

# Construcción de consensos y gobernabilidad democrática en Bolivia

La experiencia del Acuerdo Nacional del Perú





# Construcción de consensos y governabilidad democrática en Bolivia

La experiencia del Acuerdo Nacional del Perú



# Construcción de consensos y gobernabilidad democrática en Bolivia

La experiencia del Acuerdo Nacional del Perú



Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de:



Unión Europea



Corporación Andina de Fomento

*Construcción de consensos y gobernabilidad democrática en Bolivia  
La experiencia del Acuerdo Nacional del Perú*

© Club de Madrid 2006

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2006

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista del Club de Madrid ni de International IDEA.

El Club de Madrid e International IDEA favorecen la divulgación de esta publicación, siempre y cuando se obtenga su consentimiento expreso, y responderán a la mayor brevedad a las solicitudes de traducción o reproducción. Los interesados deben dirigirse a:

Club de Madrid

Goya 5 y 7 (pasaje comercial), entreplanta superior, 28001 Madrid, España

Publications Office

International IDEA

SE 103 34 Stockholm, Sweden

Edición: Dana Cáceres Pawlikowski

Impreso en Cobol S.R.Ltda.

Primera edición: 500 ejemplares

Lima, Perú, septiembre de 2006

Hecho el Depósito Legal: Registro N° 2006-9610

ISBN: 91-85391-92-1



El Club de Madrid es una organización independiente dedicada al fortalecimiento de la democracia en el mundo apoyándose en la experiencia y recursos únicos de sus miembros, ex Jefes de Estado y de Gobierno democráticos. En colaboración con otras organizaciones y gobiernos que comparten sus objetivos de promoción de la democracia, el Club de Madrid facilita el asesoramiento de sus miembros a otros líderes y proporciona apoyo estratégico y asistencia técnica a líderes e instituciones que trabajan en procesos de transición y consolidación democráticas.



International IDEA es una institución intergubernamental con países miembros en todos los continentes, cuyo mandato es apoyar la sostenibilidad de la democracia en todo el mundo. Su esfera de acción se ubica en la interfaz entre quienes analizan y monitorean las tendencias de la democracia y aquellos que están directamente involucrados en reformas políticas o actúan en favor de la democracia en sus países y en el extranjero. IDEA trabaja tanto con democracias recientemente establecidas como con aquellas de más larga data, ayudando a desarrollar y fortalecer la cultura democrática y sus instituciones. Opera a nivel internacional, regional y nacional, en asociación con una variedad de instituciones.



# Contenido

Prefacio .....	11
Prólogo .....	13
Presentación .....	17
<b>La construcción de consensos como vía para la gobernabilidad democrática: la experiencia del Acuerdo Nacional</b>	
Max Hernández .....	25
<b>El Acuerdo Nacional del Perú</b> .....	43
Valentín Paniagua .....	45
Max Hernández .....	55
Jorge del Castillo .....	67
Raúl Delgado Sayán .....	79
Eduardo Castillo .....	95
<b>El Acuerdo Nacional del Perú: consideraciones sobre su relevancia para Bolivia</b> .....	105
Javier Bejarano .....	107
Mónica Beltrán .....	109
Erika Brockmann .....	113
Fernando Campero .....	119
Carlos de Chazal .....	123
Fanor Nava .....	125
Luis Ossio Sanjinés .....	127
Fernando Quiroga .....	129
Humberto Sandalio .....	137
Óscar Sandoval Morón .....	139
María Teresa Zegada .....	143



## Prefacio

La publicación que el lector tiene entre sus manos es parte del resultado de un primer proyecto del Club de Madrid en Bolivia. En este primer proyecto sobre *Liderazgo, Construcción de Consensos y Desarrollo Constitucional* participaron varios miembros del Club de Madrid, entre ellos Valentín Paniagua del Perú, Antonio Guterres de Portugal y Petre Roman de Rumanía, que compartieron su experiencia política y de liderazgo con autoridades y representantes de la sociedad civil boliviana.

En democracia la oportunidad de alcanzar puestos de liderazgo y responsabilidad no es exclusiva de nadie, pero la experiencia de haberlo hecho la comparten muy pocos afortunados. El liderazgo democrático, como elemento de cohesión y compromiso de ideas y tendencias, era uno de los elementos centrales de este proyecto.

El segundo elemento de este proyecto, el consenso, no es sólo un requisito para la democracia, es la forma misma de hacer democracia. A partir del acuerdo se construye el espacio común de convivencia en el que en democracia cabemos todos. Un marco de convivencia consensuado no es un yugo, sino una garantía de libertad que nos permite desarrollarnos como ciudadanos.

Sin duda la experiencia de cada país es única y no existen recetas para el ejercicio del poder. Pero la experiencia de otros países y otros líderes ante retos u oportunidades similares puede resultar de interés para terceros. Ninguna situación es idéntica pero las soluciones sí pueden ser parecidas. Sobre este principio, el Club de Madrid promueve el intercambio de experiencias de

liderazgo político allí donde nuestra presencia puede ser útil para consolidar la democracia.

Agradecemos a los representantes del Acuerdo Nacional del Perú que participaron en esta misión su interés y disponibilidad a compartir su experiencia, tanto sus aciertos como los problemas en la búsqueda y gestión de un consenso, que de tener éxito, nos permitirá conocer un Perú más democrático y más fuerte económicamente. Los resultados finales del Acuerdo Nacional podrán ser analizados dentro de unos años, pero el esfuerzo de consenso ya merece crédito y merece ser compartido.

El Club de Madrid sigue comprometido con Bolivia. Continuamos nuestra presencia en el país andino y estaremos presentes si nuestro apoyo sirve para consolidar y fortalecer la democracia de los bolivianos.

No puedo dejar de agradecer a los miembros del Club de Madrid que directa o indirectamente han participado en este proyecto; a los expertos peruanos y otros que formaron parte de las distintas misiones; a las autoridades bolivianas; a las entidades con las que conjuntamente celebramos los actos de este proyecto; a la Comisión Europea y a la Corporación Andina de Fomento como entidades financiadoras; y por supuesto, al pueblo boliviano que con tanta calidez ha acogido nuestra presencia.

A todos ellos y a usted lector, un cordial saludo.



KIM CAMPBELL  
Secretaria General  
Club de Madrid

## Prólogo

La presente publicación es fruto del compromiso que International IDEA mantiene para apoyar activamente los procesos de diálogo, que son consustanciales a todo sistema democrático. El diálogo es, en este sentido, el intercambio de puntos de vista que permite la formación de consensos y eventualmente la puesta en marcha de reformas políticas dirigidas a la construcción, fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas.

Creado en 1995 con el mandato de promover la democracia sostenible alrededor del mundo, IDEA ha participado en procesos de diálogo en Burkina Faso, Guatemala, Indonesia y Nigeria, entre otros países, elaborando estudios e informes destinados a fomentar la conciencia ciudadana y promover el debate en torno a reformas puntuales urgentes, así como al establecimiento de compromisos de largo plazo. Durante los dos últimos años, ha concentrado esfuerzos junto a otras instituciones en trabajar específicamente la problemática de la región andina por medio de su programa Ágora Democrática.

En el Perú, IDEA ha acompañado al Acuerdo Nacional desde el año 2002, facilitando espacios de diálogo y foros que permiten compartir y comparar experiencias que puedan enriquecer estos procesos. Un claro ejemplo, y una de sus primeras iniciativas, fue el Seminario Internacional sobre Experiencias de Diálogo Nacional en América Latina, que tuvo lugar en Lima, precisamente en los inicios del Acuerdo Nacional. Este evento contó con la participación de representantes de República Dominicana, El Salvador, México y Costa Rica, quienes tuvieron como contraparte a representantes de los partidos políticos y

organizaciones de la sociedad civil integrantes del Acuerdo Nacional. Las posteriores publicaciones *El futuro del Acuerdo Nacional* y *Acuerdo Nacional: pasado, presente y futuro* dan cuenta de la evolución del proceso en medio de la particular coyuntura vivida durante el último lustro.

A partir del año 2004 IDEA extiende su labor al vecino país de Bolivia, primero en el contexto del referéndum y luego en el 2005 y 2006 con miras a la Asamblea Constituyente. Conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con el apoyo de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, IDEA inició un proyecto en La Paz, dedicado a trabajar el tema de los diálogos y la formación de consensos entre actores políticos y sociedad civil. A través de este proyecto, IDEA y PNUD facilitaron a organizaciones políticas y de la sociedad civil el acceso a expertos y experiencias comparativas para el desarrollo de sus propuestas para la Asamblea Constituyente. El proyecto también promueve oportunidades para que puedan dialogar sobre estos temas —particularmente en el área de reforma política— a medida que trabajan hacia conseguir consensos.

De esta manera, se realizaron misiones de buena voluntad en las que participaron parlamentarios de los países andinos y miembros del Acuerdo Nacional del Perú que pudieran —por medio de la experiencia— brindar alcances e insumos a los principales involucrados en el proceso de diálogo boliviano. Estas visitas no hubieran sido posibles de no haber contado también con la colaboración de la Comunidad Andina de Naciones, institución con la que se mantiene una estrecha relación de coordinación en torno al tema. Las visitas permitieron identificar una serie de temas de acción urgente canalizables a través del diálogo, así como evaluar la situación de la democracia en Bolivia.

No cabe duda de que si bien quedan pendientes grandes retos para el gobierno del recién electo Presidente Evo Morales, los espacios de diálogo con representación de todos los sectores constituyen un modo auténtico de facilitar consensos en la Asamblea Constituyente orientados a la mejora de las gestiones gubernamentales futuras.

A handwritten signature in black ink, reading "Vidar Helgesen". The signature is fluid and cursive, with the first letters of the first and last names being capitalized and prominent.

VIDAR HELGESEN  
Secretario General  
International IDEA



## Presentación

La determinación tomada por el Presidente Rodríguez el 6 de julio del 2005 de convocar a elecciones generales el 4 de diciembre de 2005<sup>1</sup> y a un referéndum autonómico y a las elecciones para la Asamblea Constituyente para el 2 de julio de 2006, marcó un giro en el escenario político boliviano. El cronograma de elecciones y consultas ciudadanas de los próximos cuatro años, que incluye más de seis convocatorias a las urnas y es el más intenso de la historia democrática moderna de Bolivia, representa una oportunidad crítica para la consolidación de la democracia en ese país.

Si bien este proceso debe ser resultado de un esfuerzo de los bolivianos, un apoyo apropiado de la comunidad internacional podría resultar beneficioso para el establecimiento de un nuevo pacto social y político, además de contribuir a la construcción de los cimientos de un Estado renovado. Por ello, el conocimiento de experiencias internacionales comparadas en las que se haya afrontado situaciones de tensión política, manejo de crisis y construcción de consensos, especialmente en torno al diseño, la organización y la implementación de políticas de Estado, podría ser particularmente relevante para el fortalecimiento de las instituciones democráticas bolivianas.

En esta línea, el Club de Madrid diseñó el proyecto Liderazgo, Construcción de Consensos y Desarrollo Constitucional en

---

<sup>1</sup> Aplazadas posteriormente para el 18 de diciembre del mismo año.

Bolivia en respuesta a una solicitud del gobierno de la República de Bolivia. La ejecución de esta iniciativa de cooperación fue posible gracias al apoyo financiero de la Comisión de la Unión Europea y de la Corporación Andina de Fomento.

El objetivo fundamental del proyecto fue el de ofrecer asesoramiento estratégico a las autoridades políticas de Bolivia sobre negociación, construcción de consensos y procesos constituyentes, así como compartir con actores políticos y sociales clave diversas experiencias internacionales relevantes que contribuyan a enriquecer el debate político sobre temas esenciales de la agenda política nacional, de cara a las elecciones para la Asamblea Constituyente que habrá de iniciar sus actividades en el 2006. El asesoramiento estratégico se fundamenta esencialmente en las experiencias internacionales comparadas de miembros del Club de Madrid que han liderado o conducido procesos políticos de transición, negociación y construcción de consensos y de expertos profesionales y personalidades internacionales con experiencias relevantes en la materia.

El desarrollo del proyecto incluyó consultas e intercambios con miembros del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, así como con dirigentes y actores políticos locales, representantes de los partidos políticos y organizaciones ciudadanas de Bolivia. Asimismo, contempló actividades de proyección a la ciudadanía en general con el fin de estimular un debate nacional constructivo, informar y compartir experiencias internacionales.

Por su parte, el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) viene trabajando en Bolivia desde fines de 2003, en el marco del programa Ágora Democrática que desarrolla conjuntamente con la Asociación Civil Transparencia, cuyo enfoque es fortalecer los sistemas de partidos políticos en los países andinos a favor de la gobernabilidad y la

reducción de la pobreza. En el período 2004-2005 llevó a cabo las siguientes actividades con el propósito de apoyar el proceso de transición democrática boliviana:

- Seminarios sobre el referéndum del gas, antes de su realización en julio del 2004, llevados a cabo en Sucre, Cochabamba, Santa Cruz, Tarija y La Paz, con la participación de autoridades nacionales y locales, medios de comunicación y ciudadanía.
- Apoyo a la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en la organización de una visita de buena voluntad de un grupo de dirigentes políticos de países andinos (Perú, Colombia, Venezuela y Ecuador), realizada del 10 al 13 de julio de 2005, con el objetivo de propiciar un mejor conocimiento de la situación boliviana, mejorar las condiciones para el diálogo nacional y estrechar la cooperación política entre los países de la región, todo ello en el marco del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la región.

Para el período octubre 2005-diciembre 2006, conjuntamente con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), Ágora Democrática ha desarrollado una propuesta concebida como la fase inicial de un programa de largo plazo para el fortalecimiento del sistema político boliviano, que involucra la participación de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y expertos en escenarios, necesidades y demandas. Dos son los objetivos de esta primera fase: promover la identificación de una agenda nacional y apoyar el proceso constituyente, y planificar de manera plural un programa de fortalecimiento de las organizaciones políticas y el sistema de partidos.

## **La Misión del Acuerdo Nacional del Perú**

La visita de la Misión del Acuerdo Nacional del Perú a cuatro importantes ciudades de Bolivia, entre el 18 al 21 de septiembre del 2005, fue el resultado de la colaboración interinstitucional del Club de Madrid e International IDEA, que contó con el apoyo de la FBDM y el respaldo de la Comisión de la Unión Europea, la Corporación Andina de Fomento y la Fundación Konrad Adenauer.

El objetivo principal de la Misión fue compartir con actores principales del escenario político boliviano la experiencia del Acuerdo Nacional del Perú como iniciativa para la construcción de consensos y el diseño de políticas de Estado, como documento programático y como foro permanente de encuentro y discusión de temas claves de la política nacional entre los principales actores políticos y sociales del Perú. Todo ello con el propósito de contribuir a la conducción de un proceso de transición exitoso, que fortalezca las instituciones democráticas y posibilite un pacto sociopolítico fundamental para una nueva gobernabilidad democrática representativa, inclusiva y sostenible en Bolivia.

Las actividades principales de la Misión se desarrollaron durante tres días efectivos de trabajo, fundamentalmente en sesiones de intercambio con las diferentes autoridades, representantes de organizaciones de la sociedad civil y público en general. La agenda incluyó mesas redondas públicas en La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra. En ellas, los miembros de la Misión expusieron sus principales reflexiones respecto del Acuerdo Nacional —particularmente sobre sus fortalezas y debilidades, así como sobre sus repercusiones en la gobernabilidad en el Perú— desde la perspectiva de sus respectivos

sectores: gubernamental, partidos políticos, sindical, sector privado, Secretaría Técnica, etc.

### *Integrantes de la Misión*

#### **VALENTÍN PANIAGUA CORAZAO**

Ex Presidente de la República del Perú y firmante del Acuerdo Nacional del Perú. Fue candidato a la presidencia por el Frente de Centro para las elecciones generales de 2006. Ha sido Presidente del Congreso de la República, Presidente de la Cámara de Diputados y Ministro de Estado en las carteras de Justicia y Educación. Fue fundador del Frente Universitario Reformista para la Independencia, grupo que se fusionaría años después con el Partido Demócrata Cristiano. Posteriormente se uniría a las filas del Partido Acción Popular. Uno de sus logros más recientes fue dotar a la Organización de Estados Americanos (OEA) de una Carta Interamericana para fortalecer el compromiso de los estados miembros con el modelo de democracia parlamentaria, poniendo al descubierto a aquellos países que experimentaban una regresión al autoritarismo.

#### **MAX HERNÁNDEZ CAMARERO**

Secretario Técnico del Acuerdo Nacional del Perú, es Doctor en Medicina de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Diplomado en Psicología Médica por el Real Colegio Médico de Londres, Miembro Titular de la Asociación Psicoanalítica Internacional y Miembro Honorario del Colegio de Sociólogos del Perú. Ha sido Vicepresidente de la Asociación Psicoanalítica Internacional, Co-Director de Agenda: PERÚ,

Director Fundador del Seminario Interdisciplinario de Estudios Andinos y Presidente de la Sociedad Peruana de Psicoanálisis. Entre sus publicaciones destacan los libros *Memoria del bien perdido: Identidad, conflicto y nostalgia en el Inca Garcilaso*; y *¿Es otro el rostro del Perú?: Identidad, diversidad y cambio*. Ha sido distinguido, entre otros, con el Premio Luis Miró Quesada a los Valores Ciudadanos y la Medalla al Mérito Extraordinario del Colegio Médico del Perú.

### JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ

Presidente del Consejo de Ministros y Congresista de la República. Fue Secretario General del Partido Aprista Peruano, representante de esa agrupación política ante el Foro del Acuerdo Nacional y Vicepresidente de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL). Ha sido Segundo Vicepresidente del Congreso de la República, Presidente de la Subcomisión de Reforma Constitucional del Régimen Económico, Presidente del Grupo de Trabajo de la Ley de Partidos Políticos y Presidente de la Comisión Especial Pro Inversión del Congreso de la República. También, Alcalde Metropolitano de Lima, Prefecto de Lima, Alcalde Distrital de Barranco, Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y Presidente de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI). Bachiller en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, tiene un Postgrado en Dirección Política por la Universidad de Piura y una Maestría en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se especializa en temas de gobernabilidad y búsqueda de consenso.

**RAÚL DELGADO SAYÁN**

Ingeniero civil con Maestría en Ciencias, es fundador y Presidente de CESEL S.A. Ingenieros, Presidente de la Comisión de Evaluación del Presupuesto Público de la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), Vicepresidente de la Asociación Peruana de Consultoría (APC), Representante del Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales (CENI) en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y catedrático del programa de Maestría en Dirección de Empresas Constructoras e Inmobiliarias de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido Presidente de la Compañía Peruana de Seguro de Crédito a la Exportación, Presidente de la Compañía de Seguros Popular y Porvenir, Vicepresidente del Banco Continental del Perú y representante de la Confederación de Instituciones Empresariales del Perú (CONFIEP) ante el Foro del Acuerdo Nacional del Perú. Es autor de *La regionalización y la empresa privada* y varios trabajos técnicos en temas de ingeniería, inversión y economía. Ha sido distinguido con la Medalla al Mérito del Colegio de Economistas de Lima y el Premio Antorcha de Habich de la Universidad Nacional de Ingeniería.

**EDUARDO CASTILLO SÁNCHEZ**

Secretario de Relaciones Internacionales de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), es representante de esa institución ante el Foro del Acuerdo Nacional del Perú. Miembro del Consejo Nacional de la Orden del Trabajo y Formador Sindical por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha sido Congresista de la República, Secretario General de la CGTP, Secretario General de la Federación de Empleados

Bancarios del Perú, Presidente de la Confederación Americana de Empleados Bancarios (CADEB) y Representante de los Trabajadores del Perú ante las Conferencias Anuales de la OIT (Ginebra, Suiza). Fue condecorado con la Orden del Trabajo por el Gobierno de Transición Democrática del Presidente Valentín Paniagua.

La presente publicación contiene una reflexión introductoria de Max Hernández, Secretario Técnico del Acuerdo Nacional, sobre el valor de la construcción de consensos a la que sigue una edición de las transcripciones de las diversas presentaciones de los miembros del Acuerdo Nacional del Perú y de las réplicas de las personalidades y representantes de organizaciones bolivianas que participaron en las cuatro mesas redondas llevadas a cabo con motivo de su visita. Vale la pena que el lector tenga en cuenta que ésta tuvo lugar a poco más de tres meses de las elecciones generales bolivianas del 18 de diciembre de 2005, en las que resultó vencedor el actual Presidente Evo Morales con 54% de la votación, y a nueve meses de la segunda vuelta de la elección presidencial en el Perú realizada el 4 de junio de 2006, cuando fue elegido Alan García, presidente actualmente en ejercicio.

## La construcción de consensos como vía para la gobernabilidad democrática: la experiencia del Acuerdo Nacional

Max Hernández

La escasa continuidad en los programas nacionales de desarrollo y la persistencia de una concepción de la política como confrontación, producto residual de viejos enfrentamientos, constituyen una doble preocupación que cobra fuerza en el debate público. En el marco de la región andina, a pesar de los escenarios políticos a menudo imprevisibles, volátiles y cambiantes, es posible percibir un creciente interés de los actores políticos y sociales en políticas de Estado que vayan más allá de las acciones de los gobiernos de turno circunscritas a su período de ejercicio y cada vez es más visible una tendencia en pro del diálogo, la concertación y los consensos.

El Acuerdo Nacional del Perú recogió diversas iniciativas y dio forma a una estructura novedosa para la construcción de consensos en torno a la definición de políticas de Estado. El documento resultante incluyó dimensiones económicas, estatales, políticas y sociales. El espacio de diálogo y concertación en el que se elaboró, terminó por instituirse en un foro permanente para la discusión de temas claves de la política nacional. No obstante sus particularidades, conocer detalles de su convocatoria, estructura, procedimientos y reglas de juego puede cons-

tituir un insumo valioso para la reflexión sobre la relevancia de la construcción de consensos para la gobernabilidad democrática en la región.

Un escenario promisorio, un clima de apertura al diálogo y el sentimiento extendido de que los grandes problemas del país requerían del concurso de todos primaban luego de la salida de la crisis peruana de fines de la década pasada. Durante el gobierno de transición del Presidente Paniagua y luego de la elección del Presidente Toledo, tales condiciones hicieron posible buscar acuerdos que incluyesen al Ejecutivo. Las urgentes demandas sociales y los compromisos electorales con diversos sectores sociales confluyeron en las propuestas iniciales en torno al proyecto.

