



Perú

**Informe de Evaluación del Proyecto 14425:
Implementación del Acuerdo Nacional**

Carlos E. Aramburú

**Lima
Julio 2008**

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

INDICE

Índice de siglas	3
1. RESUMEN EJECUTIVO	5
2. INTRODUCCIÓN	6
2.1. Propósito	6
2.2. Cuestiones claves tratadas	6
2.3. Metodología de evaluación	6
2.4. Estructura de la evaluación	7
3. CONTEXTO DE DESARROLLO	8
3.1. Antecedentes y contexto	8
3.2. Funciones y roles del Acuerdo Nacional	11
3.3. Dinámica interna	12
3.4. Dinámica externa	16
4. RESULTADOS Y CONCLUSIONES	19
4.1. Balance de las Políticas de Estado	19
4.2. Balance del Proyecto PNUD-AN	46
5. RECOMENDACIONES Y LECCIONES APRENDIDAS	49
ANEXO 1: Guía de Entrevista	52
ANEXO 2: Lista de Entrevistados	54
ANEXO 3: Términos de Referencia	56

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

INDICE DE SIGLAS

AN	ACUERDO NACIONAL
ANGR	ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES
APRA	ALIANZA POPULAR REVOLUCIONARIA AMERICANA
ANR	ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES
BCR	BANCO CENTRAL DE RESERVA
BID	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
CAD	CIUDADANOS AL DIA
CADE	CONFERENCIA ANUAL DE EJECUTIVOS
CAEN	CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
CEPLAN	CENTRO DE PLANEAMIENTO NACIONAL
CERIAJUS	COMISIÓN ESPECIAL DE REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
CGR	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CGTP	CONFEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DEL PERU
CMAN	COMISIÓN MULTISECTORIAL DE ALTO NIVEL
CNC	CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD
CND	CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN
CONADIS	CONSEJO NACIONAL DE LA DISCAPACIDAD
CONAM	CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE
CONASEC	CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA
CONCYTEC	CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
CONFIEP	CONFEDERACIÓN NACIONAL DE INSTITUCIONES EMPRESARIALES PRIVADAS
CPP,	CONSEJO DE LA PRENSA PERUANA
CRECER	Estrategia CRECER articula los programas sociales
ENSA	ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA
FFAA	FUERZAS ARMADAS
FMI	FRENTE MORALIZADOR INDEPENDIENTE
FONDECYT	FONDO NACIONAL DE DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO
GR	GOBIERNO REGIONAL
IIN	INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN NUTRICIONAL
IPYS	INSTITUTO DE PRENSA Y SOCIEDAD
JUNTOS	PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES
MARENASS	PROYECTO DE MANEJO DE RECURSOS NATURALES EN LA SIERRA SUR
MEF	MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MERCOSUR	MERCADO COMÚN DEL SUR
MINAG	MINISTERIO DE AGRICULTURA
MINDEF	MINISTERIO DE DEFENSA

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

MIMDES	MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL
MINSA	MINISTERIO DE SALUD
MINTRA	MINISTERIO DE TRABAJO
MCLCP	MESA DE CONCERTACIÓN DE LUCHA CONTRA LA POBREZA
MYPES	MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS
NBI	NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS
OMC	ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO
PAMC	PROYECTO APOYO A LA MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD
PCM	PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
PNP	POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ
PNUD o UNDP	PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
PPC	Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)
PRISMA	PARTIDO POPULAR CRISTIANO
PROCUENCA	ONG en salud materno infantil
PRODUCE	PLAN NACIONAL DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN CUENCAS Y CORREDORES ECONÓMICOS
PRONAMACHCS	PROGRAMA DE APOYO A LA PRODUCCIÓN
PRONASAR	PROGRAMA NACIONAL DE MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y CONSERVACIÓN DE SUELOS
RENIEC	PROGRAMA NACIONAL DE AGUA Y SANEAMIENTO
SIAF	REGISTRO NACIONAL DE IDENTIDAD Y ESTADO CIVIL
SINEACE	SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA
SIS	SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN, ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA
SNCDS	SEGURO INTEGRAL DE SALUD
SNI	SISTEMA NACIONAL COORDINADO Y DESCENTRALIZADO DE SALUD
ST	SOCIEDAD NACIONAL DE INDUSTRIAS
TLC	SECRETARÍA TÉCNICA DEL ACUERDO NACIONAL
UE	TRATADO DE LIBRE COMERCIO
	UNIDADES EJECUTORAS

