicas sobre la incidencia del Acuerdo Nacional, sino dando un paso adicional que establezca el impacto de las medidas de política adoptadas por los gobiernos desde el Estado en la reducción de la falta de oportunidades de trabajo adecuado, de prevenir y recuperarse de las enfermedades, de educarse y de participación social en general que priva, sobre todo a los pobres, de asumir más plenamente las riendas de su propio de destino.

REFERENCIAS

- Acuerdo Nacional (2014). *Acuerdo Nacional: Consensos para enrumbar el Perú*. Lima: Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional. Disponible en: <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/07/LibroV2014_1.pdf>.
- Drèze, Jean & Amartya Sen (2013). *The Uncertain Glory. India and its Contradictions*. Princeton: Princeton University Press.
- Alkire, Sabina (2010). Human Development: Definitions, Critiques, and Related Issues. OPHI Working Paper 36. Oxford, mayo.
- Hernández, Max (2014). *Doce años del Acuerdo Nacional*. Lima: Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional. Disponible en: <<http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2015/05/13993-Doce-a%C3%B1os-del-acuerdo-Nacional-Web.pdf>>.
- Nussbaum, Martha (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- Sen, Amartya (1980). Equality of What? En S. McMurrin (comp.), *Tanner Lectures on Human Values*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, Amartya (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.