La convocatoria del Presidente de la República a los partidos políticos presentes en el Congreso, tanto del gobierno como de la oposición, y a instituciones de la sociedad civil para participar con los ministros de Estado en el diseño de políticas de largo alcance, implicaba una lógica de búsqueda de consensos. A diferencia de los pactos de gobernabilidad anteriores establecidos contra el poder político de turno, el acuerdo fue propiciado por el Ejecutivo al poco tiempo de asumir el poder en julio del 2001. La idea fue tomando forma ampliando, en cierta medida, el ámbito tradicional de la democracia representativa al incluir a organizaciones de la sociedad civil. El documento «Propuestas para una Visión del Perú al 2021», que recogía aspiraciones compartidas en torno a un futuro posible de ser construido, constituyó un insumo de importancia. Acuerdo para la gobernabilidad democrática y lineamientos de visión de futuro se amalgamaron en un proyecto común.

El Acuerdo Nacional define una visión compartida del futuro en función de un proyecto de desarrollo en democracia. Es, pues,

expresión del compromiso adquirido con la Nación por los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, cuyo carácter vinculante no es otro que la palabra empeñada. Es necesario destacar que el gobierno forma parte del Acuerdo Nacional pero que el Acuerdo Nacional no es parte del gobierno. En lo que se refiere al Foro del Acuerdo, instancia institucionalizada en el 2003 para la promoción del cumplimiento y el seguimiento de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, sus decisiones son también resultado del consenso entre sus integrantes. Se trata de un espacio de concertación que, si bien no está incluido en el diseño constitucional del Estado, ha dado claras muestras de su importancia para la creación y acumulación del capital democrático necesario para la gobernabilidad del país.

Las políticas de Estado suscritas el 22 de julio del 2002 por diversos actores con diversos intereses fueron resultado de un diálogo que gravitó en torno a cuatro grandes objetivos nacionales:

- 1) Democracia y Estado de Derecho.
- 2) Equidad y Justicia Social.
- 3) Competitividad.
- 4) Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.

El primer objetivo ratifica la importancia de preservar las reglas de juego, los derechos constitucionales y las normas del Estado de Derecho. El segundo afirma las condiciones que han de llevar a la superación de la pobreza, al desarrollo humano integral y a la igualdad de 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 define el rol del Estado como garante de este proceso. El

conjunto, sin llegar a definir un programa nacional de desarrollo, ofrece insumos para ello.

Una serie de conversaciones bilaterales entre el Ejecutivo y los representantes de las diversas organizaciones precedieron a la convocatoria a reuniones. La elaboración de un documento que señalase un conjunto de políticas de Estado que incluyesen necesariamente dimensiones económicas, políticas y sociales, implicaba involucrar a diversos actores con intereses múltiples en un proceso que exigía un conjunto de condiciones. Sin que el documento implicase que las organizaciones se confundiesen en un proyecto político único, se trataba de transformar aproximaciones particularizadas ceñidas a una perspectiva parcial o sectorial en una visión conjunta e incluyente que tomase en cuenta la complejidad de la tarea, en este caso, llegar a acuerdos básicos aceptados por el conjunto de las organizaciones participantes.

Inicialmente se procedió a definir una agenda amplia y flexible que permitiese la elaboración de las políticas y de algunas reglas y procedimientos simples aceptados por todos. Las reuniones se llevaron a cabo en tres foros temáticos, un foro matriz, varios foros descentralizados y grupos de trabajo cuyos aportes volvían al foro matriz. El proceso requirió más de 25 mil horas de trabajo/persona, con la participación de dirigentes políticos, sindicalistas, empresarios, profesionales, religiosos, etc., trabajando *ad honorem* en estrecha colaboración con autoridades y funcionarios públicos.

En esos momentos iniciales, el diálogo se veía interferido por intervenciones que subrayaban los puntos de vista e intereses de las organizaciones representadas. A veces tenían la característica de monólogos o de discursos que intentaban convencer. Gradualmente fue posible percibir una actitud más receptiva e intercambios que buscaban aproximar posiciones. Se estaba

pavimentando el camino a la concertación. Una relación de ida y vuelta entre pacto y diálogo, concertación y transacción, acuerdo y compromiso, deliberación y negociación, hizo posible que se fuese dando cauce a una opción compartida e incluyente a partir de un conjunto de opciones parciales.

En tanto que espacio de diálogo, a lo largo de sus tres años de existencia, los foros, grupos de trabajo y talleres descentralizados del Acuerdo Nacional han permitido momentos fructíferos de intercambio, de apreciación de las posiciones del otro y de búsqueda de consensos. Ha habido importantes ejemplos en los que, a despecho de factores externos propios de la coyuntura política y las tensiones sociales que incidían sobre las diferentes percepciones acerca del objetivo y metas principales del Acuerdo Nacional, primó una atmósfera propia de una cultura democrática. Los diversos participantes del Foro fueron dejando de lado los estereotipos para comprometerse en la tarea conjunta. El proceso fue contribuyendo a fortalecer el tejido sociopolítico. El horizonte de largo alcance facilitó una mayor distensión y los intercambios entre los participantes que incidían en los aspectos técnicos daban lugar a intervenciones más ceñidas a asuntos medulares de los temas en cuestión.

Una vez suscritas las 29 políticas de Estado del Acuerdo Nacional —posteriormente se agregaron dos—, se procedió a una formulación más específica. Además del enunciado general de cada política de Estado, en el que figura su propósito en términos del compromiso de las partes, la redacción 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», que sirven como hitos e indicadores de la viabilidad y ejecutabilidad de los compromisos, que cuantifican y calendarizan las políticas. 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 políticas han dado lugar a 268 matrices, 817 indicadores y 747 metas.

A principios del 2003 se presentó un informe que proponía 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». Identificaba seis o siete políticas axiales o troncales (en torno a las cuales pueden girar las otras políticas) y los nodos de convergencia interinstitucional, y mencionaba algunas inconsistencias, cruces, duplicaciones y superposiciones detectadas entre las diversas políticas. El documento facilitaba la transformación de las superposiciones en convergencias y una mayor racionalización del trabajo. También definía indicadores maestros agregados. En aras de una mejor coordinación entre el discurso político y el tecnocrático, se propondría en un segundo momento del trabajo una definición de los cronogramas y de los recursos comprometidos.

Conforme fue reuniéndose el Foro, apareció la preocupación por vincular el Acuerdo Nacional y las políticas de largo plazo a la coyuntura en curso. Una organización política discrepó de una decisión en tal sentido y suspendió su participación en el Foro. Durante este tiempo, el Foro aprobó los siguientes compromisos y pactos:

- Compromiso Político Social y Económico de Corto Plazo.
- Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación.
- Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno.
- Declaración por la infancia.

Además ha emitido los siguientes documentos:

- Opiniones sobre la Reforma Constitucional.
- Informe sobre Gobernabilidad.

Los compromisos, pactos e informes mencionados han incidido en:

- La aprobación de una Ley de Partidos Políticos.
- Reformas que inciden en el establecimiento de la carrera pública.
- La incorporación de gran parte de las propuestas del Compromiso de Corto Plazo en la Hoja de Ruta del gobierno para el período 2004-2006.
- La creación de una Comisión Pro Inversión dentro del Congreso.
- Propuestas para una reforma laboral a partir de las definiciones contenidas en el Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno.
- La aprobación de la Ley sobre el Sistema de Planeamiento Estratégico.

Una tarea concreta del Foro es velar por la aplicación, el cumplimiento y la sostenibilidad de los compromisos del Acuerdo Nacional. Una visión retrospectiva de lo ocurrido en los tres años y medio desde la suscripción de las políticas de Estado permite ver que se tomaron en consideración tres horizontes temporales. Como se ha señalado, aquéllas estaban proyectadas sobre un horizonte de largo plazo: el bicentenario de la independencia nacional. La preocupación por la coyuntura llevó al Pacto de Corto Plazo como manera de aterrizarlas y luego se plantearon propuestas de mediano plazo.

Ahora bien, tal vez el logro más importante y menos visible del Acuerdo Nacional ha sido el mantener el clima de diálogo

respetuoso y concertación responsable que ha primado en sus actividades. Se trata de una contribución significativa para la construcción de una cultura democrática y la acumulación del capital democrático necesario para la gobernabilidad del país. Cabe hacer una breve referencia a la manera en que se llevan a cabo las sesiones del Foro y de los grupos de trabajo. Éstas reflejan la intención consignada desde la elección del nombre «Acuerdo Nacional».

Si contrastamos los procedimientos que rigen en el Foro con las normas parlamentarias de uso común en las asambleas, salta a la vista una importante diferencia. Mientras que éstas siguen un itinerario altamente formalizado —las propuestas deben ser presentadas como mociones, las cuales deben ser secundadas para poder ser incluidas en la agenda, etc.—, los procedimientos del Foro son consonantes con el propósito de poner de acuerdo a todos en aquello en lo que todos están de acuerdo. Incluso la manera en que se ubican los participantes —cara a cara— subraya el propósito de facilitar el diálogo. Cuatro pautas prácticas facilitan la fluidez de su desenvolvimiento:

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

Es interesante señalar que cuando aparecen nuevos representantes o se incorporan nuevos grupos, sus primeras intervenciones responden más al marco de los procedimientos parlamentarios o a las reglas de las asambleas o los mítines que a los usos del Foro.

La dinámica que se genera en el Foro y sus grupos de trabajo hace que el curso que siguen las propuestas implique escuchar

cada una de las diversas intervenciones con una disposición tal que el resultado final tome en consideración los múltiples intereses en juego y no únicamente los de la mayoría. De esa manera se construyen consensos.

Pongamos por ejemplo el grupo de trabajo que formuló el Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno. Las posiciones y demandas que parecían reflejar intereses antagónicos pudieron articularse en una formulación que daba cabida a la doble necesidad de crear un entorno favorable a la inversión y de establecer mejores condiciones de trabajo.

Una mayor conciencia de la necesidad de políticas de Estado de largo aliento, el ejercicio de un diálogo incluyente y un mayor conocimiento de los actores entre sí, han permitido superar las barreras subjetivas que limitan la apertura al diálogo y el reconocimiento de coincidencias mayores de las que se pensaba para la construcción de una visión compartida de futuro. Sin embargo, es necesario señalar que el contexto socioeconómico en que se sitúa el Acuerdo Nacional está atravesado por demandas que desbordan a un Estado que no ha logrado contener e integrar al conjunto de sus sectores sociales y que no ha completado aún el control de su propio territorio nacional.

Un espacio en el que cada organización tiene igual número de representantes que intervienen en un intercambio democrático e igualitario, inserto en una sociedad que no parece haber definido todavía una categoría mental compartida de representación política democrática e incluyente, pone en evidencia asuntos de muy larga data. Éstos expresan conflictos profundos de capital importancia que son como un telón de fondo tanto para los procesos del Foro cuanto para los temas que en él se tratan. En cierta medida, la convocatoria a las organizaciones que forman el Acuerdo Nacional —realizada sin lugar a dudas

respetando las normas constitucionales y con sensibilidad democrática— no deja de reproducir la distancia entre las instituciones y la población. En términos de la eficacia del Foro y de su apropiación por parte de la ciudadanía, es menester tomar en cuenta esta realidad.

La vida democrática es consenso y conflicto, acuerdo y desacuerdo. La exclusión del conflicto en el Foro del Acuerdo Nacional ha incidido en la producción de consensos imprecisos que no ha facilitado su transformación en consensos actuantes. Ha ocurrido en ocasiones que las urgencias y los extendidos sentimientos de inseguridad ciudadana han forzado decisiones inmediateístas o a excluirlos de la agenda. Ello ha llevado a la idea de utilizarlo como un espacio para la resolución de conflictos. Sin embargo, llevar la práctica de la resolución de conflictos al Foro puede conspirar contra la credibilidad e incluso la estabilidad del Acuerdo Nacional y, en opinión de algunos, 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.

Lo novedoso que aparece en el Acuerdo Nacional se genera a contracorriente de tendencias prevalecientes y ocurre en virtud de lo que D.W. Winnicott denominó «espacio potencial»: un conjunto de condiciones que hacen posible la realización de las potencialidades implícitas en un grupo de trabajo. El ámbito abierto permite el aprendizaje a partir de la experiencia misma que se da en las reuniones. El reconocimiento del otro y la recepción de sus planteamientos hace posible el establecimiento de un diálogo generativo que se funda en la validez de las perspectivas, necesidades, intereses e identidades de cada quien. La experiencia del intercambio entre sectores distintos con intereses diversos canaliza un movimiento hacia el consenso.

El trabajo conjunto de los actores involucrados en la resolución de los conflictos propios de toda actividad colectiva exige una apertura a las posiciones de los otros. A menudo, cuando las diversas visiones no encuentran puntos de convergencia y alcanzan niveles de confrontación, los propios actores grupales realizan intervenciones mediadoras. Los acuerdos deben involucrar la participación de todos los grupos comprometidos ya que cada uno de los temas implica necesariamente asuntos complejos con una pluralidad de aristas que deben ser tomadas en cuenta en la construcción de consensos.

No cabe duda de que la generación de estos espacios potenciales de diálogo y concertación es vital para ensanchar la posibilidad de una convivencia democrática. En este sentido, la formación de acuerdos regionales y locales en los que se trasladen las políticas de Estado del Acuerdo Nacional a una lógica descentralizada, contribuiría a transitar de la comprensión integral de los problemas a la aplicación práctica de las propuestas. También, a modificar una situación en la que no siempre los que delegan el poder se consideran o son considerados como iguales a quienes son objeto de esta delegación, por lo que las autoridades tienden a concebirse a sí mismas más como mandatarios con poder que como representantes y quienes delegan no siempre ejercen su autoridad ciudadana en los espacios participativos existentes.

Donald Meltzer sostiene que un consenso apresurado genera una sensación de entendimiento mutuo que fascina y parece limar asperezas ocultando la tendencia espontánea de cada quien a creer que no hay otra lucidez mejor que la propia. En palabras de Jaime Coloma, se reducen falazmente las diferencias y se termina otorgando el poder o la representación al promotor o a los promotores del consenso. La tarea de establecer un auténtico consenso exige enlazar lo que requiere ser diversi-

ficado y separar lo que debe ser integrado para evitar la mera amalgama de apariencia armónica que en el trasfondo es un *collage* marcado por fragmentos autónomos.

Concertar es un primer paso para la construcción de consensos y requiere del diálogo. Sin embargo, éste es una herramienta que no debe ser idealizada ni concebida como varita mágica que permite sin más una convivencia armónica. Una serie de condiciones concretas limitan la intención, la voluntad y los deseos de los actores. El diálogo *per se* no necesariamente trae consigo las soluciones. La aceptación de la convocatoria al diálogo supone la conciencia de que hay problemas que requieren el concurso de todos. Ahora bien, si por un lado las interacciones conflictivas deben ser reemplazadas por la búsqueda conjunta tanto de la información pertinente cuanto de propuestas que tomen en cuenta los diversos intereses y necesidades de las partes involucradas, por otro es importante evitar la exclusión sistemática de temas conflictivos. Esto en cuanto al diálogo en sí; en lo que atañe al destino de las decisiones tomadas, éste depende tanto de los participantes directamente involucrados cuanto de las instancias legislativas y de gobierno.

La realidad social está en constante proceso de transformación. La transición democrática afecta los ámbitos político-institucional, económico y social. Por ello los consensos alcanzados en segunda instancia entre actores provenientes de estos ámbitos dan lugar a la aparición de un sentido de identidad con la propia ubicación que, además de dar testimonio de la opción que cada quien elige, permite reflejar las coincidencias y diferencias básicas sin que afecte el producto del consenso. Ello exige la exposición de los fundamentos con los cuales cada uno de los actores se identifica con la perspectiva sistémica.

El quehacer político es un aspecto de la vida social directamente vinculado con la organización y el ejercicio de la autoridad estatal. Dentro del marco de sus límites, normas y competencias se acota el espacio donde se desarrollan los enfrentamientos, negociaciones y alianzas. Pero no se trata de un compartimiento estanco sino que está atravesado por otros aspectos de lo social tales como lo económico y lo cultural. Una institución como la del Acuerdo Nacional, que integra representantes del sistema político, de la sociedad civil y del gobierno, y en la que se hace evidente la compleja relación entre el Estado, la economía y la sociedad —modificada de manera radical en los inicios de la última década—, no es fácil de catalogar. Por ello no falta quien sostenga que la inclusión de los partidos no es suficiente para que el Acuerdo Nacional sea un pacto político, y que la presencia de las organizaciones de la sociedad civil tampoco basta para considerarlo como un pacto social.

El Foro del Acuerdo Nacional constituye un espacio en el que se puede apreciar cómo se van definiendo las relaciones entre el Estado, el sistema político partidario y la base social representada por las organizaciones de la sociedad civil. La participación conjunta de representantes del Estado —en tanto que instituciones públicas—, de los partidos —como mediadores institucionales entre Estado y sociedad— y de las organizaciones y movimientos sociales, a la vez que afirma el fortalecimiento de estos tres sectores, va dando lugar al establecimiento de vínculos que redefinen el modo de hacer política, es decir, a la aparición de una nueva cultura política.

Vale la pena traer aquí a colación el asunto de la representación. El reto más difícil que plantea la composición del Acuerdo Nacional es el de la relación entre los representantes elegidos para gobernar o para legislar y sus representados, quienes a la vez representan a instituciones de la sociedad civil. Ciertamente

hay una diferencia: los representantes han sido elegidos por votación según las normas constitucionales; sin embargo, algunas de las instituciones presentes en el Foro del Acuerdo Nacional corresponden a importantes colectivos que encarnan significativas corrientes de opinión que buscan cabida dentro de los cauces institucionales de la democracia representativa.

La participación del gobierno en un diálogo que incluye a la sociedad civil y a los partidos permite crear las condiciones para superar la brecha entre la democracia y la gobernabilidad. Obviamente, esto será posible en la medida en que se evite que los acuerdos sean utilizados para fines partidarios o de propaganda gubernamental. Es indispensable una apreciación realista de las fortalezas y las debilidades de las instituciones representadas en el Foro, incorporando a la reflexión crítica de sus miembros las experiencias innovadoras de participación y ejercicio de los derechos ciudadanos a nivel local, regional y nacional.

El valor del Foro del Acuerdo Nacional para enfrentar problemas específicos reemplazando la imposición por la argumentación es innegable. El Foro es también una institución de aprendizaje: su funcionamiento facilita el diálogo y éste puede dar lugar a un ejercicio de la «imaginación semántica» para explorar nuevas perspectivas. Además, pone a prueba supuestos básicos, cosmovisiones, ideologías (implícitas o explícitas), sistemas de creencias e imaginarios instituidos. Eventualmente, todo ello permite la toma de conciencia de las resistencias al cambio de paradigmas y las tendencias a la negación del interlocutor y a la descalificación de sus ideas. En tal sentido, puede decirse que ha significado una posibilidad de transformación de perspectivas.

Ahora bien, como es notorio en las conceptualizaciones sobre modernización, desarrollo y democratización, el referente princi-

pal es el modelo que ofrecen las sociedades occidentales desarrolladas, lo cual veces lleva a la aplicación mecánica de sus etapas de desarrollo a la lectura de las realidades sociopolíticas sin tomar en cuenta las especificidades de cada país. En la región andina, las instituciones políticas reflejan en medida importante fundamentos marcados por el trauma de la conquista y la subsecuente escisión de la sociedad. Estos temas de larga data se expresan tanto en las instituciones cuanto en la conducta cotidiana. Las mentalidades son estructuras de larga duración que impregnan la cultura política. Las transformaciones necesarias para que una cultura cívica pluralista y consensual cale hondo sólo se hacen visibles tras una larga fase de consolidación democrática. Quienes cuestionan la democracia representativa buscan asidero en el hecho de que en el Perú aún no se ha logrado ampliar la mencionada escisión para afirmar que la democracia no sería adecuada para nuestra sociedad.

Antes de continuar es necesario hacer una breve referencia a 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 ello, hay que tener en cuenta que el cuestionamiento a la democracia representativa de estirpe liberal pone en relieve un

asunto crucial. La democracia es un sistema de derechos políticos pero no crea por sí misma las condiciones sociales, económicas y culturales necesarias para su ejercicio efectivo. Sus instituciones suponen una forma de relaciones sociales que pone el acento en la actividad deliberativa entre supuestos iguales. En situaciones de desigualdad la dimensión social, es decir, el desarrollo humano, corre el riesgo de pasar a un segundo plano.

No tomar esto en cuenta 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. Es cierto que en las condiciones de pobreza e inequidad vigentes, las urgencias del diario vivir abonan la lógica del todo o nada. Además, la extendida percepción de que el Estado y la clase dirigente son insensibles a los reclamos sociales contribuye a la insistente propensión a la confrontación. La viabilidad del desarrollo exige que los sectores mayoritarios encuentren formas de pasar del reclamo social a la agenda política y los sectores privilegiados asuman un mayor grado de compromiso y de responsabilidad social. Es precisamente en función de esta viabilidad que la política debe hacerse pensando no en las próximas elecciones sino en las próximas generaciones.

Por ejemplo, todo aquello que desde una óptica convencional parece estar circunscrito a la esfera nacional debe ser evaluado a nivel global y a nivel local. Si bien el Acuerdo Nacional 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 adicionales, algunos subordinados, otros complementarios y otros más en apariencia contradictorios. En cuanto al diseño de políticas de Estado, tal vez la dificultad esté dada 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 Acuerdo Nacional, es interesante subrayar que el clima prevaleciente ha permitido valiosos intercambios.

Los problemas propios de las opciones sociales y políticas han sido enfrentados desde la filosofía moral, la teoría política, la psicología social, de los grupos y de las 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 Acuerdo Nacional ha permitido momentos fructíferos de intercambio, de apreciación de las posiciones del otro y de búsqueda de consensos.

El Foro del Acuerdo Nacional complementa las formas propias de las instituciones de la democracia representativa y da lugar a 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. La extensión de los derechos de la ciudadanía, la ampliación del pluralismo social, la búsqueda de las mejores oportunidades para un desarrollo equitativo y justo son tan importantes como el principio demo-

crático-representativo universal y la regulación constitucional del Estado. 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.

# El Acuerdo Nacional del Perú



# Valentín Paniagua

Ex Presidente de la República del Perú

*Si bien el proceso de diálogo y construcción de consensos que requiere la formulación de un proyecto nacional y la consolidación de un sistema democrático que haga posible una visión compartida del futuro es largo y difícil, Valentín Paniagua considera que es un esfuerzo que deben emprender todos los países de la región, que implica poner los intereses de la nación por encima de toda diferencia. A lo largo de su reflexión hace un recuento de las experiencias de diálogo y construcción de consensos en el Perú inmediatamente anteriores al Acuerdo Nacional, el Pacto de Gobernabilidad y la Mesa de Diálogo de la OEA, para luego pasar revista a la labor desempeñada por el Gobierno de Transición bajo su presidencia, que permitió la realización de un proceso electoral limpio y transparente, así como la posibilidad de que los ciudadanos pudiesen emitir un voto informado gracias a la creación de la «franja electoral» en las emisoras de radio y televisión.*



No es un secreto que soy hijo de boliviano, que recibí aquí mi educación primaria y que he sido educado en un profundo amor a Bolivia. Soy peruano, mi madre pertenece a una antigua familia de Cusco, pero siento la angustia, la preocupación y la ilusión que agita los corazones de los bolivianos. Consiguientemente, poder dialogar sobre los temas del Perú y de Bolivia es algo que compromete mi más profunda sensibilidad.