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

1. RESUMEN EJECUTIVO

Esta breve evaluación del Acuerdo Nacional (AN) y del apoyo a su implementación por parte del PNUD, a través del Proyecto 00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional” se basa en dos fuentes principales; los documentos del AN y del Documento de Proyecto y las entrevistas a 13 informantes calificados, tanto de la Secretaría Técnica (ST) como de los miembros del Foro del AN. La perspectiva utilizada es antropológica, es decir, se basa en analizar el grado de consenso o disenso respecto a aspectos claves del significado y funciones del AN tomados del discurso oral de los entrevistados y del discurso escrito de los documentos revisados.

Los hallazgos principales se refieren a las tensiones respecto de:

- a) La función prioritaria del AN como espacio de resolución de controversias o como mecanismo de propuesta y evaluación de Políticas de Estado.
- b) La cantidad vrs la calidad de las Políticas de Estado y su capacidad de incidir en su implementación.
- c) Su grado de autonomía respecto del gobierno; colaboración o vigilancia.
- d) Su carácter complementario o competitivo con el Congreso de la República.
- e) Su nivel de representatividad hacia adentro (entre los propios miembros del AN) y hacia fuera (con la sociedad política, la sociedad civil organizada y la población en general).
- f) La importancia de las alianzas horizontales con otras instituciones públicas y privadas (Gobiernos Regionales, CEPLAN, Defensoría, Academia, Prensa).
- g) Las funciones y grados de autonomía de la Secretaría Técnica.

Las recomendaciones centrales se refieren a:

- La necesidad de elaborar y contar con un Plan Estratégico Multianual 2009-2011 y su presupuesto respectivo. Este Plan debe servir de base para constituir una mesa de donantes de apoyo al AN.
- La necesidad de priorizar algunas de las 31 Políticas de Estado en función de las prioridades del gobierno y la situación del país para su seguimiento y evaluación.
- Reforzar y crear nuevos Grupos de Trabajo relacionados a estas políticas prioritarias.
- El AN no puede cumplir todas sus funciones sin aliados estratégicos; se proponen aliados posibles para reforzar la interacción con el gobierno y mejorar la eficacia e impacto de sus responsabilidades.
- Prepararse para liderar los aspectos sustantivos del debate electoral con miras a las elecciones generales del 2011.
- Apoyo sistemático a los Gobiernos Regionales para articular sus políticas a las del AN en la medida en que existan los recursos necesarios.
- Mayor autonomía, recursos y fortalecimiento de la Secretaría Técnica.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

2. INTRODUCCION

2.1. PROPOSITO

El objetivo principal de esta evaluación independiente, iniciada por el PNUD de acuerdo a sus Procedimientos de Políticas de Evaluación, es revisar y documentar el progreso en la implementación del Proyecto 00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional” de apoyo al Acuerdo Nacional (AN), así como evaluar la pertinencia de las acciones planteadas. Asimismo y con base en el análisis descrito, documentar lecciones aprendidas y recomendar acciones específicas que puedan realizarse en el futuro.

2.2. CUESTIONES CLAVES TRATADAS

Esta evaluación se ha enfocado en:

- ◆ Evaluar el desempeño global del proyecto y el desarrollo de las actividades ejecutadas por las entidades participantes.
- ◆ Analizar el cumplimiento del objetivo del proyecto con respecto a los indicadores del mismo, el financiamiento, la administración y la participación social, las propuestas de cambios para el futuro.
- ◆ Evaluar los resultados y los aprendizajes alcanzados en la ejecución del Proyecto, como referencia para otras iniciativas similares que el PNUD pudiera considerar apoyar a futuro.
- ◆ Hacer propuestas y recomendaciones acerca de la ejecución futura de proyectos similares, que consideren las acciones críticas requeridas para resolver los problemas encontrados y generar una propuesta para mejorar el impacto en línea con los objetivos originalmente establecidos.
- ◆ Determinar si los mecanismos de información para la implementación del proyecto evaluado, han aportado lo necesario para determinar si los insumos, trabajos, calendarios, acciones requeridas y resultados se han cumplido de acuerdo a lo planificado según el presupuesto y el plan de trabajo del Proyecto.

2.3. METODOLOGIA DE EVALUACION

Para abordar los temas señalados en el inciso anterior se han utilizado dos tipos de métodos de recolección de información:

- a) Fuentes secundarias: basadas en documentos del PNUD (El Marco de Resultados PNUD-Perú 2008; las guías de evaluación y el perfil del proyecto con el AN) y

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

del AN (Informe de Actividades 2006 y 2007, el Balance 2002-2006 y la página Web del AN).

- b) Fuentes primarias: basadas en entrevistas grabadas para las que se usó una guía estándar (Anexo 1). Los entrevistados fueron 2 funcionarios del PNUD responsables del proyecto, 5 funcionarios de la Secretaría Técnica y 6 miembros del AN (Ver anexo 2).

El análisis parte de sistematizar y ordenar tanto la información primaria (luego de su desgrabación) como secundaria en los siete temas presentados en la sección siguiente. El método de análisis es temático-comparativo en dos ejes: el primero consiste en contrastar la versión documental con la versión oral de los entrevistados, y el segundo en contrastar las versiones y visiones de los entrevistados entre sí. Ello permite estimar el grado de coherencia entre las fuentes documentales y la versión de los actores, así como la unidad o diversidad de sus visiones respecto a los temas claves.

El valor analítico de este método es que permite establecer el nivel de consenso (o disenso) respecto al objeto de análisis (en este caso el AN) en sus diferentes funciones. El resultado tiene por tanto un valor predictivo, especialmente para instituciones o espacios que buscan articular grupos con intereses diversos como es el AN. Como es obvio, si los puntos de encuentro son compartidos por la mayoría de involucrados y referidos a temas centrales, la solidez y legitimidad del AN será mayor. Por el contrario, si las expectativas y demandas de los involucrados son diversas, sobre todo respecto de las funciones centrales, la legitimidad y solidez de este espacio de concertación será más precaria. A partir de este análisis, se han elaborado las secciones de recomendaciones y lecciones aprendidas. Para estas secciones se ha puesto especial énfasis en recoger de los entrevistados, su visión a futuro del AN y sus sugerencias para un nuevo ciclo de apoyo del PNUD al AN.

2.4. ESTRUCTURA DE LA EVALUACION

Este informe se estructura a partir de las versiones de los involucrados y de la evidencia documental. Va de los antecedentes a las funciones para luego presentar un análisis de la dinámica interna y externa del AN. Con base a esta evidencia, se elaboran los resultados y conclusiones y las recomendaciones. La secuencia es la siguiente:

(3) Contexto de Desarrollo

(3.1.) **Antecedentes y Contexto**: Se presenta un breve recuento de las circunstancias en que se crea el AN y se analiza la vigencia o cambio de sus funciones y propósito en la coyuntura actual.

(3.2) **Funciones**: Se analizan la versión documental y las de los involucrados respecto de las funciones y roles que ha cumplido, cumple y debe cumplir el AN.

(3.3) **Dinámica interna**: Se presenta y analiza la interacción entre los diferentes actores internos del AN en relación a temas como la propuesta de agenda, el grado y nivel de participación, las propuestas sobre las políticas de Estado, la formación de consensos y el

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

seguimiento de acuerdos y propuestas. Asimismo, se presenta y analiza las funciones, grado de autonomía, fortalezas y problemas que enfrenta el equipo de la Secretaría Técnica tanto en la versión de los miembros del AN como según los funcionarios de la misma.