Todos nuestros países han vivido como «un conjunto de desconcertadas gentes» —para utilizar una expresión de un ilustre intelectual peruano— que aparentemente marcha en la historia casi sin rumbo. En todas las latitudes del continente latinoamericano, en cada país, hay un reclamo persistente: la formulación de un proyecto nacional, de un proyecto sugestivo de vida en común, de un conjunto de quehaceres históricos que haga posible que todos o casi todos tengamos una visión compartida del futuro que nos sirva como horizonte cierto para guiar e inspirar nuestra acción, para dirigir naturalmente nuestros pasos a un futuro deseable como meta o como objetivo nacional.

Con esa ilusión se creó el Acuerdo Nacional. Todavía es muy imperfecto —qué duda cabe—, y es casi seguro que las políticas de Estado que allí se diseñan no son lo suficientemente lúcidas para responder a cada coyuntura de la complejísima realidad política que tiene que enfrentar un gobierno. Ningún acuerdo nacional es simple o fácil, exige recorrer un camino áspero, difícil y escabroso que lleva tiempo, como ocurre con todos los procesos con algún significado histórico o político. El clima que impera en el curso de su desenvolvimiento no es siempre el más propicio; sin embargo, me parece que los países, las instituciones y los hombres que tienen capacidad de esperar contra toda desesperanza y de desafiar las condiciones más adversas pueden confiar en el éxito final.

No ha sido fácil el camino que hemos seguido en el Perú para concluir en lo que ahora podemos presentar como el principio de un cambio que puede significar una transformación radical en la política peruana. En 1997, por inspiración y promoción de un periodista extraordinario, Gustavo Mohme Llona, dueño del diario La República, los partidos políticos logramos suscribir, luego de largas deliberaciones que se prolongaron casi por dos años, un documento que se llamó «Pacto de Gobernabilidad», un compromiso de las fuerzas democráticas del Perú para luchar conjuntamente por la recuperación del régimen democrático entonces conculcado y para recuperar los valores morales cuya ausencia estaba comprometiendo severa y gravemente la vida política del país. Este fue el primer intento de un acuerdo nacional, pues el Pacto de Gobernabilidad consistía en ese compromiso y en el enunciado de algunas ideas a desarrollar en caso de que retornáramos a la vida constitucional y nos fuera posible influir en el destino nacional. Poco después, entre 1998 y 2000, empezamos una lucha muy difícil por la recuperación de la democracia. Fruto y expresión de ese empeño fueron los sucesos que paso a relatar.

Como se ha sabido públicamente, las elecciones del año 2000 —que fueron vigiladas por la comunidad internacional— resultaron a ojos de los dirigentes políticos del país un enorme fraude que no admitimos, que rechazamos, pero en cuyos espacios democráticos creíamos que era posible comenzar a reconstruir la democracia peruana. Obligamos e impusimos a la Organización de Estados Americanos la convocatoria a una Mesa de Diálogo entre los partidos de la oposición y el gobierno. Y así se inició un proceso muy activo de democratización de la sociedad peruana, desmontando todas las disposiciones inconstitucionales que el fujimorismo había incorporado a nuestra vida política y social.

Estas actividades cobraron un ritmo y un dinamismo definitivo a partir del mes de septiembre del año 2000, cuando se hizo público un video en el que aparecía la prueba del soborno que había utilizado el gobierno para construir una mayoría ficticia en el Congreso. Como ya se conoce, esto desencadenó la caída casi inmediata de Fujimori y el surgimiento del gobierno transitorio, cuyo mandato hube de asumir durante un año en razón de ejercer la presidencia del Congreso de la República.

Según la Constitución, cuando no hay sucesión presidencial a través de los Vicepresidentes, corresponde asumir el mandato al Presidente del Congreso y éste debe convocar de inmediato a elecciones. Por lo tanto, desde el punto de vista constitucional, mi misión era conducir un proceso electoral y mi preocupación central, asegurar y garantizar que fuese absolutamente impecable. Con un Estado que había sido utilizado indebidamente por el gobierno precisamente en los procesos electorales, debía garantizar la absoluta neutralidad de la administración pública, impedir cualquier distorsión por obra del gobierno y asegurar el respaldo a los organismos electorales, para que ellos, a su vez, en su respectiva esfera de competencia y responsabilidad, ga-

rantizaran y aseguraran reglas claras a los contendientes y, naturalmente, procedimientos apropiados para su propio desenvolvimiento. Finalmente, debía garantizar a la ciudadanía una decisión ilustrada y reflexiva, permitiéndole el mayor acceso posible a la información en el curso del proceso electoral. Con estas miras, incorporamos la «franja electoral» a la vida política del Perú, que permite a todos los candidatos acceder a la televisión y a la radio en igualdad de condiciones, tanto en emisoras del sector público como del sector privado. Tan importante como la limpieza y pulcritud del proceso electoral es la posibilidad de que el ciudadano acceda al conocimiento de todas las opciones disponibles y haga así un voto consciente, ilustrado precisamente por el conocimiento de todas las posibilidades y ofertas presentes en la competencia electoral.

Naturalmente, un presidente transitorio tiene que pensar desde el primer hasta el último día que le corresponde ejercer el mandato, que es transitorio y, consiguientemente, que no cabe la menor posibilidad de que permanezca en el poder un día más del que hayan fijado la Constitución y la Ley, cualquiera sea el desarrollo de las contingencias políticas. Gracias a la generosidad de todas las fuerzas políticas del Perú en el Congreso, incluyendo a aquellas que respaldaban al ex Presidente Fujimori, pudimos trabajar en consenso, y así fue posible realizar algunas cosas importantes, como la creación del Sistema Nacional de Acceso a la Información Pública y los mecanismos de transparencia como medios para evitar la corrupción, así como de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza; establecimos también las bases para un proceso severo de saneamiento moral en el Perú a través de leyes que modificaron los Códigos de Procedimientos Penales, a fin de permitir una acción más eficaz de la justicia en la persecución y sanción de la moralidad, entre otros logros.

Como consecuencia del gran escándalo que significó la difusión del video del soborno, se convocó a elecciones para elegir un nuevo Congreso, pues el que estaba en funciones, en gesto patriótico, resolvió recortar su mandato para facilitar una solución política integral. El gobierno transitorio —en el que tuve la cooperación lúcida y extraordinaria de un republicano excepcional como don Javier Pérez de Cuellar— intentó la construcción de un acuerdo nacional antes de las elecciones para fijar el marco de la política del nuevo gobierno que se elegiría en abril del año 2001. La experiencia nos ha enseñado que, en un clima de debate electoral en el que se enfrentan naturalmente preocupaciones populares y políticas que tienen mucho que ver con lo que es la tarea de cada día, este empeño es imposible. Consecuentemente, este proyecto tuvo que diferirse para que el nuevo gobierno, que respondía a la legitimidad de la voluntad popular, lo pusiera en funcionamiento.

En esta oportunidad nos acompaña el Secretario Técnico del Acuerdo Nacional, Max Hernández Camarero, un distinguido intelectual peruano, médico psiquiatra que tiene una larga carrera de lucha en la vida social del país. Fue presidente de la Federación de Estudiantes del Perú hace algunos años, y ha tenido una vida académica muy activa en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y en otras instituciones de carácter académico. Además es autor de un libro que atañe a las preocupaciones de identidad cultural de bolivianos y peruanos, un libro cuyo título sugestivo es *Memoria del bien perdido* y que se refiere al Inca Garcilaso de la Vega, que es, con mucho, el símbolo más extraordinario del mestizaje en esta parte de América. Se encuentra presente además Eduardo Castillo, representante de la Confederación General de Trabajadores del Perú, con quien compartí horas de lucha en mis épocas juveniles y de estudiante, él desde la Federación Bancaria y yo desde la Fede-

ración de Estudiantes. Asiste también Jorge del Castillo, del Partido Aprista Peruano, partido antiguo en el Perú, con quien hemos tenido ásperas diferencias históricas que no han sido impedimento para que, en los momentos de prueba o de necesidad nacional, dialogáramos permanentemente como lo hacemos ahora. Otro participante es Raúl Delgado Sayán, representando a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas del Perú, distinguido ingeniero constructor que trae por cierto el pensamiento de los empresarios y su decidida vocación de unión.

En suma, aquí van a encontrar ustedes una experiencia seguramente con muchísimas limitaciones, con muchísimos defectos, todavía sin grandes logros que presentar. Lo importante en tareas de esta naturaleza no es tanto el fruto sino la posibilidad del éxito que aguarda a los hombres que tienen capacidad de diálogo, de entenderse, de empinarse por encima de las pasiones, en nombre de los grandes y sagrados intereses del país. Ojalá que ese sentimiento con el que nació el Acuerdo Nacional siga presidiendo sus actividades, y que los bolivianos vean aquí una posibilidad diferente que podría enriquecer su vocación concertadora y su capacidad de encontrar caminos para consolidar su sistema democrático. Este es el anhelo y ésta es la razón por la que traemos este pequeño recado democrático que esperamos sirva, en alguna medida, para enriquecer el muy grande caudal de vocación y decisión democrática que anima al noble pueblo de Bolivia.

El sueño de hombres mayores como yo, que no veremos seguramente el Perú del año 2021, es que nuestros hijos y nuestros nietos, al ver estampada nuestra firma en el Acuerdo Nacional, puedan decir que no aramos en el mar, que no echamos una simiente en tierra oscura sino en tierra fértil; que nuestro co-

mienzo, por modesto que haya sido, fue un comienzo patriótico y digno de recuerdo. Si además eso ha servido para que el Perú —donde al igual que en Bolivia hay tanta pobreza, donde falta educación, donde no existen ciudadanías reales, donde el hombre no tiene posibilidades de acceder a la educación, al cuidado de la salud, a una oportunidad o una esperanza de vida— haya encontrado en ese documento el camino hacia la solución de estos problemas, ciertamente a ustedes, que tienen tanta experiencia en pactos políticos, que tienen lucidez, inteligencia e imaginación para encontrar respuestas históricas apropiadas en situaciones sumamente difíciles, no les será tan difícil, como a nosotros en el Perú, la construcción de un acuerdo nacional.

En el Perú la regla de la vida política fue siempre la confrontación y no la concertación, la disensión antes que la armonía y la unión. No quiero recordar las horas dolorosas que hemos vivido en el pasado remoto ni las horas trágicas y terribles que vivimos los últimos 30 años con una violencia demencial que puso a prueba incluso la subsistencia del Estado peruano. A pesar de eso, hemos remontado esa terrible dificultad y hemos construido en medio de la adversidad y dificultad algo que puede ser útil. Estoy seguro que aquí donde hay tanta experiencia, el logro será posible.



## Max Hernández

Secretario Técnico del Acuerdo Nacional del Perú

*El Acuerdo Nacional es descrito por su Secretario Técnico como un compromiso de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y gobierno en torno al cumplimiento de 31 políticas de Estado. Éstas han sido formuladas con el objetivo de que cuando celebren el bicentenario de su independencia nacional, los peruanos vivan en una sociedad más equitativa y productiva, en la que rija el imperio de la ley en manos de un Estado eficiente, transparente y descentralizado. El Acuerdo Nacional es también un Foro, un espacio para dialogar y arribar a acuerdos, que constituye una contribución importante para la gobernabilidad democrática del país. Hernández reflexiona sobre el contexto en el que surgió el Acuerdo Nacional, su composición, normas, fortalezas y debilidades, así como sobre las dificultades y potencialidades de los procesos de diálogo y construcción de consensos.*



El Acuerdo Nacional del Perú es esencialmente el resultado de un compromiso contraído por los partidos políticos con representación parlamentaria, instituciones de la sociedad civil y el gobierno para definir un conjunto de políticas de Estado que tienen como horizonte el 2021, año del bicentenario de la Independencia del Perú. Implicó un número muy importante de reuniones entre los dirigentes de las instituciones que lo integran y los representantes del gobierno, y muchísimas horas de trabajo para lograr ponernos de acuerdo en torno a 31 políticas de Estado, que fueron pensadas en términos de matrices que pudieran permitir su seguimiento. El futuro de la nación fue trazado en función a un conjunto de líneas maestras que puedan llevar a que en el 2021 los peruanos podamos formar parte de una sociedad más equitativa y productiva, en la que rija el imperio de la ley en manos de un Estado eficiente, transparente y descentralizado, y en la que el diálogo sea la forma privilegiada de resolución de conflictos.

Pero el Acuerdo Nacional es también un Foro, un espacio en el cual tres sectores de la sociedad se reúnen para dialogar y para llegar a acuerdos. Lo esencial es que no es un espacio de forcejeo

y negociación, es un espacio de concertación. Para poder concertar, uno tiene que ponerse en el lugar del otro y entender lo que el otro quiere, para poder discernir cómo compatibilizarlo con lo que uno quiere. ¿Cómo compatibilizamos las perspectivas del gobierno, los partidos políticos de oposición, las instituciones que representan a los empresarios y los trabajadores, la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, los Frentes Regionales, la Conferencia Episcopal Peruana y el Consejo Nacional Evangélico del Perú? La composición del Acuerdo Nacional nos ha obligado a replantearnos la lógica de la representación política, porque en él conviven representantes electos y representados. También están representadas determinadas posiciones sindicales, empresariales, religiosas, regionales y muchas otras. Este es el aspecto novedoso del Acuerdo Nacional, es un diálogo que no se restringe a un compromiso que puede o no ser cumplido —aunque esto podría redundar en el desprestigio del diálogo—, es también un acuerdo para seguir buscando acuerdos. Por ello, además de elaborar políticas de Estado de largo plazo, ha enfrentado problemas coyunturales, porque se ha constituido en un espacio que permite una visión compartida de una situación presente pero que siempre se mira teniendo el horizonte del futuro que queremos para el país.

El Acuerdo Nacional nació en un momento de crisis pero partió también de algunas constataciones. La primera, que los problemas del Perú, los problemas de Bolivia, los problemas de toda la región, los problemas del mundo, no son problemas que se resolverán con unas elecciones ni en un período presidencial. Segunda constatación: la solución requiere continuidad y de políticas de Estado estables, así como de un espacio de concertación. Tercera constatación: por grande que sea la mayoría que elige al Poder Ejecutivo, no tendrá una base mayoritaria en términos sociales, porque si hacemos la aritmética correcta, siempre será mayor la población que no votó por el presidente.

Cuarta constatación: gobernar un país requiere forjar una forma de consenso entre gobierno y oposición. Para dar una solución a esos temas se creó el Acuerdo Nacional. No quiero decir que sea una maravilla ni una panacea. Tiene mayores logros que los que reconoce la prensa, pero también mayores defectos de lo que a veces somos capaces de aceptar. Sin embargo, es un concepto fundamental para la gobernabilidad democrática y para el desarrollo sostenible de un país.

Existen muchas clases de diálogos y voy a referirme específicamente al diálogo como posibilidad de formación de consensos y de diseño de políticas de Estado. Bolivia es un país pródigo en diálogos para encarar diversas crisis y superarlas. Lo novedoso del Acuerdo Nacional del Perú es que surgió en la encrucijada de varias circunstancias, respondió a diversas perspectivas y fue cuajando con características especiales. En primer lugar, cuando se produjo la convocatoria para el Acuerdo Nacional, el horizonte estaba muy despejado y en el país había una inmensa esperanza y casi se creía que era posible replantear un nuevo contrato social. Surgió entonces el diálogo y hubo dos perspectivas convergentes, una de ellas era resultado de un esfuerzo en favor de un mejor conocimiento mutuo de los actores políticos y sociales, es decir, apuntaba hacia una suerte de diálogo de gobernabilidad. La otra derivaba del interés por diseñar un conjunto de políticas de Estado que tuviera como visión un horizonte de largo alcance.

Estas dos corrientes convergieron de dos maneras: se estableció un vínculo entre el gobierno, los siete partidos políticos que en aquel momento tenían representación en el Congreso de la República y un número equivalente de importantes organizaciones de la sociedad civil. Se creó entonces una organización tripartita, cuyo objetivo primero era dialogar y diseñar un conjunto de políticas de Estado. En ese primer momento se

fijaron 29, posteriormente se elaboraron dos más, por lo que a la fecha son 31. Sin embargo, siendo el Acuerdo Nacional una institución de instituciones, sus miembros pondrán un énfasis mayor o menor en cada una de estas políticas de acuerdo a sus respectivas inclinaciones y preferencias. Esto generó una importante tensión en las discusiones entre la visión de largo alcance, sobre la cual era mucho más fácil concertar, y las ocurrencias de la coyuntura. Es decir, la visión de largo alcance parecía hacer perder el enfoque sobre la coyuntura, y por momentos la visión de la coyuntura adolecía de miopía y se perdía la proyección de largo alcance. Sin embargo, en la práctica fuimos aprendiendo cómo superar esto en reuniones realizadas en el marco de tres grupos temáticos, un grupo central de coordinación general y diversos foros realizados en los departamentos del interior del país.

Poco tiempo después, se coincidió en que era necesario crear un ámbito que permitiera el diálogo así como el seguimiento de lo acordado. Para entonces, las políticas de Estado ya habían sido expresadas en matrices y se quería añadir un conjunto de indicadores que hiciera posible su seguimiento. Se instituyó entonces el Foro del Acuerdo Nacional que, a mi juicio, ha tenido una importancia muy grande en estos últimos años. El Foro del Acuerdo Nacional hace el seguimiento de las políticas de Estado, pero también se han propuesto en él muchas iniciativas interesantes: un Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno, un Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación y una Declaración por la Infancia.

Creo que todo esto ha sido muy importante, porque se ha logrado un tipo de participación que implica escuchar, en el sentido más radical de la palabra, las distintas propuestas. ¿Qué quiero decir con esto? Significa escuchar la propuesta que viene de la otra persona con la intención de entender no solamente el

planteamiento, sino también la racionalidad que guía esta propuesta. De tal manera que en el Foro del Acuerdo Nacional se ha logrado establecer cierta forma de producir consensos, que implica la construcción de pisos sucesivos en los cuales el diálogo puede desarrollarse y los consensos pueden forjarse. Por ejemplo, en el Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno fue posible conjugar visiones sobre la productividad y el empleo de empresarios y trabajadores que eran aparentemente antagónicas. Probablemente fue una de las experiencias más interesantes del Foro del Acuerdo Nacional. La relación entre los partidos políticos y las instituciones de la sociedad civil ha sido también un aspecto importante. Ha sido una relación fructífera en todo momento, aunque al inicio algunas de las representaciones políticas miraban la presencia de las organizaciones de la sociedad civil con cierta distancia y reserva, o incluso con reticencia. Posteriormente hubo una suerte de aprendizaje mutuo y fue posible elaborar documentos muy importantes.

Siendo el Foro del Acuerdo Nacional una institución que reúne a otras instituciones, refleja a veces la precariedad institucional que estas instituciones tienen en sí mismas. Sin embargo, el esfuerzo por cumplir los compromisos adquiridos con la Nación es cada vez mayor. Algunos compromisos demandan una normativa legislativa, y para ello es necesaria la relación entre el Acuerdo Nacional y el Congreso de la República. El Acuerdo Nacional no forma parte del diseño constitucional, fue creado por Decreto Supremo y está mencionado en la Ley del Sistema de Planeamiento Estratégico que fue aprobada recientemente y en la cual el Congresista Jorge Del Castillo desempeñó un papel muy trascendental e importante.

Se ha mencionado la diferencia entre un acuerdo que surge de «abajo a arriba» y un acuerdo que es propuesto de «arriba hacia

abajo». El Acuerdo Nacional fue propuesto de «arriba hacia abajo» porque hubo una presión de «abajo hacia arriba». Una de las virtudes del Acuerdo Nacional es que el gobierno está presente. Esto no quiere decir que el gobierno responda permanentemente a las inquietudes del Foro, pero sí que éste sirve en muchos momentos como parámetro o andarivel. Existe una tensión entre el gobierno y el Foro, y creo que esto es un tema muy importante que atañe y afecta a la gobernabilidad democrática. El seguimiento del avance en el cumplimiento de las políticas está a cargo de la Secretaría Técnica, que elabora y difunde informes regularmente. En ocasiones el gobierno considera que hemos sido mezquinos al evaluar lo que han avanzado, mientras que alguna gente de la oposición nos ha acusado de haber sido demasiado benevolentes con el gobierno; por lo tanto, probablemente hayamos logrado cierto equilibrio.

En el Acuerdo Nacional tenemos algunas normas: en primer lugar, no se permite el ingreso de la prensa, las discusiones se hacen a puerta cerrada, no hay tribuna ante la cual destacar. En segundo lugar, sólo se consigna en actas los acuerdos. A veces pensamos que esto implica una pérdida, porque hay debates importantísimos, pero hay muchísimos espacios políticos para los disensos. Por ejemplo, no se niega a la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) que para ellos las calles son un escenario de protesta. Lo que se busca es que los dirigentes que participan en las sesiones del Foro encuentren la manera de transmitir lo avanzado a quienes forman parte de su sindicato. Evidentemente es un trabajo que requiere muchas conversaciones, muchos diálogos, pues muchas veces las bases no creen que el Acuerdo Nacional es importante. Nadie pretende que la política sea asunto sólo de consensos, la política es también asunto de disensos y en el interior de cada organización hay múltiples disensos. Es cierto que nuestra apuesta por el diálogo tiene sus bemoles, pero probablemente hay mucho más acuerdo

entre las dirigencias de las diversas instituciones que forman parte del Acuerdo Nacional de lo que se están dispuestas a reconocer. Probablemente también hay mucha más distancia entre los dirigentes y sus bases. Es importante superar esta distancia a través de la educación, a través de una política democrática, a través del diálogo permanente.

Hay opciones ideológicas antagónicas y lo más probable es que no llegaremos a un acuerdo sobre grandes temas ideológicos, pero cómo no vamos a ponernos de acuerdo, por ejemplo, en que es importante elevar el presupuesto y la calidad de la educación, en que es importante elevar el presupuesto y la calidad de la salud, en que es necesario crear riqueza y distribuirla de manera más eficaz. Hay un conjunto de temas sobre los cuales sí es posible llegar a acuerdos. Más difícil será, por ejemplo, poder lograr un acuerdo en relación al modo de ampliar la recaudación fiscal.