(3.4) **Dinámica externa:** Se presenta y analiza la relación (o falta de ésta) entre el AN e instituciones externas como los diferentes niveles de gobierno, los medios, el Congreso, la academia y otras instituciones relevantes según la versión de las fuentes consultadas.

(4) **Resultados y conclusiones:** Resume los principales hallazgos de la evaluación, analizando los resultados de las 31 políticas de Estado, identificando los avances, aspectos pendientes y propuestas así como nuestros comentarios y sugerencias respecto a posibles actividades y roles del AN que debe tener en cuenta el PNUD para un apoyo futuro.

(5) **Recomendaciones y lecciones aprendidas:** Elabora las propuestas de cambios y necesidades para fortalecer al AN y posibles campos de apoyo del PNUD al mismo. Asimismo se presenta una breve reflexión teórica de la viabilidad de espacios de concertación como el AN en sociedades fragmentadas y de institucionalidad cambiante como la peruana.

3. CONTEXTO DE DESARROLLO

3.1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

El Acuerdo Nacional fue creado en julio de 2001, en un contexto de debilidad institucional, pérdida de valores democráticos y desorientación generalizada resultado de los 10 años del gobierno autoritario de Alberto Fujimori. En sus documentos iniciales y en relación a la primera política de Estado: “Fortalecimiento del régimen democrático y de estado de derecho” se establece lo siguiente:

“...existe un clima de desconfianza y un distanciamiento entre el Estado y la sociedad en distintos niveles, que tiene que ver con el incumplimiento de promesas, la frivolidad en el ejercicio del poder, un limitado nivel de información sobre cómo y con qué propósitos se ejecutan las políticas públicas o se toman decisiones en los poderes del Estado con la falta de transparencia y los casos de corrupción”.¹

La coyuntura y en cierta forma la causa de la creación del Acuerdo Nacional es el gobierno de Fujimori y sus secuelas. El antecedente inmediato es la “Mesa de Diálogo” impulsada por la OEA que reunió a las principales fuerzas democráticas ante la difícil coyuntura de la vacancia presidencial. Muchos de los informantes entrevistados para el presente estudio ponen énfasis en la situación crítica que vivía el país en esos momentos.

¹ Acuerdo Nacional. 2005. Acuerdos para fortalecer la gobernabilidad democrática. Lima. Citado en: Acuerdo Nacional. 2007. Informe sobre las políticas de Estado: Julio 2002 – julio 2006. Lima.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

Uno de los informantes por ejemplo califica la situación de “*caos*” y sostiene que de ese punto límite había que “*volver*” para retomar el orden democrático y acabar con la corrupción. Otro se refiere a “*la situación particular*” que se vivió al final del gobierno de Fujimori que llevó a que se desarrollara una conciencia compartida por todos los políticos de que eso “*no podía repetirse más*”. La situación evidente de corrupción, desgobierno y falta de valores democráticos por un lado y la conciencia de la necesidad de un acuerdo son los dos ingredientes que gestan el nacimiento del Acuerdo Nacional.

Además cabe destacar que la sociedad peruana es presentada como “*una sociedad postconflicto*” por uno de los informantes, por esa razón necesita espacios de concertación como el Acuerdo Nacional “*indispensables para la estabilidad*” y el arribo a “*soluciones no confrontacionales*”. Una sociedad en conflicto se guía por una “*lógica de la confrontación y la oposición*” que fueron los paradigmas imperantes en los años 80 y 90 en nuestro país en los que cada actor operaba con base en su propio interés. Ese estilo confrontacional permanece en las sociedades post-conflicto caracterizadas por la falta de una visión común. La toma de conciencia de la fragmentación por parte de muchos actores simultáneamente explica el nacimiento del Acuerdo Nacional en un contexto democratizador de reacción frente a la crisis vivida.

La percepción del Acuerdo Nacional y la necesidad de su actuar que expresan los informantes se encuentra vinculada además del tema del ejercicio democrático, con las características propias de los gobiernos que se han ido sucediendo en nuestro país que se caracterizan por desconocer lo hecho anteriormente y pretender empezar de cero cada cinco años.

Adicionalmente, en los testimonios se señala cómo la idea de construir un Acuerdo que comprometa a muchos actores sociales fue naciendo en diferentes personas y grupos al mismo tiempo, se menciona por ejemplo a Transparencia, a la Mesa de Diálogo de la OEA, al entorno de Perez de Cuellar y del Presidente en la época de transición, Alberto Paniagua. Desde el gobierno de transición el Acuerdo Nacional, aún sin nombre, era ya una idea con una forma definida. Se trataba de, en las palabras de uno de nuestro informantes, un “*injerto*” en el sentido de que no forma parte de la estructura institucional de Estado. Esa es hasta hoy, al mismo tiempo una de sus dificultades, pero también una de sus grandes fortalezas. El Acuerdo Nacional es teóricamente “*una mesa de tres patas: los partidos, la sociedad civil y el gobierno*”. En una de las entrevistas se menciona una frase muy gráfica del ex primer ministro Luis Solari: “*el Acuerdo Nacional no es de nadie ni es de todos*”.

El apoyo del PNUD responde a un pedido expreso del gobierno que considera que el tipo de metodología dinámica empleada por este organismo sería de utilidad en el contexto de transición que se estaba viviendo. El pedido se enmarca dentro del Marco Corporativo de Resultados (“*Corporate Development Results Framework*”) del PNUD de apoyo a la gobernabilidad democrática y prevención y recuperación de crisis. Este apoyo es también consistente con el Marco de Resultados de PNUD Perú referido al “*Fortalecimiento de la*

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

Gobernabilidad Democrática” y el Outcome 52; “Establecimiento de capacidades de prevención y manejo de conflictos a nivel de Gobierno Central y Regiones a través de la aplicación de herramientas para la identificación y gestión de conflictos y fortalecimiento del diálogo democrático”² El trabajo de propiciar un acercamiento y entendimiento entre oposición y gobierno era algo en lo que el PNUD tenía experiencia. En el contexto de desconfianza generada por la corrupción imperante en la década anterior, era imperativo que el Acuerdo Nacional contara con una fuente económica independiente del aparato estatal. Por ello, el aporte económico del PNUD, no es solamente un “*aporte pragmático*”, es la condición para “*la autonomía*” y por ello fue un elemento importante en la consolidación de una imagen política positiva, que generaba confianza proporcionando un marco favorable para el inicio de la difícil tarea que el Acuerdo Nacional tenía que cumplir.

Desde sus inicios, el AN ha contado con el apoyo consistente del PNUD. En el 2007 este apoyo sumó 626,861 soles, constituyendo el 56% del presupuesto operativo del AN, que totalizó 1,111,489 soles. Estos fondos se destinan a “...los honorarios profesionales del Secretario Técnico, cuatro asesores y la secretarías. Financia también el uso del celular del ST, gastos de caja chica y las atenciones para algunas reuniones de coordinación”³. Una de las bondades de este apoyo es que cubre gastos funcionales básicos dándole autonomía e independencia al equipo de la ST de fondos y presiones oficiales. Asimismo son fondos no condicionados, lo que le da mucha libertad al ST y su equipo para actuar conforme lo estime conveniente.

El AN ha contado asimismo con fondos adicionales en el 2007, provenientes de la PCM (20% del presupuesto operativo), destinados a cubrir los honorarios de un asesor y un administrativo así como gastos corrientes (teléfono, fotocopias, útiles de oficina y atenciones en las sesiones ordinarias del Foro, etc.). El apoyo de la PCM también incluye bienes y servicios en especie como uso de local y salas equipadas, luz, agua, seguridad, movilidad etc. En ese año, el AN ha contado asimismo con fondos de la AECI (18% de su presupuesto) que solventaron los trabajos del Pacto Social, las reuniones descentralizadas y otras reuniones especializadas. Finalmente se ha contado con fondos muy pequeños de ACDI (39,513 soles) y de COSUDE (23,709 soles). Este último fondo financió las actividades con el magisterio para difundir en este grupo, las políticas de Estado y el rol del AN.