El Acuerdo Nacional deberá transitar ahora por el periodo electoral y enfrentar la natural turbulencia política que resulta del esfuerzo de cada partido por diferenciarse de los demás para ganarse las preferencias de un segmento importante del electorado. Esa puede ser una buena estrategia para ganar las elecciones pero no para gobernar. Por lo menos en mi país, es claro que ganar una elección no garantiza que se va a gobernar adecuadamente. Una campaña electoral puede generar una idealización de las posibilidades reales que puede tener un nuevo régimen o una Asamblea Constituyente de satisfacer las demandas de la población, lo cual puede llevar a otorgar características casi mesiánicas a los candidatos electos. Esto sólo producirá frustraciones igualmente sobredimensionadas.

¿Cómo preparase para gobernar? Participando en experiencias de diálogo y concertación que permitan aprovechar la impor-

tante capacidad política instalada que no suele compartirse. Para ello hay que dejar de lado la lógica de enfrentamiento entre adversarios, de polémica, en el sentido derivado de la palabra griega *polemon*, que significa «guerra». Mostrar una disposición hacia el diálogo que permita que el consenso sea resultado de una voluntad política superior a la de la correlación de fuerzas. De lo contrario, la posibilidad de gobernar va a estar marcada por «amarres» y pactos por debajo de la mesa que abren el camino a la corrupción.

Por eso estamos estableciendo contacto con todos los partidos que participarán en la próxima justa electoral y que no han participado en el Acuerdo Nacional —porque éste está integrado por los partidos que fueron electos para el Congreso de la República para el actual periodo—, intentamos transmitirles la experiencia que hemos acumulado en estos tres años del Acuerdo Nacional y les proporcionamos todos los documentos y la información que tenemos. Todo ello apunta a hacerles ver la importancia de incluir las 31 políticas de Estado en sus planes de gobierno y de ligarlas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros compromisos internacionales que ha adquirido el país. Además, con el apoyo de International IDEA, Naciones Unidas, USAID y los cooperantes europeos, los hemos invitado a reuniones como las que nos han traído a Bolivia, en las cuales los actores políticos pueden proponer sus puntos de vista, dialogar, escucharse, conocerse, respetarse y también ir preparándose para la lógica de gobernar, que es ciertamente distinta de la lógica que implica ganar una elección.

¿Qué se necesita para iniciar un diálogo? Es necesario ponerse primero de acuerdo en la agenda, porque si una de las partes quiere imponerla de antemano, entonces no está mostrando una auténtica disposición a la concertación, sin la cual es imposible llegar a consensos, lo que está buscando es su hegemonía sobre

los demás. Nosotros hemos priorizado cuatro objetivos nacionales, esto no quiere decir que sean los únicos posibles. Sabemos que la visión que subyace a éstos no es neutra, que responde a aquellos puntos en los que se ha logrado converger, pero lo que queremos es evitar el forcejeo propio de quienes quieren imponer una manera de entender la política, contrario a una lógica de concertación.

Salir a las calles es bueno para que se escuchen los reclamos populares y puede ser bueno para traerse abajo un gobierno, pero no es bueno para instituir gobiernos ni para gobernar. El Perú, al igual que Bolivia, guarda traumas muy profundos. Ha habido explotación, exclusión, pobreza, marginalidad. Precisamente por eso se requiere un consenso, salir de una lógica de concertación. El punto fundamental es que el Acuerdo Nacional tiene por intención ayudar a la gobernabilidad democrática. Por eso lo que estamos tratando de hacer es que los acuerdos sean realizables, que sean acuerdos posibles y factibles. Sabemos que eso no es suficiente en relación a las urgencias del país, pero creemos que no llevar adelante un proyecto compartido sería peor. Precisamente porque puede parecer utópico y poco posible hacerlo, es tanto más necesario.



## Jorge del Castillo

Secretario General del Partido Aprista Peruano\*

*El Congresista Del Castillo se refiere a su trayectoria política y a la de su partido, el más antiguo del Perú aún vigente, para ilustrar el cambio que se viene dando en la comprensión del quehacer político, que antes implicaba una lógica de confrontación mientras que actualmente es cada vez más percibido como una tarea que requiere una actitud propicia al diálogo y la concertación, como la que prima en el Acuerdo Nacional. Aborda también el papel que han adquirido las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos públicos, y explora su relación y diferencias con los partidos políticos. Asimismo, relata extensamente sus experiencias de diálogo y concertación en el seno del Congreso de la República.*

---

\* Actualmente es Presidente del Consejo de Ministros.



He sido alcalde dos veces en mi vida política, primero de mi distrito y luego de la ciudad de Lima. Por ello sé que a veces las labores de los alcaldes suelen ser incomprendidas y difíciles pero también sumamente satisfactorias. Hoy estoy en el Congreso, aunque les aseguro que me sentía más cómodo en la alcaldía, donde uno hace obras, está detrás de los proyectos y se amanece trabajando pues no hay horarios. El Congreso tiene otra dinámica, pero me ha enseñado que nuestros pueblos tienen un defecto enorme: cuando alguien asume una responsabilidad de gobierno piensa que con él empieza la historia, que todo lo anterior está mal, que hay que desaparecerlo, y eso realmente es un error de fondo. Cualquiera que está en el gobierno hace cosas buenas y cosas malas. El que le siga tendrá que recoger las buenas y continuarlas, y desechar las malas.

Antes, por lo menos en el Perú, la política se caracterizaba por la confrontación. Nos agarrábamos a balazos en las universidades, en los sindicatos, en las calles. Pasado el tiempo y corrida mucha agua bajo los puentes, uno saca la cuenta y se pregunta qué ganó el país con todo eso, además de algunos muertos y algunas heridas que esperemos que estén cerradas. Absoluta-

mente nada. Poco a poco hemos ido descubriendo que si dialogamos podemos encontrar la manera de trabajar juntos por nuestro país.

Probablemente esta nueva forma de hacer política, la de labrar las rutas de consenso, haya empezado en 1978, cuando Haya de la Torre, el jefe de mi partido, es elegido Presidente de la Asamblea Constituyente y encuentra una oposición muy dura. No obstante, lo que empezó como una situación muy áspera terminó al cabo de un año de gestión con un importante nivel de conciliación. Este clima se mantuvo durante buen tiempo con algunos altibajos hasta que nos dimos con una cruda realidad: la dictadura fujimorista nos había arrasado a todos del Congreso, de los Gobiernos Regionales, de los Municipios y de cuanto espacio de gobierno había. Vinieron otros que ocuparon estos espacios con el argumento de la eficiencia y la modernidad. Algunos lo hicieron probablemente de muy buena fe, sin darse cuenta de que detrás de ellos había gente que usaba al gobierno como un caballo de Troya para encubrir actos de corrupción, de violación de derechos humanos o que sencillamente sólo buscaba su enriquecimiento personal.

Esto hizo que entre 1992 y 2000 muchos tomáramos gradualmente conciencia de la necesidad de unirnos para luchar contra la dictadura. Un proceso de concertación democrática similar, aunque más exitoso, fue el que se inició en Chile contra la dictadura pinochetista, que ha logrado que sus gobiernos sean estables. Nosotros logramos una conjunción de los sectores democráticos que tuvo como corolario sacar del gobierno a la dictadura de Fujimori y Montesinos. Después vinieron las elecciones y quizás no supimos entender que podíamos seguir utilizando los mecanismos para lograr consensos desarrollados en la lucha antidictatorial en un régimen democrático, por lo que surgieron diversas candidaturas. Pero, finalmente, así

es la democracia, es alternancia y competencia. Pasado el proceso electoral, hubo la feliz iniciativa de reunir nuevamente a los partidos, a la sociedad civil —que hoy día tiene una participación creciente en la búsqueda de soluciones a la problemática del país— y al gobierno. Así empezó a gestarse el Acuerdo Nacional.

Anteriormente la sociedad civil tenía una participación absolutamente marginal en los asuntos públicos. Había un enfrentamiento —yo diría absolutamente innecesario— entre los partidos políticos organizados y las organizaciones de la sociedad civil, cuando realmente los partidos no somos sociedad militar ni somos anti nada, también somos parte de la sociedad civil. Tuvimos que encontrar la fórmula del consenso y del diálogo. Los miembros de las organizaciones de la sociedad civil entendieron que su papel no era enfrentarse ni pelearse con los partidos, que podíamos sumarnos para crecer juntos, y así lo hicimos en el Acuerdo Nacional.

Entonces, en el Perú hay actualmente un foro, un espacio, una mesa, donde nos juntamos todos los partidos, sin importar el color ni que a veces tengamos posiciones muy antagónicas. También están las entidades de la sociedad civil: las Iglesias —católica y evangélica—, las sociedades empresariales, las centrales sindicales, los frentes regionales y la gente que trabaja en la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Y los que representan al gobierno. Hemos logrado entendernos al punto que hemos elaborado por consenso 31 políticas de Estado que firmaron los representantes de todas estas instituciones. Ahora estamos trabajando para que estas políticas de Estado sean pilares de los programas de gobierno que presentarán los partidos para las próximas elecciones generales. Mi partido, el APRA, por ejemplo, ha tenido la iniciativa de incluir las políticas del Acuerdo Nacional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

en su plan de gobierno y estamos animando a que otros partidos avancen en el mismo sentido. Si logramos que todos los partidos incluyan en sus programas por lo menos cuatro o cinco temas centrales de las 31 políticas, habremos dado un gran paso.

¿A qué aspiramos cuando buscamos tener denominadores comunes en nuestros respectivos programas de gobierno? A afirmar varios principios esenciales para el desarrollo de un pueblo: estabilidad, paz social, seguridad jurídica, justicia social, captación de recursos para una justa redistribución. Todo esto guiado por un principio de equidad. Nuestro país se desenvolverá mejor en la medida que tenga metas claras y planificadas. Además, las políticas de Estado deben tener continuidad pues significan un importante ahorro para el país; a veces obras importantes quedan inconclusas porque alguien decidió cancelar las iniciativas del régimen anterior. Los diferentes gobiernos que se sucederán democráticamente podrán poner lo suyo, lo que estimen conveniente, pero siempre teniendo en cuenta este marco general. Para eso trabajamos.

Pienso que hoy día el nivel de comprensión de la problemática del país es bastante más profundo que el de hace algunos años. Tenemos muchos problemas: el agua, que no tiene partido político; la luz eléctrica, que no tiene partido político; los servicios públicos, que no tienen partido político; la alimentación popular, que no tiene partido político. Juntos podemos negociar mejor que por separado a favor de los recursos naturales del Perú, mejor aún si lo hacemos frente al pueblo y no de espaldas a éste. Todo esto es lo que estamos aprendiendo.

El APRA, que tiene una enorme tradición de 80 años en la vida política del Perú, que tiene mártires, muertos, sangre derramada y mucha mística, también ha sido acusado de excluyente y hasta de sectario. Hemos entendido que la política moderna no

puede desarrollarse de esa manera, que se trata de una tarea en la que muchas personas juntas podemos lograr mucho más; si sumamos otros partidos, otros grupos y organizaciones de la sociedad civil, mucho mejor. De nuestra inteligencia y audacia depende poder encontrar nuestros puntos comunes y respetar nuestras diferencias. Porque el Acuerdo Nacional no nos hace renunciar a nuestros principios, por el contrario, afirma nuestras posiciones y nos ayuda a encontrar nuestras coincidencias.

En el Perú estamos embarcados en una cruzada para abrir las puertas de los partidos hacia la comunidad, hacia la sociedad. ¿Por qué las personas se apartan de la vida política o no creen en la política? Hay mil razones que obligan a que los partidos abran sus puertas y convoquen a otras personas con transparencia, no para afiliarlas ni para darles un carné sino para canalizar sus inquietudes. Apenas un 10 % de la población peruana —y eso puede ser mucho— está afiliada a algún partido, es decir, el 90% no tiene filiación política. Aunque siempre hay un sector que no está interesado en lo que sucede en su entorno, que no escucha la radio, no ve televisión y no lee periódicos, el hecho de que la gran mayoría no pertenezca a un partido no quiere decir que no tenga vocación de servicio a su comunidad o a su país.

Hoy día los avances tecnológicos en comunicación facilitan que las personas reciban y transmitan información. Esto ha fortalecido mucho a la sociedad civil, que está formada por los trabajadores, los campesinos, los clubes de madres, las mujeres de los comedores populares y las que tienen sus talleres, los pequeños, medianos y grandes empresarios, es decir, todos los sectores sociales organizados. No obstante, a diferencia de otras entidades de la sociedad civil, los partidos políticos tienen una concepción integral de las necesidades del país: energéticas, alimenticias, poblacionales, etc. La sociedad civil debe comprender ese rol y los partidos deben abrir sus puertas. De esa manera la

población podrá canalizar sus inquietudes a través de uno, dos o tres partidos. Eso es encontrar denominadores comunes para beneficio del país.

Además de las 31 políticas de Estado, el Acuerdo Nacional ha suscrito un Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno. Este es un tema sumamente importante, que está concitando mucho interés en el Perú. No hace mucho, la palabra «inversión» estaba asociada a las transnacionales y a tarifas abusivas o monopólicas en el imaginario popular. Pero esto no tiene que ser así; la inversión, sea grande o pequeña, nacional o extranjera, puede generar empleo digno, es decir, aquel que respeta todos los derechos de los trabajadores reconocidos por las normas internacionales (vacaciones, seguridad social, derechos de las mujeres embarazadas, etc.). Cuando se propusieron estas políticas de mediano plazo de inversión con empleo digno, el Congreso recogió inmediatamente la iniciativa y creó una Comisión Pro Inversión, cuya dirección me fue encargada.

¿A qué se dedica la Comisión Pro Inversión? Tiene tres áreas fundamentales de trabajo:

- 1) Promover una legislación pro inversión. Por ejemplo, estamos trabajando una legislación que promueva el uso masivo del gas natural en el Perú. Nuestra política consiste en que el gas natural debe ser aprovechado primero por los peruanos y después veremos a quién lo vendemos pues las reservas no dan para mucho. Pero obviamente nos interesa mucho mantener el equilibrio entre la energía eléctrica, la energía hidroeléctrica —que es fundamental en el Perú— y la que proviene del gas. Estamos trabajando también una nueva ley de concesiones eléctricas, que tiene por objeto estimular nuevas inversiones en este rubro.

- 2) Detener la legislación anti inversión. Muchos legisladores creen que basta con proponer una norma para generar mucho empleo; sin embargo, con frecuencia los resultados son adversos.
- 3) Atender y, si es posible, solucionar algunos casos controvertidos. Por ejemplo, el problema entre las empresas distribuidoras de energía en el Perú.

Hasta hace poco la única inversión importante en energía era la central hidroeléctrica de 110 megavatios ubicada en la sierra central. Ahora que han surgido otros proyectos hemos logrado conciliar a los agentes del sector y establecer normas consensuadas con ellos. Éstas fueron promulgadas como ley en enero, y ya en mayo hubo una primera disminución de las tarifas eléctricas como consecuencia de importantes inversiones relacionadas con el Proyecto Camisea de explotación de gas natural. También nos hemos preocupado por otro problema importante: el precio de venta al público del gas licuado de petróleo que se vende en balones como gas doméstico. Hemos logrado que baje el precio de este combustible, lo que ha sido advertido inmediatamente por la población que quiere resultados concretos e inmediatos. La disminución del costo del balón del gas en 5 o 6 soles es un hecho concreto. Creo que en Bolivia es más económico porque está subvencionado. Otro problema importante que pudimos resolver fue la intensa disputa, que duró año y medio, entre dos provincias que querían incluir dentro de su territorio el área donde está ubicada la planta de licuefacción del gas de Camisea, indispensable para el proyecto de exportación de este recurso. El proyecto involucraba una inversión de 2 mil millones de dólares pero la disputa entre estas provincias lo había detenido. La Comisión Pro Inversión intervino y resolvió el problema: nos pusimos de acuerdo con las autoridades, se promulgó una ley y el proyecto está avanzando en estos momentos.

La Comisión Pro Inversión ha ganado también una enorme experiencia en el área de las relaciones entre las comunidades y las empresas, principalmente las mineras. Hay muchos problemas en la minería, entre ellos la contaminación y una grave irresponsabilidad empresarial. Pero no hay duda de que la minería está empezando a cambiar de rostro, hemos logrado acuerdos con los empresarios mineros sobre asuntos que no tomaban en cuenta. Por ejemplo, hemos promovido convenios con las comunidades por los cuales las empresas mineras se comprometen a contratar personal de los pueblos más cercanos. De esta manera, los miembros de las comunidades ahora reciben un beneficio directo de la explotación de los recursos naturales de su zona, lo cual a su vez favorece la pacificación del conflicto que surge cuando los pobladores ven que personas ajenas extraen riquezas mientras ellos no tienen trabajo y deben esperar mucho tiempo para recibir el canon. También hemos impulsado un primer convenio de responsabilidad social entre la compañía minera Antamina y Huarmey, una localidad de la costa del Perú, por el cual la empresa aporta a la municipalidad y a la sociedad civil un fondo de un millón de dólares anuales, que no es mucho para la empresa pero sí una cantidad muy significativa para una provincia, pues quintuplica su presupuesto. Queremos seguir esas rutas con otras empresas, necesitamos que los beneficios de los altos precios de los minerales lleguen a las comunidades de donde se extraen los recursos. Estamos trabajando intensamente en esto.

He tenido ocasión de promover en el Congreso otras experiencias de concertación y consenso que también me gustaría mencionar aquí. El Congreso me encargó redactar el capítulo económico de la Constitución. Como mi especialidad no es la economía, pues soy abogado de profesión, convoqué a todos los actores del sector económico: trabajadores, empresarios y expertos en la materia. Luego de tres o cuatro meses de trabajo, no obstante

que a veces teníamos posiciones discrepantes y antagónicas, logramos desarrollar el capítulo constitucional con un 97 % de consenso.

Al enterarse de esto, los dirigentes de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) me propusieron trabajar con la misma metodología el capítulo laboral, pues no podían llegar a un consenso con los empresarios sobre si la estabilidad laboral debía ser absoluta o si debían mantenerse las negociaciones laborales por ramo. Transmití esta propuesta a los miembros de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y ellos la aceptaron. Luego de 60 días de intensa y acalorada discusión en reuniones en las que participaban el Ministro de Trabajo, Fernando Villarán, delegados de la CONFIEP y de otros gremios empresariales, delegados de las centrales sindicales, los mejores laboristas del país y otros expertos, logramos concluir el capítulo laboral, que fue aprobado por el Congreso por más de 100 votos de un total de 120 posibles.

Pensé que allí había terminado mi labor de conciliador, pero después tuve que apoyar en la redacción del capítulo de la Constitución referido a la relación entre el Estado y la Iglesia, tema sumamente conflictivo, inclusive peor que el de los sindicatos y las centrales empresariales. Convocamos a todas las Iglesias, empezando por Monseñor Bambarén, que trabaja en el Acuerdo Nacional, las Iglesias evangélicas, que también forman parte del Acuerdo Nacional, los mormones, los judíos, los anglicanos, los musulmanes, los ortodoxos, es decir, los convocamos a todos. Al final, luego de tensiones y dificultades, de palabras a veces un poco duras, llegamos a un acuerdo. Es muy difícil imaginar al rabino y al jefe de la Iglesia musulmana dándose un abrazo, pero esto fue posible y además muy significativo para todas las religiones. Muchas veces los propios actores no damos la importancia debida a estas experiencias,

pero compartirlas es muy importante pues otros pueden aprovecharlas. Esto demuestra que cuando hay madurez cívica, buena voluntad, ganas de impulsar una iniciativa, en resumen, ganas de hacerlo, se puede lograr el consenso incluso en los temas más difíciles.

Retomando lo que decía al principio, los que antes nos agarrábamos a balazos, hoy día trabajamos juntos, viajamos juntos y a veces afirmamos las mismas cosas. Esto es un cambio cualitativo y sustancial para el Perú. Uno mira la historia y se pregunta por qué perdimos el tiempo, por qué tuvimos que hacer tantas barbaridades. Quizás haya sido el alto precio que hemos tenido que pagar, pero de repente pudimos haber recorrido un camino mucho más corto y menos cruento para sacar adelante al país.

## Raúl Delgado Sayán

Miembro de la Confederación Nacional de Instituciones  
Empresariales Privadas del Perú (CONFIEP)

*Para ilustrar las razones que han impulsado al empresariado peruano a participar activamente en el Acuerdo Nacional, Raúl Delgado Sayán recurre a una imagen del país como una enorme empresa corporativa multidisciplinaria, de la que todos los contribuyentes —trabajadores y empresarios— son accionistas que deben hacerse oír y saber escuchar. Destaca la importancia de forjar una visión de país que permita arribar a consensos en torno a políticas de Estado de largo plazo, que a su vez facilitan el análisis de la coyuntura desde una perspectiva que facilita acuerdos de corto y mediano plazo, como el Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno y el Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo 2004-2006 aprobados por el Acuerdo Nacional. Se refiere ampliamente a temas comunes a Bolivia y Perú, como el de la competitividad en una economía globalizada, el papel de la inversión extranjera en la explotación de los recursos naturales, la necesidad de integración de los países de la región y la importancia de asegurar la gobernabilidad democrática para lograr el desarrollo.*



La CONFIEP fue fundada hace 21 años, en 1984, por siete instituciones gremiales que a su vez agrupaban a muchísimas empresas. Es un gremio de gremios, es decir, sus miembros no son empresas individuales sino agrupaciones de empresas del mismo rubro. Actualmente su membresía está formada por 17 de los gremios empresariales más importantes del Perú, cuya actividad involucra un gran porcentaje de la inversión y del empleo formal a nivel nacional. El principal objetivo de CONFIEP es contribuir con el proceso de crecimiento económico sostenido del país basado en la inversión y el fomento del empleo, a partir del esfuerzo de la iniciativa individual, la difusión de la empresa y la propiedad privada. Examinamos permanentemente el contexto mundial y promovemos la integración del país en los mercados internacionales.

Tres son nuestros objetivos de desarrollo:

- 1) Mejoramiento del clima de inversiones.
- 2) Competitividad.
- 3) Bienestar.