Como se plantea más adelante, una nueva estrategia del AN requerirá de recursos mucho más importantes, y nuestra sugerencia es que el PNUD lidere la iniciativa entre donantes para crear un fondo de apoyo al AN.

² UNDP – Peru Results Framework. 2008.

³ Acuerdo Nacional; Informe de Actividades 2007; pag. 50.

3.2. FUNCIONES Y ROLES DEL ACUERDO NACIONAL

Al inicio el Acuerdo Nacional tuvo un objetivo más coyuntural: facilitar el retorno a la democracia promoviendo el diálogo entre los tres sectores claves de la sociedad nacional: gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil organizada. En esta última se incluía a representantes de los trabajadores (CGTP), de los empresarios (CONFIEP) y otras organizaciones como la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP).

Conforme la democracia se ha ido consolidando se han ido resaltando los objetivos más a largo plazo. De este modo para algunos informantes el AN es, principalmente, el encargado de **pensar el rumbo del país a largo plazo** y por ello tiene una *“misión extraordinaria”*, la de señalar el *“camino”* o *“norte”* hacia el que se dirige el país en 20 o 50 años. A pesar de que en el discurso analizado se encuentra mencionada esta función en repetidas oportunidades, muchos ponen énfasis en **su rol como espacio de concertación más en relación con el presente**, lo que tiene, según los informantes, en sí mismo un valor político importante. La existencia de un compromiso de los diferentes actores sociales en el Acuerdo Nacional coloca a la sociedad peruana en una mejor situación, ya que es un espacio de *“construcción de confianza en un país donde la confianza en las instituciones públicas es solo del 17%”*.

Muchos de los informantes analizan **la función del Acuerdo Nacional en relación a la coyuntura y la crisis**. Esto se justifica en el discurso en una percepción de un país sumido en una *“situación política inestable”*, de una sociedad que no ha *“consolidado su democracia”* y que se encuentra profundamente *“desarticulada”*. De este modo, muchos informantes mencionan la utilidad del Acuerdo Nacional en *“los momentos complicados”*, en las situaciones de *“riesgo”* llegando algún informante a decir que se trata de una especie de *“apaga incendios”*. Ante una huelga por ejemplo, el Acuerdo Nacional se presenta como una instancia que puede asegurar el diálogo entre las partes en conflicto. Ésta sería claramente la primera función reconocida en algunos de los testimonios. La ventaja del AN en los momentos de crisis se basa en su amplia representatividad, al ser una institución que va más allá de la clase política. En el Acuerdo Nacional están los gremios, las iglesias, los empresarios, etc. Por ello es presentado como *“un seguro”* en los momentos de crisis. Esto nos lleva a la pregunta ¿en qué medida el Acuerdo Nacional debe involucrarse en la resolución de conflictos? A pesar de que algunos informantes ven como natural que se involucre, otros consideran que solamente debería participar en aquellos conflictos que tienen que ver con *“la articulación de valores representados en diversas políticas de Estado”* para los que es necesario tener una *“mirada de conjunto”* que permita entender a las posiciones opuestas. En la medida en que el Acuerdo Nacional actúe en las regiones se verá involucrado en los conflictos, se considera que esto es inevitable y que su función es *“propiciar cierto nivel de acercamiento, porque si no, no se pueden lograr acuerdo regionales”*.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

Si bien es cierto se encuentra mencionada en el discurso **la función propositiva de políticas públicas del Acuerdo Nacional**, algunos informantes consideran que su capacidad propositiva es muy limitada debido a que no constituye un cuerpo técnico ni es una instancia de gobierno sino de gobernabilidad.

Finalmente, algunos entrevistados lamentan que el Acuerdo Nacional se *“haya quedado en un espacio de discusión y formulación”* con poca incidencia en la implementación de políticas públicas.