El primero apunta a promover el Perú y las oportunidades que ofrece en los diversos sectores económicos, y propiciar un clima adecuado para el desarrollo de nuevas inversiones. El segundo implica elevar el nivel de productividad y calidad para poder competir en el mercado mundial, con buenas prácticas de responsabilidad social. El tercero requiere apoyar el desarrollo social del país, mejorar las relaciones laborales, promover la cultura de la excelencia en la calidad y la vinculación de los empresarios con los sectores educativos. En este contexto se entiende fácilmente por qué estamos en el Acuerdo Nacional, amén de que debido a las diferencias que existen entre los gremios que conforman nuestra institución, tenemos una interesante experiencia en el diálogo y muchísimo respeto por él.

En CONFIEP nos hemos dado cuenta de algo fundamental: el manejo del Estado y las políticas de Estado no atañe única y exclusivamente a los funcionarios públicos o a los gobiernos elegidos. Si pensamos en el país como una enorme empresa corporativa multidisciplinaria, todos los que tributamos —trabajadores y empresarios— somos sus accionistas y como tales tenemos que dejarnos oír y también saber escuchar. Esa es la razón fundamental por la cual entendimos en nuestro propio gremio la importancia del diálogo y por eso estamos en el Acuerdo Nacional. Además, nuestros países reclaman una democracia más participativa y dialogante, la población quiere mayor participación en las decisiones del gobierno a través de las organizaciones de la sociedad civil con las cuales se identifica, quiere que exista una tribuna de diálogo y una relación permanente entre la sociedad civil y los políticos que escoge cada cinco años.

El Perú, Bolivia y todos los países de nuestro continente —que a veces es percibido desde el exterior como un continente revoltoso— requieren proyectar estabilidad. De allí la necesi-

dad de forjar una visión de país que marque rumbos y se proyecte a un horizonte de mediano y largo plazo, trascendiendo varios periodos de gobierno. Es muchísimo más fácil llegar a consensos en torno a políticas de largo plazo que sobre asuntos de coyuntura, porque en el fondo todos compartimos la imagen de un país insertado en el mundo con un mayor desarrollo. Por eso, cuando en el Acuerdo examinamos los puntos de coyuntura, lo hacemos desde la óptica de las políticas de largo plazo que todos hemos suscrito. Vemos la coyuntura pensando en el mediano y largo plazo, por lo que es más fácil llegar a acuerdos. Dado que la historia de nuestros países no dura sólo cinco años, todos los que conformamos el Acuerdo Nacional necesitábamos fijar, coincidir y consensuar una visión de país de largo plazo, inicialmente con miras a nuestro bicentenario de la independencia que se celebrará el 2021, por lo que trasciende a varios gobiernos.

En estos tres años hemos obtenido logros interesantes. Además de las 31 políticas de Estado —diez vinculadas al objetivo Democracia y Estado de Derecho, siete a Equidad y Justicia Social, siete a Competitividad y siete a Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado—, está el Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno 2005-2011. Éste contiene capítulos muy importantes: las condiciones del entorno para la inversión y el empleo, las políticas de Estado para la promoción de la inversión y del desarrollo humano, las políticas específicas sobre productividad y competitividad en el campo institucional, local y regional, y las políticas para el desarrollo agropecuario. También hemos producido un documento que recoge nuestras opiniones sobre la reforma constitucional, en el que señalamos cuáles son las reformas más urgentes; el Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo 2004-2006, que tiene pronunciamientos claros sobre inversión y empleo, ampliación de mercados, pensiones, reforma del Estado, salud y

educación, administración pública, defensa nacional y orden interno; y el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006, que contempla también muchos aspectos importantes. El Acuerdo Nacional considera que la educación es un pilar fundamental del desarrollo del país a mediano y largo plazo, que no podremos avanzar si continuamos con los niveles educativos que tenemos y esto se aplica al gran universo de los países de nuestra región. Hemos fijado metas de inversión pública de 5% del PBI dentro del presupuesto público del Perú, que en total bordea la suma de 15 mil millones de dólares anuales, y hemos planteado que 6 % de ese presupuesto se destine para inversión en educación.

Otro de los aportes importantes del Acuerdo Nacional proviene de nuestro Grupo de Trabajo Permanente sobre Descentralización. Hemos llegado a la conclusión de que el modelo de crecimiento y desarrollo que se debe aplicar en nuestro país debe reforzar e involucrar una descentralización que se implique la creación de gobiernos regionales fuertes. Para ello tenemos que crear regiones que sean viables económica, política y socialmente. Nuestra demarcación política comprende 24 departamentos y la mayoría de ellos conforman espacios que resultan pequeños para esta visión de desarrollo descentralizado. El 30 de octubre de 2005, las poblaciones de 16 de esos 24 departamentos podrán determinar libremente cómo quieren unirse para constituir espacios de gobierno regional más amplios. Es decir, será una votación que consideramos verdaderamente trascendental.

El proceso de descentralización en su conjunto tomará cerca de dos años y para esto se ha previsto una serie de transferencias de funciones y competencias en cumplimiento de aspectos a ser determinados por la legislación a ser aprobada por el Congreso de la República. La descentralización se potenciará con una

transferencia de mayores recursos para aquellos departamentos que se constituyan en regiones. No existe ningún país en el mundo que se haya desarrollado exitosamente a partir de un sistema que estimule el centralismo. Los países exitosos tienen sistemas descentralizados eficientes. El tema de la descentralización y de los gobiernos regionales se relaciona con una mayor y mejor distribución y asignación descentralizada de los recursos del Estado. Es fundamental que logremos entender eso, pero también es muy importante mantener siempre la identidad y el carácter unitario de la República.

Un tema pendiente que tenemos Perú y Bolivia en común es el de la competitividad. Tenemos que interiorizar el hecho de que estamos insertos en una economía globalizada en la que el que se desarrolla y puede vender sus productos es aquel que ofrece los bienes y servicios en las mejores condiciones. Actualmente, el capital no conoce fronteras de países ni de regiones. Tanto el capital local como el extranjero fluyen hacia donde se les ofrecen las mejores condiciones. Los países de nuestro continente tienen escasos capitales. Necesitamos potenciar nuestros capitales nacionales y también el flujo de capitales externos que contribuyan eficientemente al desarrollo del país.

El Perú tiene un PBI de cerca de 70 mil millones de dólares al año, lo cual representa apenas el 0,17 % del PBI mundial. Obviamente, no basta consolidar única y exclusivamente nuestro mercado interno para garantizar un crecimiento que permita avanzar rápido hacia nuestras metas de desarrollo y lograr una mejor y más justa distribución de la riqueza. Tenemos que tener claro que para poder insertarnos en el mercado internacional debemos ser competitivos. En el Perú nos sentimos orgullosos de que en los últimos cinco años hemos tenido un crecimiento económico superior al 4,5 %, que ha sido posible por condiciones propias del contexto de la economía mundial y de nuestros productos.

Sin embargo, en el tema de competitividad no hemos avanzado mucho, más bien hemos retrocedido.

Existe una institución llamada World Economic Forum, que publica cada dos años un *ranking* de competitividad. Es una institución que funciona en Suiza pero que recibe aportes prácticamente de todo el mundo. Bolivia y Perú tenemos la inmensa suerte de estar incluidos en este *ranking*, porque nos permite medirnos en relación a otros países y tomar decisiones en base a las mediciones y percepciones de un grupo de importantes expertos mundiales en relación a nuestro desempeño en una diversidad de rubros. El informe del World Economic Forum es el documento de cabecera de todo gran inversionista. Según el último *ranking* general, el Perú ha retrocedido del puesto 57 al 67. Es decir, a pesar de que hemos logrado tener un mayor crecimiento, hemos bajado diez puestos. Bolivia, por su parte, estaba en el puesto 85 y ha retrocedido al puesto 98. Por lo menos ambos estamos incluidos en la muestra formada por 104 países que representan más del 90 % del PBI mundial.

Esta situación es realmente preocupante para nuestros países porque, como decía, el informe del World Economic Forum es consultado por los mayores inversionistas potenciales. Al consultar este documento, buscan las características del portafolio del país que les aseguran que existan las condiciones para sus inversiones. Entonces, por ejemplo, si se interesan por Bolivia, examinan su portafolio y encuentran que en el rubro Expectativas de Recesión está en el puesto 102, casi al final de la cola; en Acceso al Crédito, en el puesto 101; en Poca Efectividad de Gastos de Gobierno, en el puesto 96; en Ahorro Nacional, en el puesto 93; en Déficit de Gobierno, en el puesto 93; en Rango Crediticio del País, en el puesto 80; en Derecho a la Propiedad, en el puesto 103; en Favoritismo en Decisiones de Funciones de Gobierno, en el puesto 99, entre otros aspectos evaluados.

En el Perú tenemos también mucho por avanzar en varios temas. Por ejemplo, en el rubro Sensación Generalizada de Poca Eficiencia, ocupamos el puesto 103; también estamos al final del *ranking* en Promulgación de Leyes y en Corrupción. Hemos sufrido mucho por esta última, que se acentuó y trascendió tremendamente en la época del gobierno de Fujimori. ¿Qué se puede hacer contra ella? Hay que perseguirla y eso es lo que estamos haciendo. Pocas veces en nuestros países, que estaban acostumbrados al borrón y cuenta nueva, ha habido ministros o generales procesados y algunos en prisión, como los hay ahora en el Perú. Pero se trata de una lucha permanente, por eso el tema de la corrupción está incluido también en el Acuerdo Nacional. Sin embargo, no puede ser incluido todos los días en las primeras páginas de los periódicos porque esas páginas se colocan en internet y a veces dan la sensación exagerada al exterior de que nuestros países son muchísimo más corruptos.

Pero quiero decir también que en la época de Fujimori se lograron algunos avances importantes. Lo digo como empresario. Felizmente, como ocurrió en Chile luego de Pinochet, el gobierno siguiente no ha anulado estos avances, más bien los ha profundizado dentro de la democracia, y considero que el gobierno que asumirá el poder en julio del 2006 también lo debe hacer. Se ha avanzado mucho en administración tributaria; hoy en día la presión tributaria en el Perú es alrededor del 13,5 % del PBI, antes era muy baja. Los empresarios nos quejamos mucho y a veces discutimos con los funcionarios del Ministerio de Economía y con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), a quienes les decimos que usan un indicador inadecuado —el de la presión tributaria—, en lugar de usar el indicador de la carga tributaria que soportan las empresas formales, porque en el Perú solo un tercio de la economía es formal y el resto es informal. Es decir, en términos globales, un tercio de la economía soporta esa presión tributaria. Por ello,

volviendo al *ranking* del World Economic Forum, el Perú está en el puesto 85 en Competitividad Tributaria. El empresario peruano paga más impuestos que 17 de los 25 países de la Comunidad Europea.

Como se ve, son varios los factores que inciden en que el Perú tenga una evaluación tan mala a pesar de que estamos creciendo más de 4,5% anualmente desde hace cuatro años. Hemos duplicado las exportaciones y tenemos flujos de mayor crecimiento de inversión privada del orden del 8%. Debemos reforzar la imagen de institucionalidad del país, lo cual va llevar poco a poco a revertir esta tendencia a ser percibidos como poco competitivos y a comenzar a subir en base a una mejora de nuestros índices de estabilidad. Tenemos que tener claro que esto es algo en lo que hay que trabajar a través de consensos orientados por la visión de lo que queremos para nuestros países. En ese esfuerzo debemos participar todos, empresarios y trabajadores. Felizmente tenemos el Acuerdo Nacional como institución de consensos. Aunque la política empuja muchas veces a los disensos y los medios de comunicación prefieran exhibirlos porque los consensos no resultan atractivos para la venta, este tipo de foros nos enseñan a dialogar y a escucharnos para poder construir la imagen que queremos de nuestros países.

El Acuerdo Nacional es una criatura joven, que vio la luz hace tres años, y en estos temas de diálogo y consenso el desarrollo es en algo similar a nuestra vida biológica. Somos como un niño de tres años, que ya no gatea, que ya camina, pero todavía con ciertos tumbos. Estamos seguros de que si continuamos por la senda en que estamos vamos a poder consolidarnos. Los empresarios estamos aprendiendo muchísimo, por ejemplo de los trabajadores, con los cuales antes nos batíamos en enormes discrepancias y es lógico que sea así. A ambos nos interesan la inversión y el empleo, ya que no existe una cosa sin la otra. Entonces, por

ejemplo, si hacemos un análisis de costo-beneficio de una huelga, encontramos que todos perdemos: pierde la empresa, que no puede cumplir con sus compromisos; los mercados internacionales no perdonan el error y los perderemos como clientes si no cumplimos con entregar la producción a tiempo. Los trabajadores también pierden la posibilidad de que la empresa avance y se desarrolle para que los resultados repercutan en su beneficio. Por lo tanto, nos sentamos a dialogar para evitar esta situación pues tenemos metas comunes.

En el Perú han surgido algunos problemas entre las grandes inversiones mineras y las comunidades campesinas que han motivado la creación de una Comisión Pro Inversión en el Congreso de la República. Esta comisión reúne a congresistas, empresarios y trabajadores y tiene logros importantísimos, incluso en temas fundamentales en relación a la minería, como la protección del medio ambiente. Hoy día en el Perú no damos licencia de operación a ninguna mina si antes de la exploración, instalación y explotación no se ha preparado un plan de manejo de pasivos ambientales y, lo más importante, un plan de cierre. Además, los empresarios mineros saben que tienen que respetar los usos y costumbres de las comunidades nativas que habitan la zona, y que deben desarrollar un programa intensivo para incorporarlas a sus actividades. Ahora son conscientes de que tienen que proyectar su acción a la comunidad, de que deben incorporar preferentemente a sus miembros a su fuerza laboral y de que si no están capacitados deben entrenarlos así como comprar sus productos agrícolas y preocuparse porque cuenten con tecnología moderna. Actualmente, la responsabilidad empresarial en lugares a los cuales el Estado no puede llegar no se limita simplemente a construir campamentos y posta médica sino también a incorporar a la población al proceso productivo. Los empresarios mineros se han convencido de que de esta manera todos ganan: la empresa minera, porque tiene menos

conflictos con la comunidad y puede continuar con su proceso productivo; la comunidad, porque por primera vez recibe directamente los beneficios de esa producción. Para ello, el diálogo y el consenso son fundamentales porque sin ellos es imposible calcular el beneficio-costos que es uno de los principios empresariales económicos; además, la construcción de consenso es una ayuda valiosa para la gobernabilidad pues permite que todos tengamos una visión de futuro para nuestros países; si no construimos esa visión de futuro en conjunto, vamos a transmitir permanentemente una imagen de inestabilidad.

Quisiera referirme a un aspecto importante en relación a este tema de los recursos naturales y las inversiones extranjeras. Tenemos que diversificar la economía, y esto nos lleva a pensar que el gas no puede ser la única solución para el desarrollo de Bolivia. Los peruanos también compartíamos esa visión histórica rentista del Estado, analizábamos exageradamente el presupuesto público y nos dedicábamos a la confrontación política. Ya lo dijo el Primer Ministro del Perú hace unos días: «Cuando la política duerme, la economía avanza». En los últimos años hemos tratado de enfriar la política, el Acuerdo Nacional y el consenso son una manera de hacerlo y los resultados son positivos. Ha sido posible llevar adelante un proceso democrático con crecimiento, aprovechando una coyuntura internacional bastante favorable.

Hoy en día los países y las empresas buscan ampliar sus mercados y el mayor signo de ello son los famosos tratados de libre comercio bilaterales y multilaterales. Es para poder crecer que se negocian estos tratados comerciales, en los que ciertamente habrá asimetrías pero también un gran aprendizaje y la posibilidad de insertarse más en el mercado internacional. Es por ello también que en el tema del gas que tanto interesa a nuestros países, nosotros tenemos una vocación

integradora. Creemos en la integración de los países de la región y no en el aislamiento o en el exclusivismo. La interconexión energética de Latinoamérica va a beneficiar a toda la comunidad latinoamericana. No hay posibilidad de integración, de anillo energético, si es que no está Bolivia. El Perú y Bolivia tenemos los mismos intereses, lo que hay que hacer es juntar los intereses del gran continente sudamericano para que podamos explotar y compartir nuestros recursos de la forma más racional posible.

En el Perú hay un gran debate, que debemos profundizar, sobre otra fuente energética muy importante: la hidroenergía. Tendemos a priorizar el consumo de gas sobre la hidroenergía, cuando quizás de manera más inteligente podríamos relanzar el tema hidroeléctrico y pensar más en la exportación del gas. Nuestro pasado y nuestra hermandad peruano-boliviana jamás serán traicionados por el Perú, pero tenemos que compartir el esfuerzo integrador y parte de éste es conectarnos energéticamente, vialmente, realizar proyectos de interés binacional y multinacional.

A muchos de nosotros probablemente no nos gustan varios de los contratos que se han suscrito en nuestros países en los últimos tiempos. En el Perú hubo privatizaciones, ya no las hacemos directamente pero eso no quiere decir que hayamos renunciado a la presencia del capital extranjero que pueda ayudarnos a nuestro desarrollo; ahora hacemos concesiones.

Hace pocos días hemos suscrito el contrato de financiamiento privado de cerca de mil kilómetros de carreteras para interconectar al Perú con el Brasil mediante la carretera interoceánica. A esta ceremonia asistió también el Presidente de Bolivia porque es un proyecto que puede beneficiar también a Bolivia si se conecta con este eje de desarrollo. La carretera interoceánica es

sinónimo de unión e integración. Con la integración viene el comercio y con éste más empleo y mayor desarrollo para todos los que somos socios comerciales. Esta obra de infraestructura va a ser financiada con iniciativa privada. Esta iniciativa se repite en otro eje ubicado al norte llamado Amazonas Norte y que es una conexión multimodal que también nos conecta con el Brasil. El Presidente Toledo acaba de firmar otro proyecto de iniciativa privada por doscientos millones de dólares para una red vial en una zona costera del Perú.

Y si hablamos de los puertos, estamos en total acuerdo con los sindicatos: no hay posibilidad de desarrollo en el Perú si no los modernizamos. Sin embargo, el Estado no está en capacidad de hacerlo. Tenemos una brecha de infraestructura fundamental para el desarrollo de más de 20 mil millones de dólares, una suma considerable que el presupuesto público no puede proveer. Necesitamos que el capital privado, nacional y extranjero, participe del desarrollo de infraestructura pero a través de concesiones. Lo que debemos hacer es negociar mejor, de manera más conveniente, pero una vez que firmemos un contrato hay que respetarlo para así asegurar la estabilidad que necesitamos para desarrollarnos.

Nuestros países tienen pocos recursos para poder satisfacer todas las demandas de la población. Sin embargo, a veces los políticos ofrecen cosas durante la campaña electoral que no pueden cumplir después. Lo que sucede entonces es que la población comienza a desencantarse de los políticos. Nosotros, en el Acuerdo Nacional, queremos reforzar la democracia fortaleciendo la institucionalidad de los partidos. Durante el primer año de gobierno de Toledo tuvimos una crisis cuando comenzó a perder aceptación aceleradamente. Esta fue una crisis de gobernabilidad, y el Acuerdo Nacional y los partidos de oposición fueron un salvavidas para la crisis. La respuesta a la crisis

fue el Acuerdo Nacional, el diálogo, la concertación, y fue una buena respuesta.

Esta fórmula ha dado resultados favorables. Hemos mantenido uno de los aspectos más importantes de la democracia que es cumplir los plazos electorales. Durante cuatro años el Perú ha gozado de un clima propicio para el desarrollo de las inversiones, a pesar de que el Presidente durante mucho tiempo no ha tenido más de 14 % de aprobación, el Congreso 10 % y el Poder Judicial 9 %. En otras circunstancias esto hubiera motivado la remoción inmediata de esos tres poderes, pero las fuerzas vivas de la sociedad civil colaboramos, conversamos y consensuamos con los partidos políticos, y estamos convencidos de que el país necesita respetar los resultados de las elecciones y cumplir con los plazos democráticos hasta el último día. El Acuerdo Nacional se institucionalizó para garantizar la gobernabilidad del país en circunstancias difíciles, porque nosotros elegimos un gobierno para cinco años y por lo tanto tiene que durar ni un día más ni un día menos de ello.

En eso reside la institucionalidad democrática, y si el pueblo no está contento con la elección que hizo, quizás la próxima vez tendrá mucho más cuidado cuando elija a sus gobernantes y exigirá planes y programas de desarrollo. En julio pasado, durante la ceremonia de celebración del tercer aniversario del Acuerdo Nacional, algunos nuevos partidos políticos firmaron su adhesión al Acuerdo Nacional y se han comprometido a respetar las 31 políticas y a usarlas como vigas maestras para el desarrollo de sus planes de gobierno.

Nadie duda hoy en el Perú que Alejandro Toledo entregará la banda presidencial el 28 de julio del 2006 a otro candidato elegido por voluntad popular. Ese otro candidato que presidirá el Perú por otro período de cinco años va a encontrar cimientos

bien establecidos en las 31 políticas de Estado. Probablemente los bolivianos tendrán que recurrir también a este tipo de instrumento para garantizar la gobernabilidad. Entre otras cosas, la gobernabilidad es respetar la democracia, saber que los gobiernos se eligen para que cumplan las aspiraciones de la población que los elige, sus promesas electorales y determinados plazos, y todos debemos ayudar a que esto se efectúe. Los bolivianos no deben dejar de lado este instrumento que ha superado las expectativas, incluso las de nosotros mismos, y que cada vez consigue más creyentes en su eficiencia. Es muy difícil avanzar y consolidar la visión, la misión y los objetivos de países como los nuestros si no se logra consolidar consensos entre todos.

## Eduardo Castillo

Miembro de la Confederación General  
de Trabajadores del Perú (CGTP)

*Luego de pasar revista sucinta a los principales hitos del movimiento sindical peruano en el siglo XX, en particular a las reivindicaciones, logros y reveses de la CGTP en las tres últimas décadas, principalmente en lo que atañe a los derechos laborales, Eduardo Castillo reflexiona sobre la importancia del Acuerdo Nacional como conquista democrática y de sus políticas de Estado que apuntan hacia la consecución de una democracia más efectiva y participativa en una sociedad justa. Se refiere también a las tensiones al interior de su organización sindical, que está pasando por un proceso de transformación desde una lógica exclusivamente orientada hacia la protesta, a otra que apuesta por el diálogo y que define como de «protesta y propuesta», al mismo tiempo que considera que su participación en el Acuerdo Nacional le ha otorgado respetabilidad y credibilidad.*



La Confederación General de Trabajadores del Perú es una de las ocho organizaciones de la sociedad civil que participan en el Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2003. La CGTP es la organización más fuerte del movimiento sindical del Perú y reúne aproximadamente a un millón quinientos mil afiliados en 24 federaciones departamentales, regionales y provinciales. Fue fundada en 1929 por José Carlos Mariátegui, el célebre autor de *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, quien da ideología y praxis al movimiento sindical peruano. Él afirmaba que los trabajadores no pueden ni deben limitar su acción a la demanda reivindicativa económica. Debían luchar por un Perú nuevo dentro de un mundo nuevo, pero advertía que el socialismo en el Perú no debía ser copia ni calco sino creación heroica. La CGTP combate por eso por una sociedad más justa, más digna, más hermosa. Mariátegui nunca planteó que los sindicatos sean instrumentos político-partidarios y por ello creó también el Partido Socialista, la Federación de Yanaconas y la Federación de Estudiantes, como actores sociales del cambio social.

Nuestra organización tiene una tradición combativa. A los pocos meses de fundada, la dictadura de aquel entonces la declaró ilegal junto con el Partido Comunista y el Partido Aprista. Siguió una etapa muy dura hasta la década de 1940, cuando el movimiento se recompone y crece. En 1968 asumimos una actitud de apoyo crítico al gobierno del general Velasco Alvarado. Cuando éste es derrocado y surge la dictadura militar de Morales Bermúdez, el gobierno comenzó a dismantelar las conquistas sindicales. Entonces la CGTP se le enfrenta y convoca al histórico paro del 19 de julio de 1977, que paralizó a todo el país. Tuve el honor de presidir ese movimiento. Fue un éxito político porque dio como resultado la convocatoria a la Asamblea Constituyente, en la que participamos junto a otros dirigentes sindicales y logramos la aprobación del Capítulo V «Del Trabajo», derogado pocos años después por el fujimontesinismo. Pero a la vez el movimiento sindical recibió golpe muy fuerte: hubo cinco mil dirigentes y activistas despedidos, encabezados por el Secretario General de la organización. Esto significó un gran debilitamiento para el movimiento sindical; si a un ejército le quitan cinco mil oficiales, ¿cómo va a luchar? En aquel entonces despidieron a las cabezas, fundamentalmente a quienes teníamos una determinada ideología. Se produjo así un periodo de crisis, aunque en la Asamblea Constituyente de 1979 logramos participar —como hemos dicho— con algunos constituyentes. Esa fue una experiencia importante, ya que el capítulo V de la Constitución Política del Perú, el capítulo laboral, fue lo más avanzado en su materia en América Latina. Posteriormente, durante el gobierno de Fernando Belaunde Terry, se realizó un primer ensayo de concertación con el entonces Ministro de Trabajo, Alfonso Grados Bertorini, que fracasó por oposición de sectores radicales de la izquierda y de la derecha empresarial.

Varios años después, llega Fujimori al gobierno, quien triunfó en las elecciones con un programa definido como de avanzada y progresista contra el modelo neoliberal, por eso la gran mayoría de peruanos votamos por él. El problema fue que una vez que asumió el mandato, contrariamente a lo que había ofrecido, introdujo el modelo de ajuste. El gobierno de Fujimori le costó a la CGTP el asesinato de Pedro Huillca, su Secretario General, por los comandos paramilitares, y de cuatro miembros del Comité Ejecutivo, así como numerosos afiliados desaparecidos. Y si hay un país en el que la corrupción se institucionalizó, ese fue el Perú durante el gobierno de Fujimori. Los corruptos no sólo fueron Fujimori y Montesinos, sino también el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los medios de comunicación, algunos empresarios y empresas. Ningún dirigente sindical estuvo en esa lista.

Además, Fujimori eliminó el capítulo V de la Constitución Política, privando a los trabajadores de los derechos laborales que habían conquistado. En la CGTP yo representaba a la poderosa Federación Bancaria y fui reelecto tres veces para ejercer el cargo máximo de la Central, lo cual fue un caso único, pues no es común que un bancario sea el Secretario General de la principal central obrera del país. Sin embargo, nos entendimos muy bien con los demás colegas, sobre todo con los mineros. El modelo que aplicó Fujimori nos golpeó fuertemente a los bancarios, que habíamos conquistado la semana de cinco días, el uniforme y otras victorias más. Ahora carecemos de derechos, todos los trabajadores bancarios del Perú trabajan por contratos de seis meses o un año. Y la Federación Bancaria se ha debilitado en grado máximo, al igual que las organizaciones del sector metalúrgico, de servicios, etc. ¿Por qué? Porque en el caso de los trabajadores bancarios, Fujimori, aplicando al extremo las recetas del FMI, liquidó la banca estatal, la banca de fomento y la banca asociada donde trabajaba el 75% de los trabajadores

afiliados a la Federación Bancaria, que quedó debilitada porque perdió un porcentaje importantísimo de sus afiliados.

Todo esto hizo que nos incorporemos a la lucha contra la dictadura fujimorista y que por nuestra experiencia y capacidad de lucha participemos en la Mesa de Concertación de la OEA. Ya lo veníamos haciendo en el Foro Democrático y en la Mesa por la Democracia que impulsó Gustavo Mohme, Director del diario «La República». Durante los años de oposición a Fujimori, la CGTP fue uno de los ejes fundamentales de la lucha en las calles. Por ello nuestra decisión de participar en un diálogo, como el que se da en el Acuerdo Nacional, surge de una experiencia histórica. Porque hoy como ayer también estamos empeñados en la búsqueda de consensos realistas que puedan cumplir no sólo los objetivos de nuestras reivindicaciones económicas y sociales, sino también el gran sueño de los trabajadores: una sociedad justa donde las mayorías del país salgan de la extrema pobreza, el hambre, la exclusión y el desamparo.

La CGTP ve en El Alto un ejemplo de lo que es la unidad en la lucha por la dignidad y la soberanía. ¿Por qué estamos en el Acuerdo Nacional? En el Perú, como en muchos otros países de nuestro continente, no ha habido nunca cultura de diálogo. Nuestros incas no eran muy dialogantes que digamos, los conquistadores menos, nuestros generales que lucharon por la independencia peor y lo mismo, desgraciadamente, nuestra burguesía. Lo que el movimiento sindical de trabajadores, la CGTP, consiguió en materia de conquistas y avances, lo ganó y lo perdió a la fuerza. No había diálogo. Nuestra participación en el espacio de diálogo abierto por el Acuerdo Nacional fue ampliamente discutida en uno de nuestros congresos. Recuerdo que solamente un pequeño sector dijo que el diálogo no era el camino, que el camino es la lucha, pero la mayoría apostamos por el diálogo, pero sin abandonar nuestro escenario natural de

protesta que son las calles y las movilizaciones. Para nosotros tiene mucha importancia que se haya conseguido un espacio de diálogo, porque el diálogo no ha sido logrado en el país como una dádiva, ha sido una conquista y es un mérito haber llegado a consensos. Creemos que las políticas de Estado del Acuerdo Nacional abren el camino hacia una democracia más efectiva, más participativa, y, sobre todo, hacia la solución consensuada de los graves problemas del pueblo de un país tan complejo como el Perú, de modo que en 2021, bicentenario de la Independencia, tengamos un país distinto, con desarrollo pero también con justicia.

Somos conscientes también de los peligros que significa un Acuerdo Nacional cuyos objetivos no sean cumplidos. Estamos a punto de entrar a una etapa electoral, va a haber mucha presión para que las políticas del Acuerdo se cumplan, porque no basta consensuar una política que después no se cumple. Por ejemplo, el Acuerdo Nacional decidió por consenso que el presupuesto público asigne un determinado porcentaje para la educación. Lo acordamos todos, incluyendo el gobierno, pero eso no se está cumpliendo. Entonces la confianza en el Acuerdo Nacional se ha comenzado a debilitar. Hay que seguir luchando en esa dimensión. Sin embargo, por ejemplo, para nosotros, particularmente para la CGTP, fue importante que lográramos un consenso en relación a la necesidad de tratar el problema de la sostenibilidad fiscal y el peso de la deuda externa en el presupuesto (política de Estado 31 del AN).

Para nosotros el Acuerdo Nacional es efectivamente un espacio de diálogo y consenso. Las grandes manifestaciones de la CGTP siguen efectuándose, pero en otro marco. Seguramente lo que los bolivianos puedan hacer en esa dirección será obra de ustedes mismos, pero esperamos que en esta época de globalización no solamente haya libertad para que se muevan los

capitales, sino también para que se muevan las personas. Como decía nuestro fundador: «por los caminos universales es que encontraremos nuestro camino nacional».

Durante nuestra participación en el Acuerdo Nacional hemos logrado —junto con el Partido Acción Popular— un consenso para incluir el peso de la deuda en el presupuesto nacional en la política de Estado 31, lo que es trascendental para el financiamiento de las propuestas del Acuerdo. Con esas políticas pretendemos construir un país con democracia verdadera, participativa, integral y descentralista. El trabajo en el Acuerdo Nacional ha sido intenso. La sociedad no lo conoce pues nuestros medios de comunicación no informan sobre sus acuerdos y cuando lo hacen ofrecen información que no es verdadera, y entonces informan que la CGTP se opone tenazmente a la inversión extranjera. Pero eso no es así, al punto que hemos consensuado sobre ese tema, pero los trabajadores creemos que la inversión debe buscar no sólo ganancia para los inversores sino, sobre todo, desarrollo para el país y respeto a los derechos de los trabajadores así como a la soberanía e independencia nacionales. Otros dicen que la CGTP se opone ideológicamente al tratado de libre comercio con EEUU y eso tampoco es cierto. Lo que queremos es un tratado de libre comercio con igualdad de condiciones y equidad en el trato. No queremos que afecte a importantes sectores y que sean otros los beneficiarios. Sabemos que es difícil por la asimetría entre Estados Unidos y nuestro país, pero tampoco podemos hacer concesiones fácilmente. En lo referente a las privatizaciones, hemos sostenido y sostenemos que puedan haber algunas concesiones pero respetando el interés nacional, como es el caso en Cuba. Pero hay sectores como petróleo, puertos y otros que no deben ser privatizados.

Por otro lado, la participación en el Acuerdo de la CGTP ha sido positiva para la organización porque le ha otorgado responsabi-

lidad y representatividad social. Es bueno que la primera central sindical del país dialogue y comparta puntos de vista con tan importantes actores sociales y políticos como los que actúan en el Foro del Acuerdo Nacional. Entonces la CGTP sale del sindicalismo de pura protesta y apuesta por uno de propuesta sin abandonar la protesta legítima. Así se vienen desarrollando las cosas. Y en el Acuerdo Nacional se ha establecido, entre otras cosas, que temas como la educación, la niñez y la salud no son solamente políticas sino compromiso sociales impostergables. Lógicamente hay dificultades y la principal es que muchos de los acuerdos fijados aún no se cumplen. Y eso puede generar desconfianza y hacer fracasar el Acuerdo Nacional y sus 31 políticas.

Esta es entonces la tarea actual de la CGTP y nos sentimos responsables ante la sociedad civil de la que formamos parte indelible. En el año 1979 éramos considerados como una de las instituciones más influyentes y ahora, nuevamente, según la última gran encuesta de la Universidad de Lima, superamos en credibilidad a los tres poderes del Estado, a los medios de comunicación y a otras organizaciones, solamente fuimos superados por la Iglesia. Esta credibilidad es el producto de una herencia, un trabajo, una lucha por comprender que estamos viviendo una etapa de globalización que impone cambios y perspectivas. Porque como CGTP no nos encerramos en el mundo sindical. Por eso trabajamos con importantes organizaciones como la red Jubileo Perú, que consiguió dos millones de firmas para pedir el llamado del Papa contra la deuda, o CONADES (Conferencia Nacional de Desarrollo o la Plataforma Iberoamericana de Derechos Humanos.

Al agradecer la atención de los compañeros bolivianos, dejamos claro que no hemos venido a Bolivia a enseñar, simplemente hemos venido a narrar nuestras vivencias. Estamos seguros de que el esfuerzo que los bolivianos están haciendo va a superar

los éxitos de nuestro Acuerdo Nacional y que servirá fundamentalmente para hermanar dos pueblos que tienen un lugar en la historia de hermandad y de lucha por su dignidad y soberanía, incluyendo su soberanía en el mar.

Queremos dejar constancia de cómo nos ha impresionado el interés de los bolivianos en escuchar una experiencia que quizás ven algo lejana. Estos son los primeros pasos del Acuerdo Nacional. Queremos ratificar también que seguiremos apostando por él en la medida en que nos haga avanzar hacia la democracia y la justicia social, sin que eso signifique abandonar nuestras utopías, porque, como se ha dicho, son ilusiones que a veces se alejan, pero es precisamente eso lo que nos hace avanzar.

El Acuerdo Nacional del Perú:  
consideraciones sobre su  
relevancia para Bolivia



## Javier Bejarano

Candidato a Diputado por el Movimiento Al Socialismo (MAS)\*

Quisiera recordar los hechos ocurridos en Bolivia entre mayo-junio de este año (2005):

Nuestro Presidente ha renunciado. El Congreso Nacional no puede encontrar solución a la cuestión de la sucesión constitucional. La sede del poder político se desplaza de La Paz a Sucre. El Congreso Nacional no puede reunirse y, en cierto momento, su Presidente debe alojarse en un cuartel militar. Mientras tanto, Bolivia vive un enfrentamiento generalizado: grupos, clases sociales, pueblos, regiones... se enfrentan.

Este cuadro muestra la magnitud de la crisis del Estado boliviano. Sí; necesitamos un pacto social que refunde la República. No necesitamos pactos superficiales como aquellos establecidos en los últimos veinte años de neoliberalismo y partidocracia. Debemos atacar los problemas de fondo.

Una anécdota para ilustrar el asunto. Suelo comprar cigarrillos frente al Obelisco —por la Facultad de Ingeniería— a una

---

\* Actualmente es Diputado Uninominal por el departamento de La Paz.

anciana muy pobre que viste polleras. El otro día me acerqué a comprarle y no la encontré, su lugar había sido ocupado por otra indígena mucho más pobre, una de las que viene del norte de Potosí. De pronto veo venir a la anciana y lanzarse con un palo contra la otra mujer diciéndole «india de mierda».

Nuestra sociedad está cruzada de cabo a rabo por relaciones de dominación coloniales, de colonialismo interno, que se expresan, por ejemplo, en el racismo. Y no se trata, solamente, de que los «k`aras» discriminan a los «indios», sino que el colonialismo interno ha creado una compleja pirámide de castas donde cualquiera encuentra siempre alguien a quien pisar y despreciar. El colonialismo interno corroe nuestra alma. La refundación de la República, el nuevo Pacto Social, necesariamente debe ser anticolonial.

Y, al mismo tiempo, el nuevo Pacto Social que refunde la República tiene que promover la inversión y el empleo, y ello involucra la derrota política de la oligarquía que desde siempre ha gobernado este país. En Bolivia no hemos tenido clases dominantes que hayan podido construir la nación sino oligarquías rentistas con mentalidad encomendera. Es por eso que predominan los intereses foráneos; es por eso que antes de la expulsión del ex Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, la ley de hidrocarburos era intocable.

Parafraseando a un conocido politólogo boliviano, ha llegado la hora, compañeros, de que «las impolutas hordas de los que no se lavan» tomen el poder y comiencen a construir un verdadero país a través de un consenso democrático realmente libertario.

## Mónica Beltrán

Directora Ejecutiva, Centro de Promoción  
de la Mujer Gregoria Apaza de El Alto

Creo que nuestros países tienen una profunda vocación democrática, ni Bolivia ni Perú quieren ningún tipo de dictadura. Por esa vocación democrática hemos participado en distintos espacios regionales o sectoriales para poder construir el diálogo y llegar a consensos. Bolivia tiene la experiencia de múltiples diálogos nacionales, el último de ellos fue el Diálogo Productivo, en el que participaron distintos sectores a raíz de una política que es casi un requisito para cumplir con entidades como el FMI. Hubo también el Diálogo Nacional con el objetivo de hacer una suerte de programación de prioridades.

Si uno hace el seguimiento de lo que ocurrió con estas experiencias ve que al final nada fue tomado en cuenta, que muchas cosas fueron cernidas en el camino y otras apenas tuvieron un mínimo de aplicación. Hemos tenido mala experiencia en Bolivia con los diálogos. Se ha querido que el Diálogo Productivo tenga otro sentido, veremos si sus resultados se convierten o no en políticas locales, regionales y nacionales.

Una experiencia interesante fue cuando los partidos políticos decidieron reunirse en la cumbre interpartidaria para generar

consensos. Nunca se pusieron de acuerdo y no hubo resultados que se convirtieran en políticas públicas para nuestro país. Allí se discutió también la Reforma Constitucional y si había o no Asamblea Constituyente, pero todo naufragó. Ahora estos temas están incluidos en la agenda nacional a raíz de que se ha hecho democracia desde las calles. Estamos escarmentados, dolidos, con los diálogos mal encaminados. Dolidos con los encuentros entre diferentes sin llegar realmente a consensos reales para toda la ciudadanía, en los todos los sectores se sientan reflejados y que se plasmen en políticas nacionales.

Como probablemente ha pasado en el Perú, Bolivia tiene políticas transitorias, temporales, de mucha inmediatez; no hemos construido una visión de Estado para el mediano y largo plazo. Vivimos y somos víctimas del usufructo de la política. Entonces, luego de escuchar la experiencia peruana, me pregunto si es posible realmente llegar a un consenso desde posiciones ideológicas antagónicas. Hoy en Bolivia existen posiciones ideológicas antagónicas muy fuertes, que están dividiendo a los bolivianos y bolivianas cada vez más.

Otro punto sobre el que quisiera comentar es que en Bolivia muchos hemos criticado el continuismo político que usufructúa la política. Indudablemente, todos los bolivianos y todas las bolivianas queremos continuidad en las políticas de Estado pero con recambio de liderazgo, no solamente a nivel nacional sino también a nivel de las regiones, de las instituciones, de quienes dirigen instancias que ejecutan políticas públicas. Continuidad no es lo mismo que continuismo.

En países como los nuestros, donde hay múltiples necesidades, donde el listado de políticas públicas necesarias es interminable, ¿cómo se hace una priorización de 31 políticas? ¿Cuáles son los criterios para priorizar? También quisiera saber cuál es la

mecánica que utiliza el Acuerdo Nacional para el seguimiento de los avances. ¿Cómo hace para decirle a Toledo: «aquí están las 31 políticas, hemos avanzado en esto»? ¿Cuál es el termómetro y cómo se usa? ¿Lo conoce la ciudadanía? ¿Qué tipo de participación tiene la ciudadanía en el seguimiento de estos avances?

Otra gran laguna que me queda es en relación al hecho de que las políticas no son neutras, cualquiera que diga lo contrario está mintiendo, y las mujeres estamos cada vez más convencidas de ello y cada día lo confirmamos. Bolivia, por ejemplo, tiene profundas raíces racistas y machistas, una política puede exacerbar el racismo o la inequidad de género, aun de manera involuntaria. ¿Cómo ha hecho el Acuerdo Nacional para que los objetivos que se han planteado actúen como una suerte de principios rectores que iluminen todas las políticas de manera que los desbalances sociales generados por la mala aplicación sean superados?

Otra pregunta que me hago es cuál es el vínculo del Acuerdo Nacional con los compromisos internacionales. Perú y Bolivia son suscriptores de innumerables compromisos internacionales, varios de ellos en relación con el tema de género, como el de El Cairo o la Plataforma de Beijing. A las mujeres bolivianas nos cuesta mucho esfuerzo que el gobierno no descuide sus compromisos internacionales a favor de nuestros derechos. Hay también acuerdos internacionales sobre los derechos de los indígenas, y se nos avecina un acuerdo internacional tremendo, el ALCA, además de los tratados bilaterales de libre comercio que se están firmando. ¿Cómo se vinculan estos acuerdos internacionales con el Acuerdo Nacional? Y la pregunta del «millón»: hay una representación en el Acuerdo Nacional, pero ¿son ustedes mandantes? ¿Los representantes de la Confederación General de Trabajadores del Perú son mandantes de los traba-

jadores del Perú, los de los empresarios son mandantes de los empresarios, etc.? ¿Cómo opera la retroalimentación entre el Acuerdo Nacional y sus organizaciones de base? ¿Cuándo renuevan sus mandatos? ¿Cómo rinden cuentas a sus organizaciones de base? ¿De qué manera el Acuerdo Nacional es transparente con la ciudadanía peruana y con sus organizaciones de base?

# Erika Brockmann Quiroga

Diputada Nacional por el Movimiento de  
Izquierda Revolucionaria (MIR)

Nos hemos reunido aquí, en Cochabamba, para discutir la posibilidad de construir consensos en un momento muy difícil y sísmico, término útil e ilustrativo, de la realidad política boliviana. En el Departamento de Cochabamba en particular, el sistema político ha sufrido un colapso total. Los partidos políticos constitutivos del Sistema de Partidos en Bolivia vigentes en estos últimos años de democracia —que en el Acuerdo Nacional del Perú son parte fundamental— han sido pulverizados y se está generando una nueva realidad partidaria en el marco de un proceso electoral muy polarizado.

Quiero rescatar algo que ya se dijo a partir de la experiencia peruana: para iniciar un proceso de concertación es necesario reconocer al otro y esto pasa por el esfuerzo radical de entender la racionalidad del otro. Esto significa que la verdad no se encuentra exclusivamente en mis palabras y proposiciones, que no soy portador de todas las verdades de este mundo. Esta es la única manera de empezar a construir consensos en democracia y en un país donde las palabras «acuerdo» y «consenso» tienen, en la coyuntura actual, una connotación negativa. El desgaste de los «acuerdos» responde a varias razones, entre ellas porque

fueron monopolio de la esfera de privilegios del poder político y sus cúpulas, que lograron en principio acuerdos legítimos, y porque más tarde los agentes y las elites del país no tuvieron la capacidad de reformarse a sí mismos y recoger el mandato de la democracia que se desarrollaba y profundizaba.

Creo firmemente que los problemas de la democracia y la crisis en Bolivia se deben fundamentalmente al dislocamiento, a la «arritmia», entre la política y la economía durante este primer ciclo democrático. El colapso de la política, de la confianza y de la noción de acuerdo, pasa por el envilecimiento de la política. No se comprende que ésta constituya esencialmente un espacio generoso para lograr acuerdos y puntos de encuentro entre visiones diversas. Por el contrario, hemos reproducido y caído en el círculo fallido de acuerdos. Hubo un abuso desmedido de acuerdos, todos los conflictos se trataban de resolver a través de acuerdos que no fueron cumplidos o se daban para salir del paso siendo inviables; esto ha generado escepticismo con relación a ellos. Sin embargo, creo que la historia boliviana ha demostrado que cuando estamos en situaciones límite los bolivianos tenemos la capacidad de recuperar la autoestima, la serenidad y de ponernos a trabajar para salir del bache.

Por ello, estoy segura de que luego de la polarización que previsiblemente se va a generar en las elecciones de diciembre, se podrá encontrar nuevamente un ambiente de disponibilidad favorable al diálogo. Ese proceso pasa necesariamente por reconocer que debemos superar y erradicar ciertas actitudes, persistentes en este tiempo de crisis sísmica de la política boliviana.

En primer lugar, hay que romper con los «*maximalismos*», es decir, superar el tipo de actitudes que nos llevan al «todo o nada» o «hasta las últimas consecuencias». No cedemos ante el

diálogo ni ante nada, porque ceder significa debilidad o es entendida como claudicar según una ética de principios arraigada y dogmática, que actúa en desmedro de la ética de la Responsabilidad. Debemos también dejar de lado el «maniqueísmo» extremo: «aquí los buenos, allá los malos; estas son las víctimas y ellos son los victimizadores». Esto hace que no haya un escenario donde se puedan amalgamar o conciliar posiciones, por ejemplo, Constituyente y Autonomía, empantanado los procesos de cambio. Con este enfoque, caemos en un círculo de debates simplistas y caricaturescos que definitivamente no nos permite encontrar los puntos de acuerdo y más bien acentúa los desencuentros.

Otro elemento que tiene que ver con estas actitudes a erradicar es lo que denomino «*machismo político*». Éste pasa por reproducir una permanente lógica de «pulseta»: quien pierde es aquel que está derrotado y nadie quiere estarlo porque predomina una lógica de guerra, de desconocimiento y desvalorización del adversario. Un cuarto aspecto tiene que ver con la «*mediatización*» publicitaria y la teatralización de lo público, que nos ha llevado a una simplificación tremendamente caricaturesca en el debate y tratamiento de los temas centrales vinculados a la agenda política. Este punto nos lleva a pensar en la importancia del rol de los medios de comunicación en los procesos de diálogo y en la construcción de acuerdos. Todo acuerdo político necesita tener un nivel de confidencialidad, de discreción, de seriedad. ¿Cómo podemos construir acuerdos si todos los actores son colocados cada cinco minutos en un paredón ante los medios de comunicación, ante todas las cámaras, con el objetivo de ver cuál trata de «posicionarse» de manera más espectacular? Eso es una invitación a la demagogia. Por ejemplo, en 2001, cuando los campesinos habían comenzado a levantar su voz, a plantear sus reclamos de ciudadanía y anunciaban un bloqueo, un canal de televisión de alto *rating* incluyó en sus titulares:

«Sospechosamente el Mallcu decide no bloquear». Y lo que era sospechoso era —increíblemente— el diálogo y acercamiento iniciado entre las partes en conflicto. De más está recordar que empezó inmediatamente un nuevo ciclo de bloqueos y confrontación. Me pregunto entonces cuál es el rol de los medios de comunicación en un momento histórico, en un momento de inflexión y de cambio donde los acuerdos y la concertación son factores claves.

Finalmente, estamos iniciando una etapa que sigue a un ciclo neoliberal agotado. Las recetas del Consenso de Washington no han sido funcionales, en términos de resultados económicos, al proceso de desarrollo político extraordinario que ha tenido Bolivia con la ley de Participación Popular y otros avances de la democracia «política». Cada vez se siente más el peso e «incompetencia» de estructuras estatales descapitalizadas y deficitarias en los distintos espacios territoriales, que son insuficientes para responder las demandas resultantes del desarrollo político que se ha generado a través de la emergencia de nuevos actores políticos —antes excluidos— que hoy día tienen que ser parte del ritual del reencuentro de los bolivianos. Creo que la realidad nos ha llevado a sobrecalear la política y a enfriar la economía en un momento en que ésta última encuentra señales positivas debido al contexto internacional favorable. Ese sobrecalearamiento de la política está haciendo que depositemos todas nuestras esperanzas, utopías e ilusiones en una Asamblea Constituyente que considero fundamental para el país en este momento histórico de inflexión, para renovar el Pacto Nacional.

Me llama la atención que en la agenda del Acuerdo del Perú se incluyan temas como la competitividad, el empleo digno, el comercio justo, etc., temas que corresponden a 31 políticas de Estado que no tienen que estar condicionadas necesariamente a un proceso de rediseño estatal constitucional sino a una visión

de largo plazo en el campo de la gestión de políticas públicas y de un buen desempeño gubernamental y por ende estatal. La experiencia del Perú nos puede ayudar para encarar acuerdos antes, durante y después de la Asamblea Constituyente.

Finalmente, quiero plantear dos factores o problemas irresueltos en Bolivia y deben constituirse en pilares del proceso de acuerdos. Un primero, tiene que ver con la necesidad de reconciliarnos con el tema de los *recursos naturales*. Bolivia tiene una historia traumática con relación al uso y explotación de las riquezas naturales de su territorio. Un segundo punto consiste en entender y definir cuáles son los límites y las características que tendrá la *inversión externa* y el rol que debe jugar en el país y la economía. Históricamente, ésta ha producido en nuestro país demasiadas cicatrices, traumas y fantasmas que nos acompañan hasta el día de hoy, una sensación de despojo permanente que debe ser revertido, quizás a través de políticas corporativas de distinta naturaleza, con una inversión externa que opere en condiciones distintas. Se podría decir «nacionalicemos todo», pero ¿qué pasa con las señales para la inversión externa en un mundo global? Es necesario que los bolivianos nos reconciliemos y pongamos de acuerdo en estos temas.

Otro tema fundamental es el de la interculturalidad. Somos parte de un país multiétnico, pluricultural, multilingüe, con distintos códigos y visiones de la realidad. Creo que va a ser muy difícil lograr una convivencia intercultural igualitaria mientras la pobreza tenga un rostro fundamentalmente indígena. Esto exacerba el racismo e impide la posibilidad de convivir entre diversos y en el marco de relaciones más justas y respetuosas.

Además, debemos superar la mentalidad y visión histórica rentista del Estado. Tal es el caso actual de los hidrocarburos, pues ya estamos «empezando a almorzar la cena de mañana», es

decir, aún no tenemos los recursos, y ya nos enfrentamos regional y sectorialmente para acceder a ellos. Esto demuestra que no nos interesa la sostenibilidad de nuestro recurso estratégico y su potencial aporte al Estado, estamos más preocupados en cómo distribuimos una torta que todavía no existe. Tenemos una visión rentista e inmediatista que no piensa en las inversiones, en lo que podría significar el potenciamiento de este recurso estratégico a través del fortalecimiento del Estado y Yacimientos Petrolíferos Bolivianos como empresa económicamente clave en el largo plazo.

Este cambio de mentalidad y la búsqueda de una cultura política facilitadora de Acuerdos tiene que llevarnos a recuperar la confianza, hoy en día impera una desconfianza total. El Parlamento ha fracasado debido a la desconfianza, a que se sospecha del otro. Pienso que la política debe reinstalarse sobre la base de un espacio de encuentro que debe dejar de satanizarse. A modo de autocrítica y desde el denominado «Sistema Político Tradicional» reconozco que los reformadores de la democracia no nos habíamos reformado a nosotros mismos. Hemos fracasado en términos de desempeño y por no entender los cambios que nosotros mismos habíamos impulsado en esta revolución democrática que entra en un nuevo ciclo. Bolivia no ha existido como Estado nacional, éste aún no se ha consolidado, creo que recién está en proceso de construcción.

## Fernando Campero

Presidente de la Fundación Nuevo Norte

Como en el caso de la mayoría de países latinoamericanos, la historia de Bolivia se caracteriza por enormes sobresaltos y muchas dificultades. Y también, como otros, tiene la capacidad de encontrar una salida en situaciones extremadamente difíciles. Nos hemos acercado muchas veces al precipicio pero siempre hemos tenido la capacidad y el reflejo necesarios para encontrar la racionalidad y los caminos adecuados para resolver nuestros problemas.

Aunque la situación actual es excepcional y difícil, creo que es posible encontrar una salida razonable. Estamos enfrentando un proceso electoral que se realizará en el mes de diciembre. Considero que el país ha acumulado una gran cantidad de frustraciones, en distintos niveles, que no han sido canalizadas adecuadamente por los partidos políticos, instituciones encargadas de hacerlo en una democracia representativa. Sin embargo, debemos considerar la posibilidad de que los partidos políticos no sean los únicos responsables, de que sea un problema de la sociedad en su conjunto que debería ser encarado desde distintos ámbitos y escenarios. En este proceso particular veo dos riesgos. El primero es que parece tratarse de una desinstitucionalización

acelerada. Los movimientos sociales no han encontrado otros caminos para plantear sus demandas, lo cual nos ha conducido en los últimos meses, y tal vez en los últimos años, al desorden en la política. El segundo riesgo podría parecer banal pero no lo es; en este proceso de conflictos y enfrentamientos, nuestro país ha heredado un aparato productivo muy precario.

Debido a las frustraciones acumuladas que no han sido canalizadas, hemos llegado a un punto que no tiene comparación con etapas anteriores. Un ejemplo de esto es el caso de Tarija, uno de los departamentos de Bolivia que reclama por su condición relegada y que culpa al centralismo paceño por las dificultades que enfrenta. Sin embargo, a pesar de esto, Tarija ha experimentado un gran crecimiento en los últimos años, una disminución de la pobreza según el índice de desarrollo humano (IDH) y un incremento de la inversión pública. Esta y otras frustraciones que aquejan a todos los ámbitos sociales de nuestro país no están encontrando explicaciones ni canales adecuados para su solución.

Al igual que Óscar Sandoval, considero que no es el momento de plantear políticas de muy largo plazo. Si durante este proceso electoral, en las próximas semanas, pudiésemos lograr dos acuerdos fundamentales, sería un paso enorme para el desarrollo de nuestra sociedad. El primero se refiere al fortalecimiento del sistema de democracia representativa; en estas elecciones, los partidos y las agrupaciones han hecho un enorme esfuerzo para incluir en sus listas a una buena parte de los movimientos sociales. Sería un avance importante si logramos que exista un verdadero pacto en torno al respeto de la democracia y los resultados, cualquiera que fuesen. El segundo acuerdo se refiere al tema económico y, tomando el caso del Perú, es un pacto en torno a la producción y al empleo. En una sociedad tan pobre como la nuestra, con tantas dificultades y con un aparato pro-

ductivo tan precario, no podemos poner trabas al desarrollo y a la producción como los conflictos que hemos tenido en los últimos años.

El resto de los grandes temas que son fundamentales para la construcción del nuevo país deberán ser resueltos en las elecciones generales y en la Asamblea Constituyente que se realizará el próximo año. Pero si logramos un nivel de entendimiento y un acuerdo entre los candidatos y la sociedad civil —expresada en muchas de las organizaciones que han sido parte de estas transformaciones esenciales en nuestro país—, sería un paso fundamental.



## Carlos de Chazal

Presidente de la Fundación Libertad y Democracia (FULIDE)

La visita del doctor Paniagua y un grupo de representantes del Acuerdo Nacional del Perú fue una inmejorable oportunidad para ratificar que nuestros pueblos son hermanos, no sólo por su cercanía, sino también por sus características políticas, sociales y económicas similares, salvando las respectivas diferencias, claro está. El Acuerdo Nacional del Perú es un modelo interesante para lograr resultados satisfactorios en relación a la próxima Asamblea Constituyente en Bolivia, donde se encuentran depositadas altas expectativas. Será vital para el futuro del país lograr un acuerdo de este tipo que permita a los asambleístas respetar el mandato de la gente.

La principal diferencia entre la situación en la que se produjo el Acuerdo Nacional en el Perú y la que se vive en este momento en Bolivia en relación a la Asamblea Constituyente, se centra en las fuerzas políticas existentes en cada país. En el Perú, las fuerzas políticas tradicionales tuvieron un protagonismo mayor, mientras que en Bolivia actualmente las fuerzas mayoritarias son las del partido gobernante, las fuerzas regionales y las organizaciones sociales, de algunas de las cuales podría decirse que se toman atribuciones más allá de sus alcances. Sin embar-

go, la principal semejanza que vemos es la necesidad de reformas estructurales que nos permitan mejorar la redistribución del ingreso entre los ciudadanos para mejorar la calidad de vida y así encarar el nuevo milenio con una visión de futuro moderna, flexible e inclusiva.

En Bolivia todos sentimos que es hora de hacer algunos cambios, pero existen varios puntos de vista en relación al sentido que éstos deben tener. Estamos en los prolegómenos de un cambio radical pero, en términos generales, hay dos visiones del país en pugna. Una de ellas, que puede proyectar a Bolivia al mundo, basa su estrategia en una descentralización de las competencias fiscales, administrativas y funcionales que, preservando la integridad del Estado, permita a cada región planificar con mayor eficiencia su modelo de desarrollo con un sentido solidario, de modo que las regiones más pudientes creen un fondo compensatorio autonómico para ayudar a las regiones más pobres. La otra visión se propone profundizar y ensanchar el Estado centralista y volver a las economías cerradas —vale la pena recordar aquí la frase de Felipe González: «Ningún político ha sido buen empresario y ningún empresario ha sido buen político»—, lo cual desincentivará las inversiones privadas e implicará un retorno al Estado paternalista, que generalmente conlleva a un totalitarismo hegemónico acrónico.

Por supuesto, creemos que es imprescindible la creación de foros de diálogo y consenso previos a la Asamblea Constituyente. Ésta no puede empezar a sesionar sin tener claros los puntos que se desea modificar. La Asamblea Constituyente debe tener como marco un acuerdo previo en torno a los puntos más importantes a ser tratados, que los constituyentes deben respetar.

## Fanor Nava

Alcalde de la ciudad de El Alto

Tal vez la imagen que tenemos afuera —seguramente ustedes siguen lo que sucede aquí a través de la televisión— sea la de una ciudad convulsionada, a punto de perder los estribos y de agarrarnos a golpes entre hermanos. Lo que ustedes han visto, la protesta de la gente, es el resultado de un largo proceso de intento de deliberación. Antes de tomar medidas de presión, El Alto siempre ha optado primero por el diálogo. Pero siempre hemos obtenido del gobierno respuestas evasivas o mentiras. Las circunstancias nos han obligado a manifestarnos como ustedes han visto.

Según el Informe de Desarrollo Humano del 2000 publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el 96% de los bolivianos tenemos la intención de deliberar. Estamos convencidos de que nuestra cultura proviene de la deliberación en nuestros ayllus, de la discusión y el debate en nuestras asambleas vecinales. Estamos convencidos de que la deliberación, el diálogo, la discusión, el debate, constituyen el camino ideal para conseguir el progreso. Pero tenemos que institucionalizarlo.

Dos pasos en este camino ha dado El Alto ante el país. Los representantes de nuestras organizaciones más fuertes recibieron la visita de los empresarios de Santa Cruz. Se reunieron para hablar de progreso, de desarrollo, de inversión. Luego nuestros dirigentes devolvieron la visita a los de Santa Cruz. A diferencia de lo que ha sucedido en el Perú, donde el diálogo ha empezado en un grupo de la elite, de los partidos, de gente de mucha trayectoria, en Bolivia las dos ciudades más importantes están dando las pautas que debe seguir el país, es decir, el diálogo está siendo propiciado de abajo hacia arriba. Hace unos tres días, en el gobierno municipal se ha llegado a proponer —también en base a un estudio realizado por el PNUD— que el crecimiento económico de El Alto no depende tanto del gas sino de una economía popular que no se quede solamente en la subsistencia y que apunte hacia la competitividad. La Cámara de Comercio de El Alto ha hecho posible que se entienda la necesidad de articular la economía popular y la de nuestros exportadores.

Otra cosa de la que los alteños estamos convencidos es de que el fortalecimiento de la democracia pasa por el fortalecimiento de los gobiernos locales, de los espacios locales.

## Luis Ossio Sanjinés

Ex Vicepresidente de la República de Bolivia

Nos encontramos en una situación particularmente importante en nuestro país. A lo largo de muchos años se han producido hechos que han llevado a la exclusión de muchos sectores de nuestra sociedad, incluso hemos llegado al aislamiento respecto del mundo internacional. Pero nos hemos dado cuenta de ello y estamos dispuestos a tomar las medidas necesarias para comenzar a trabajar por la inclusión, respetar los derechos humanos y reconstruir el sistema político de manera que responda a las necesidades de este tiempo, particularmente al desafío de lograr la participación de todos los ciudadanos en el destino de nuestro país y de los países con los cuales estamos relacionados.

Desde hace mucho tiempo, Bolivia y otros países de Latinoamérica han sido estudiados por distintas instituciones y profesionales. Debe haberse escrito miles de hojas y libros sobre nuestra realidad. Sin embargo, no ha habido transmisión de experiencias útiles. Esta reunión, realizada a iniciativa del Club de Madrid, tiene carácter pionero. Las experiencias que podamos recoger de otros países, organizaciones y momentos históricos deben servirnos para construir los consensos que necesitamos. Esta institución se caracteriza por invitar a los involucrados en

experiencias interesantes de distintos países. En este caso, los peruanos han enfrentado problemas parecidos a los de Bolivia y nos comunican su experiencia sobre construcción de consensos, los cuales forjarán reglas de justicia, libertad y dignidad para nuestros países.

# Fernando Quiroga

Past-Presidente de la Federación de  
Entidades Empresariales Privadas de Cochabamba\*

Considero que los diferentes puntos de vista y las particulares experiencias de las organizaciones que han sido y son parte del Acuerdo Nacional del Perú, hoy expresadas ampliamente en esta Mesa Redonda, de las diferentes coyunturas políticas que atravesaron, son muy positivas e importantes para la situación boliviana.

Estas experiencias muestran algunos matices coincidentes con lo que está sucediendo en nuestro país. En primera prioridad, es inocultable el colapso de los partidos políticos en la conducción del maltrecho Estado Nacional. En algún momento el sector privado nacional desplegó esfuerzos para tratar de corregir esta situación y colaborar con la reconstitución de los partidos políticos. Vanos fueron los esfuerzos; tal vez en un futuro y a través de un recambio generacional podamos contar nuevamente con partidos políticos remozados y adecuados a los terribles momentos que ha vivido el país en los últimos años.

---

\* Actualmente es Primer Vicepresidente de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.

Parece que nos adelantamos en el tiempo con estas acciones y no dimos respiro a los partidos políticos para esta necesaria remoción, que requiere no solamente nuevos líderes, sino también una reconfiguración de la forma de hacer política partidaria. El sector empresarial asumió una posición valiente al sostener públicamente la necesidad de adelantar las elecciones generales como una acción necesaria para generar un remezón político que permitiera reestructurar lo sucedido durante la última época del gobierno del Presidente Mesa. Pensábamos que las elecciones de diciembre serían un hito necesario, a partir del cual miraríamos otra vez hacia el futuro luego de un reacomodo adecuado de lo que significa el manejo político. En eso también creo que nos hemos equivocado, porque falta poco tiempo para las elecciones de diciembre y no encontramos en ninguno de los candidatos la esencia del cambio político.

Esta coyuntura tan difícil para Bolivia puede ser comparada con los sucesos de 1984, cuando el adelanto de las elecciones fue un proceso necesario para el país y para reestructurar el andamiaje político. Hay dos elementos que diferencian ambas épocas y nuestra experiencia de la peruana. No hay duda de que en 1984, cuando el partido Unidad Democrática y Popular (UDP) tenía serias dificultades de gobernabilidad y para dar solución a la brutal crisis económica generada por una incontrollable hiperinflación, el adelanto de las elecciones motivó un recambio del andamiaje de la estructura partidaria y fue una solución adecuada. Actualmente la crisis no es sólo económica, aún la vivimos, pero no con la magnitud de 1984.

Lo que está ocurriendo ahora es una intensa crisis política partidaria, así como una profunda crisis social. En los críticos días de mayo pasado, el sector privado nacional intentó por todos los medios apoyar una acción directa del gobierno del Presidente Mesa para establecer un acuerdo nacional, que estu-

vo a punto de concretarse en la ciudad de Sucre, cuando el gobierno convocó a varias instituciones de la sociedad civil para concertar una agenda que permitiera superar los difíciles momentos que se estaba viviendo. Desafortunadamente esta iniciativa pasó inadvertida, pues se canceló por la escasa participación y voluntad política de los diferentes actores, sobre todo de los partidos políticos que no avalaron esta convocatoria, echando sus cartas para terminar de destruir la ya débil institucionalidad del Estado boliviano. Así se explicaba una lucha casi personal entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Ya con las elecciones generales adelantadas para diciembre, el sector privado planteó también la necesidad de establecer la segunda vuelta para la elección presidencial en un afán de prever las dificultades de gobernabilidad que tendría el próximo gobierno. Hoy, a la luz de la campaña electoral, nos parece que se producirán. No hay duda de que las pocas diferencias porcentuales que existen entre los candidatos van a conducir a esa situación. En estos momentos no existe un planteamiento, una ilusión, una utopía, que permita proponer una oferta seductora a la población para llevar adelante un gobierno fuerte en términos de gobernabilidad, un gobierno que permita reordenar las cosas y relanzarse. Esta es la mayor debilidad que muestra el sistema político.

Por lo expresado, creo que si no logramos llegar a pre acuerdos en torno a CUATRO TEMAS PRINCIPALES, el nuevo gobierno se enfrentará a una polarización, tendrá dificultades y viviremos peores eventos si no logramos algunos acercamientos y consensos. Uno de estos temas es TIERRA y TERRITORIO, que necesita una solución. Está muy clara la posición intransigente e inflexible del Oriente respecto a los grandes latifundios y a la necesidad de hacer un ajuste en la norma jurídica de la Reforma Agraria, para lograr rearmar un proceso que permita contar con

tierras que hoy, en cierto sentido, son improductivas y no son utilizables. En el otro extremo, en el Occidente, hay que resolver el tema del Minifundio. Cochabamba no puede darse el lujo de no resolver este problema porque iría en contra de su vocación agropecuaria y de llevar adelante procesos productivos más intensos.

El segundo tema a resolver es el de la explotación del GAS NATURAL Y LA LEY DE HIDROCARBUROS, para poder avanzar sin recurrir a una nacionalización en términos de confiscación y expropiación, obviamente evitando que las petroleras extranjeras obtengan mayores rentas. Considero que existe una necesidad imperiosa de llegar a un consenso importante pues en este tema se están mezclando los derechos colectivos indígenas. Hemos escuchado la experiencia del colega de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas del Perú, quien señalaba hasta dónde han llegado ellos en términos del respeto a los pueblos originarios y su inclusión en los procesos productivos para que vayan armando un desarrollo paralelo al del país. En este punto también hay que incluir el aspecto de las regalías y lo que esto implica. Actualmente las regalías están restringidas exclusivamente a los hidrocarburos, pero deberían ampliarse a otros recursos naturales. Por ello, considero que debemos encontrar consensos en el marco de la POLÍTICA DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES.

El tercer tema es el DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y HUMANO. Es importante plantear el nuevo rol del empresario y profundizar en ello. Al igual que el colega peruano, creo que también hemos aprendido muy dolorosamente de los conflictos, sobre todo en Cochabamba. Lo que debemos hacer los empresarios, además de conseguir nuestras metas sectoriales, es preocuparnos por tener la capacidad, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, de lograr consensos que nos

permitan alcanzar objetivos en los cambios estructurales que la ciudadanía está exigiendo, luchar por una vida digna para todos, como decía el representante de la Confederación General de Trabajadores del Perú. Creo que este es uno de los nuevos roles que el empresariado debe asumir.

En cuanto al aspecto exclusivamente económico, para nosotros no hay duda de que el crecimiento sostenible es una de las palancas importantes del desarrollo y que la única forma de lograrlo, en términos de acumulación de riqueza, es realizar acciones que nos permitan tener un crecimiento del 6 ó 7 % anual del PBI. Esto permitiría generar recursos extraordinarios, mayor riqueza, mejor redistribución, nuevo esquema, nueva reinversión, un proceso empresarial nacional con una base económica importante para el país, que es lo que necesitamos.

Es evidente que es necesaria una alianza estratégica entre el sector privado nacional y el gobierno en el marco de una agenda de productividad y competitividad que realmente nos permita desarrollarnos sobre dos bases importantes. El empresariado nacional merece una oportunidad frente a lo que han sido los resultados de la capitalización y su desempeño desastroso, al no haberse podido insertar en él o haber sido impedido de hacerlo. De esta manera lograremos resultados económicos para el país asociados a una política paralela de desarrollo social y humano. Más allá de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, creo que es una responsabilidad nacional establecerse y fijarse ciertas metas para lograr esto.

El cuarto tema es el de las AUTONOMÍAS Y LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE, que son también dos rubros difíciles en los que hay que ponerse de acuerdo. Ojalá que a través del Consejo Pre Autonomómico y Pre Constituyente que está formando el actual Gobierno, se pueda entrar en este proceso con dos

puntos básicos: lograr un modelo de autonomía descentralizado, con un equilibrio ecuánime y armónico que permita un desarrollo más simétrico en todos los departamentos y no tener las desigualdades que hasta hoy nos ha otorgado el período republicano.

El otro punto es la convocatoria a asambleístas. Este es un tema difícil debido a las exigencias de los movimientos sociales e indígenas en torno a la representación corporativa, en lo que hay que ponerse de acuerdo. Sin embargo, creo que a través del diálogo, un razonamiento lógico, una negociación serena y un amplio debate podremos llegar a acuerdos que nos permitan confiar en que la Asamblea Constituyente velará por los mecanismos de cambio adecuados para poner al país a tono con lo que demanda.

Finalmente, es importante restablecer el respeto al Estado de Derecho y al orden constituido. La seguridad jurídica solamente será posible si llegamos a acuerdos en torno a estos cuatro puntos. De lo contrario, será muy difícil lograr un Estado de Derecho pleno y una seguridad jurídica también plena para las actividades de desarrollo, sobre todo de desarrollo productivo.

Convencido por la experiencia peruana, considero que un Acuerdo Nacional es un imperativo frente a las diferencias y las debilidades políticas que existen en nuestra Nación. Son cuatro las instituciones que deberían ser las precursoras de este gran acuerdo nacional: el gobierno central, que si bien es un gobierno de transición, considero que es la base esencial para el Acuerdo, la Iglesia, los partidos en carrera electoral y, por supuesto, las organizaciones representativas de la sociedad civil.

Si bien no estoy de acuerdo con la representación corporativa en la Asamblea Constituyente, creo que para la facilitación del

Acuerdo Nacional las instituciones corporativas de la sociedad civil sí deberán representar los intereses de sus gremios. La iniciativa de la sociedad civil —y no de los partidos políticos— es fundamental para tratar de llegar a este Acuerdo sobre el camino que Bolivia debe seguir.



## Humberto Sandalio

Presidente de la Federación de Micro y Pequeña Empresa de El Alto

Luego de una dictadura bastante larga que interrumpió el ciclo democrático, Bolivia está viviendo una etapa de democracia consecutiva. La efervescencia democrática trae consecuencias como las que estamos viviendo.

Hay cosas que se hicieron para parar la hiperinflación galopante que había en Bolivia, que dieron lugar a la recesión económica, el revés de la medalla. Ahora tenemos más vendedores que compradores, ya no hay industrias. Las empresas grandes, que sostenían el empleo en Bolivia, han cerrado debido a las privatizaciones que se hicieron entre 1995 y 1996. Algunos trabajadores se han convertido en micro y pequeños empresarios porque salieron de las fábricas con algún conocimiento; otros no aprendieron, no tuvieron la ocasión de aprender, sólo han podido llegar a ser comercializadores. También ocurre que estamos enclaustrados hace más de cien años, no tenemos el respiro marítimo. Seamos claros: la conciencia internacional no ha hecho eco a nuestras reclamaciones.

Bolivia no debería tener estos problemas porque no es pobre. Siempre se ha dicho que estamos sentados en una silla de oro.

Las malas políticas de quienes asumieron el control del poder estatal nos han llevado a lo que somos hoy. No nos hicieron caso en 1987, cuando los obreros pedíamos cambios al gobierno, no nos hicieron caso en 2000, cuando pedimos otros cambios. El pueblo en su conjunto, los ciudadanos, han estado guardando todos estos reclamos desde hace mucho tiempo. Por lo tanto, la única salida era que reviente la situación y reventó, aunque todavía no tanto, porque se puede venir una cosa mucho más grande si no tomamos en cuenta esta situación. Este es el gran desafío que tenemos. Ni los partidos tradicionales, ni las organizaciones ciudadanas van a salvar el país si no llegamos a un consenso general en el que participe toda la sociedad boliviana. Ese es el gran desafío.

No se trata de quién esté en el gobierno, tiene que haber de inmediato planes, estudios, leyes y, fundamentalmente, empleo. ¿Cómo se crea el empleo si no hay inversión? Para crear consensos tenemos que ponernos de acuerdo moros y cristianos, sino no sirve. Pero, por lo que he podido apreciar, la tarea de crear consensos no sólo pasa por los empresarios sino también por los trabajadores. Un ejemplo: en el año 1985 no hubo consenso entre los trabajadores para dar un decreto. En ese entonces yo estaba en el lado de los trabajadores, ahora estoy en el de los microempresarios. Si hubiese habido consenso no hubiera habido desempleo. Nuestras dos repúblicas, Perú y Bolivia, hermanadas, tenemos que encontrar un común denominador para llegar a lo que queremos.

## Óscar Sandoval Morón

Diputado Nacional\* Movimiento Nacional  
Revolucionario (MNR)

Existe una profunda diferencia en la situación política y social que viven Bolivia y Perú, lo cual favorece que tengamos diferentes percepciones y entendimientos de un mismo evento. Por ejemplo, los peruanos entienden la gobernabilidad como un proceso de trabajo, estabilidad, generación de empleo, búsqueda de inversión y desarrollo. Personalmente, entiendo la gobernabilidad en función de las aflicciones que vive actualmente Bolivia, y la veo con un lente eminentemente político. Cuando escuché «Acuerdo Nacional, consenso de gobernabilidad», lo primero que pensé fue que habría ocurrido antes de la instalación del gobierno del Presidente Toledo. Sin embargo, fue posterior. Por el contrario, nosotros nos encontramos a cuatro meses de tener un nuevo gobierno y a menos de tres meses de las elecciones, de allí nuestra angustia inevitable cuando oímos la palabra «gobernabilidad». Es la angustia que hemos cosechado en 23 años de restitución democrática, es la angustia que nos produce la dispersión del voto, las reglas de juego existentes, la manera de conformar un gobierno, la necesidad de diseñar un

---

\* Su periodo de ejercicio como Diputado Nacional concluyó con el cambio de gobierno en enero de 2006.

gobierno que nos proporcione estabilidad y nos permita entrar en la segunda etapa en la que nuestros vecinos se encuentran empeñados. Por eso pensaba en la gobernabilidad en términos tradicionales, en esa gobernabilidad que se diseña en una segunda vuelta electoral en el Congreso Nacional, que ha tenido que utilizarse invariablemente desde la restitución de la democracia en 1982 y que con seguridad se va a tener que utilizar nuevamente dentro de unos pocos meses para elaborar, diseñar, estructurar y posicionar un nuevo gobierno.

Pensaba también en otro tipo de gobernabilidad, aquella que hemos buscado a través de agendas específicas, por ejemplo en 1992, cuando se convocó a una reunión de jefes políticos que en estos días a nadie se le ocurriría realizar. Hasta este punto han cambiado las condiciones sociales y políticas en nuestro país en tan sólo diez, doce o trece años. En 1992 se realizó un encuentro nacional de jefes políticos que, al igual que el Acuerdo Nacional, no estaba contemplado en la Constitución Política del Estado; sin embargo, tuvo la capacidad de fortalecer el proceso democrático, llevar a cabo grandes reformas en el área judicial, declarar instituciones nuevas como el Defensor del Pueblo, el Consejo de la Adjudicación, el Tribunal Constitucional. Su principal virtud fue superar el motivo por el cual se convocó: la incredulidad de los bolivianos ante los procesos electorales. Sentó las bases y las reglas de juego para que tengamos procesos electorales confiables, a tal grado que ahora se participa en las elecciones con total seguridad porque se sabe lo difícil que es ganar el voto en Bolivia, que el fantasma del fraude indudablemente ha quedado atrás, por lo menos en términos masivos e institucionales.

Desde 1992 en adelante ha habido una serie de esfuerzos coyunturales para tratar de volver a tener estructuras semejantes a las del Acuerdo Nacional. Sin embargo, han ido fracasando conse-

cutivamente: en 1998, por falta de voluntad gubernamental; en 2003 se intentó hacer un encuentro nacional similar con una agenda social, económica y política, pero los habituales patrocinadores —las instituciones que gozan de credibilidad en Bolivia, como la Iglesia Católica, el Defensor del Pueblo y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos— intentaron realizar encuentros con agendas y tiempos distintos que resultaron en frustraciones sucesivas. Por todas estas experiencias recientes, creo que aún no hemos sentado las bases de lo que podría ser en el futuro un acuerdo nacional. Esto no impide que haya escuchado con gran atención y beneplácito las presentaciones de los amigos peruanos; ellos han expuesto lo que los bolivianos querríamos y deberíamos estar discutiendo dentro de pocos meses: cómo generar empleo y estabilidad.

Un tema muy preocupante es la estabilidad del próximo gobierno. Es muy probable que el uso de reglas de juego deterioradas y desacreditadas lleve a que el Congreso sea de nuevo prematura e injustamente deslegitimado y que el Poder Ejecutivo tenga que nacer con las reglas del acuerdo congresal, lo cual cuestiona su futuro inmediato en términos de estabilidad y legitimidad, puesto que soluciones como la segunda vuelta electoral y el respeto a la mayoría simple no cuajan en el momento político que vive Bolivia porque estamos en plena campaña electoral.

En diciembre se reconfigurará el escenario político boliviano. Ojalá que las instituciones auspiciadoras de la reunión de hoy se asocien con otras para poder dar al gobierno elegido —y a los que sigan— una agenda de desarrollo, trabajo, inversión, empleo y estabilidad para superar las falencias en los campos jurídico y político y lograr la legitimación incuestionable del siguiente gobierno. De esta manera se tendrá no solamente la seguridad de que se va a gobernar cinco años, sino también de que se logrará la gobernabilidad según los términos y el enten-

dimiento al que aluden los representantes del Acuerdo Nacional. Es decir, que el conjunto de la sociedad, aquellos que aparentemente son adversarios, trabajen en conjunto por el desarrollo del país.

Creo que este esfuerzo es encomiable y posible de lograr en los primeros meses del año siguiente. Y será un recurso que otorgue legitimidad y estabilidad a los siguientes gobernantes. Una vez que reconfiguremos nuestro escenario político luego de las elecciones, esta experiencia peruana podrá permitirnos avanzar cualitativamente.

## María Teresa Zegada

Docente e investigadora de la  
Universidad Mayor de San Simón

En todas las encuestas realizadas en los últimos años en Bolivia la población ha expresado una gran predisposición hacia el diálogo, la negociación, la concertación. Quizás por eso no hemos derivado en situaciones de tremenda violencia y terrorismo como en otros países de América Latina; además, durante estos veinte años de democracia hemos acumulado mucha experiencia en la realización de acuerdos políticos. Ésta no responde sólo a la mencionada predisposición hacia el diálogo, sino también a las características de nuestro sistema, de nuestro régimen político.

Esta suerte de «parlamentarización» de nuestro sistema presidencial ha llamado la atención de muchos politólogos y científicos sociales latinoamericanos. El Presidente y el Vicepresidente de la República son elegidos por el Congreso en una segunda vuelta electoral; a esto se suma el sistema multipartidista: de acuerdo a los datos electorales no existen mayorías abrumadoras en el país, los partidos no pasan del 20 o 30 % de los votos, esas son nuestras mayorías. Estas dos características nos obligan a establecer permanentemente acuerdos y pactos políticos para gobernar. Además, estos acuerdos políticos realizados en el

Parlamento no solo se efectúan para elegir presidentes, sino también para gobernar después, es decir, para dar curso a las políticas estatales.

En Bolivia se han producido también otro tipo de acuerdos políticos que nos han permitido avanzar de manera muy interesante. Recordemos los pactos que se realizaron entre los partidos políticos y la sociedad civil en 1991 y 1992, que permitieron una importante reforma política para hacer más transparente el sistema electoral, avanzar en la democratización de los propios partidos políticos, en fin, un conjunto de elementos que nos permitieron modernizar nuestro sistema democrático.

El problema es que estos pactos y acuerdos han sufrido una serie de distorsiones, y la distorsión principal en la esfera parlamentaria es que se ha tendido a propiciar pactos políticos no por afinidades ideológicas ni programáticas sino por intereses pragmáticos, tendiendo a la instrumentalización de la política. Es decir, son pactos mediatizados por el interés de ocupar espacios de poder. Esta lógica ha distorsionado una característica que fue tan resaltada por muchos investigadores en América Latina como una novedad en la administración de la democracia. Creo que no vamos a poder salir de la lógica de pactos porque las condiciones no van a variar en el corto plazo, pero hay que darles un contenido y un sentido distinto.

Otra distorsión que me parece importante destacar es que muchos de estos acuerdos, sobre todo aquellos firmados entre el Estado y la sociedad civil, que tenían el propósito de resolver importantes conflictos sociales, han tenido resultados muy débiles. Por ello es muy interesante observar los resultados efectivos del Acuerdo Nacional peruano. En Bolivia se han suscrito muchos acuerdos cuya característica principal ha sido el incumplimiento, lo cual ha producido el desgaste de este mecanismo.

Los términos «diálogo» y «concertación» están desgastados, justamente por el incumplimiento y por la falta de concreción real de los pactos. No hay que olvidar que los conflictos en Bolivia surgen por un motivo original la primera vez, pero las siguientes se reproducen por el cumplimiento de lo acordado anteriormente. Este es un círculo vicioso del que necesitamos salir. Por otra parte, esta forma de administración de la política ha constituido un sistema político excluyente, elitista, ineficiente e ineficaz. Es ineficiente en el manejo de recursos económicos, humanos y técnicos, pero es aún más grave su ineficacia debido a la poca capacidad del Estado de responder adecuadamente a las demandas de la sociedad.

Aquí es necesario detenerse para explicar que en nuestro país el sentido que se le otorga frecuentemente a la gobernabilidad está asociado a la capacidad de establecer acuerdos parlamentarios para lograr mayorías y así secundar las políticas del Ejecutivo. Esto distorsiona uno de los principios básicos del presidencialismo: la separación de poderes. Son varios los efectos perversos de esta forma de propiciar los acuerdos políticos y los pactos, uno de ellos ha sido justamente no comprender el concepto de gobernabilidad como la capacidad que debe tener el Estado de responder a las demandas y necesidades de la sociedad. El sustento de la gobernabilidad no son estos pactos parlamentarios, sino un acuerdo, la legitimidad que le otorga la propia sociedad, sus actores y sus necesidades.

¿Qué desafíos presenta este panorama? El desafío más grande es el de profundizar y defender la democracia como hace veinte años. Cuando hablo de profundizar, me refiero a dos dimensiones distintas: la participación y la eficiencia. Cuando se realizan reformas políticas para profundizar la democracia sólo se pone atención en mejorar la participación social, que ciertamente es uno de los pilares fundamentales, pero el otro es la eficiencia, es

decir, la capacidad de crear un Estado transparente, contrario a la corrupción, capaz de encarar los grandes temas estructurales.

Otro elemento al que me quiero referir, y que también suele ser trivializado o distorsionado y cuyo sentido es necesario recuperar, es la diferencia entre pluralismo y fragmentación. Se dice que la fragmentación política, la multiplicidad de expresiones políticas y candidaturas dispersas, es distinta al pluralismo que es consustancial a la democracia y una de sus características principales. El pluralismo se manifiesta como el reconocimiento del otro, al que no debe verse como un enemigo sino como un adversario. La fragmentación implica fracciones políticas totalmente polarizadas, desencontradas. Sin embargo, cuando se habla de la necesidad de concentrar la votación, creo que se está yendo contra una característica de nuestro país: la expresión de la diversidad. Hay que tener mucho cuidado con esto que es un elemento central para reflexionar sobre la democracia en Bolivia.

Una tarea absolutamente necesaria —y creo que en eso el aporte de nuestros colegas del Perú es muy importante— es fortalecer la institucionalidad más allá de las coyunturas políticas. En Bolivia el corto plazo es el día siguiente y prácticamente nos es imposible pensar en el mediano y largo plazo. Tenemos que aprender a generar instituciones y acuerdos que vayan más allá de las reacciones a la coyuntura. Por otra parte, fortalecer la institucionalidad implica la consecución de reglas compartidas y vinculantes basadas en un acuerdo social y político, en un interés compartido por los distintos sectores sociales y políticos en el país, que necesitan ser acatadas por la sociedad. Cualquier imposición vertical unidireccional no resulta, eso lo hemos experimentado muchas veces. Tenemos instituciones maravillosas y leyes muy interesantes, pero ni los propios protagonistas de estas leyes las cumplen. Lo primero que se hace es buscar cómo acomodar esta legalidad a los intereses particulares de

determinado grupo social. Si quienes ocupan espacios gubernamentales no las cumplen, ¿qué esperamos de la sociedad? Creo que es un desafío lograr que estas reglas institucionales, que nosotros mismos podemos formular, sean acatadas por el conjunto de sectores sociales. Es la única forma de lograr una convivencia en democracia.

Un factor muy importante de las exposiciones de los amigos peruanos es esta suerte de metodología de la concertación, es decir, la búsqueda de consensos, de intereses comunes, de objetivos, con una visión nacional que beneficie e interpele a todos. En Bolivia no se han generado esos objetivos comunes y por eso es imposible ponerse de acuerdo sobre algo. Sabemos cuáles son los temas cruciales que hay que abordar, pero no cómo los vamos a encarar y creo que ese es un reto muy importante. Además, se debe tener en cuenta que la premisa de un diálogo, de una concertación o de un acuerdo no es imponer una visión sino generarla, construirla desde la base. No es posible decir: «Yo veo al país amarillo, vengan a mirar al país amarillo junto conmigo», se necesita buscar un elemento que permita combinar las distintas visiones y a partir de ello pensar en un acuerdo que sea vinculante. Esta es la única manera de profundizar y fortalecer la institucionalidad.

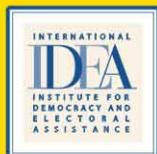
En los próximos meses tendremos una oportunidad histórica para dar forma a este acuerdo político en la Asamblea Constituyente. Ésta permitiría un encuentro, una concertación de las distintas visiones y de los distintos factores sociales y políticos que hay en el país. En ese sentido, creo que se requiere apostar por un espacio que no pase por la violencia sino por el diálogo, donde podamos encontrar los consensos que nos aparten de la lógica del enfrentamiento y la polarización. El proceso de construcción de la Asamblea Constituyente que estamos viviendo ya está motivando el interés de las organizaciones sociales de todo

el país en la política y en el Estado. Ha generado propuestas muy diversas sobre temas específicos por parte de sectores indígenas, mujeres y muchos otros que se sienten convocados a participar en el acto de construcción de un nuevo país. Sin embargo, no debemos quedarnos allí. En este proceso de reflexión es necesario pensar en generar acuerdos pequeños con los sectores sociales que nos lleven a una Constituyente que no se convierta en una Torre de Babel, sino que podamos llegar a ella con ciertos acuerdos y concertaciones avanzadas. Espere-mos que este proceso tenga una culminación efectiva, aunque los pesimistas no están lejos de pensar lo contrario.

Finalmente, quiero llamar la atención sobre algo que ya se ha mencionado. En estos años de crisis ha surgido un elemento que tiene que ver con el comportamiento de los partidos y la voluntad que deben tener para generar el cambio. En una democracia representativa, los partidos son los protagonistas esenciales del sistema. En la reforma a la Constitución del 2004 se ha aprobado la participación de candidaturas independientes, pero los partidos son los articuladores centrales del escenario de representación. Lamentablemente éstos son los últimos en darse por aludidos respecto al conjunto de críticas y cuestionamientos de la sociedad y todos los sectores involucrados. Surge entonces la demanda de un cambio en la forma de hacer política. No es posible decir «¡váyanse todos los partidos políticos!», pero sí es nuestra obligación exigirles que cambien su comportamiento. El adelanto de las elecciones ha sido una primera señal que ha motivado un reagrupamiento de los políticos, pero si se siguen reproduciendo las mismas prácticas, van a haber reacciones de la propia sociedad. Estamos en una crisis de la sociedad en su conjunto, no sólo de los partidos políticos y los gobiernos. Creo que eso también demanda un cambio en la cultura política de todos.

Los desafíos que debemos enfrentar son muy grandes y la perspectiva del Perú parece una posibilidad muy interesante para generar acuerdos. Pero si no se cambia la voluntad política y las lógicas de estos acuerdos, por una parte, y si no se encuentran puntos de convergencia, por otra, no va a ser muy fácil generar un proceso similar en este país. Creo que es necesario reflexionar bastante sobre estos elementos.

Esta es una publicación conjunta de:



Club de Madrid  
Goya 5 y 7 (pasaje comercial),  
entreplanta superior, 28001  
Madrid, España.

Publications Office  
International IDEA  
SE 103 34 Stockholm, Sweden

ISBN: 91-85391-92-1

Gracias al apoyo de:



Unión Europea



Corporación Andina de Fomento