Además en cuanto a las funciones del Acuerdo Nacional, algunos destacaron como muy importante **la función de seguimiento a las políticas públicas** que fue presentado como algo que *“se está abriendo recién”* o como algo que es muy difícil llevar adelante en las actuales condiciones. El principal problema para el seguimiento es presupuestal. Actualmente esta tarea se lleva a cabo con base en *“comisiones ad honorem”* (grupos de trabajo) conformadas por los miembros del AN que se reúnen durante *“dos horas por semana”* y que realmente no disponen del tiempo o la preparación para el seguimientos de las 31 políticas públicas. Para poder cumplir con esta función se necesitaría técnicos y el presupuesto para contratarlos. En el caso de la transversalización se contó, por ejemplo, con la asistencia técnica de un experto internacional financiado por el PNUD. Como ha probado esta experiencia la presencia de contrapartes nacionales técnicas es fundamental.

A pesar de que existe un consenso en valorar al Acuerdo Nacional como *“un espacio de concertación entre la sociedad política y la sociedad civil”* y como un mecanismo de articulación y diálogo con el gobierno y diferentes sectores de la sociedad peruana, se encuentran diferencias de énfasis en cuanto a sus funciones y roles prioritarios. Ello implica que para responder a esto intereses, el Acuerdo Nacional tenga que operar con una agenda amplia y flexible que responda tanto a coyunturas específicas como a las necesidades de desarrollo a largo plazo.

3.3. DINAMICA INTERNA

Una de las fortalezas del AN es la diversidad de instituciones representadas. En el 2007, 24 instituciones han tenido participación en los Foros del AN. Estas 24 instituciones comprenden a 13 partidos políticos; 10 organizaciones de trabajadores, empresariales, de Iglesias y de la sociedad civil y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como representante del gobierno. La mayor parte de estos miembros tienen más de un representante ante el Foro (titular y alternos). En la mayoría de los casos, la asistencia a las 10 sesiones de trabajo tenidas durante el 2007 ha sido buena; con 5 miembros con asistencia a todas las sesiones (PCM, Acción Popular, la MCLCP, Renovación Nacional, y la SNI); 9 miembros con asistencia a 7 a 8 sesiones (APRA, Cambio 90, CONFIEP, Conferencia Episcopal, Nueva Mayoría, PPC, Plataforma Agraria, Restauración Nacional y Somos Perú); 6 miembros con asistencia a 5 o 6 sesiones (Concilio Evangélico, CGTP, Coordinadora Nacional de Independientes, FMI, Perú Posible y Unión por el Perú).

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

Finalmente, 4 instituciones registran una baja asistencia (4 sesiones o menos) a los Foros del AN; la Asamblea Nacional de Rectores, el Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales, la Coordinadora Nacional de Frentes Regionales y Solidaridad Nacional.

En opinión de algunos informantes están todos los que deben estar, pero no todos los que están, son “...pienso que hay algunos partidos políticos que no deberían estar...y es más, no representan nada ni a nadie”. Es obvio que debido a la fragilidad institucional y al “transfuguismo” algunos de los partidos políticos representados en el AN ya no tienen presencia real en el Congreso ni en la vida política del país. Por el contrario, algunos grupos de oposición que se negaron en un inicio a formar parte del AN, ahora recurren a él, lo mismo que los gobiernos en función de sus propias necesidades: “ *Siempre hay gente que duda, porque el Acuerdo ha servido para momentos complicados, pero luego cuando las partes se estabilizan... lo usan los gobiernos de turno cuando lo necesitan... Ahora mismo la oposición que no creía en el AN y que no participó e incluso firmó en contra, ha pedido por intermedio de su líder para este viernes, una reunión para ver el tema de pobreza...* ”

La dinámica interna del AN involucra actores con intereses diversos y pesos políticos diferentes. Por ello, es tan compleja, y al mismo tiempo tan valiosa, la función de articulación interna del AN. Aunque toda tipificación es una simplificación, nuestros informantes señalaron como roles típicos de los 3 grupos de sectores representados (gobierno, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil) los siguientes:

Relación con el gobierno. La percepción de muchos de los entrevistados, es que el gobierno acude al AN bajo dos circunstancias; cuando necesita apoyo para solucionar un problema coyuntural asociado a conflictos sociales o cuando su popularidad cae a niveles críticos. Ejemplo de esto, es el apoyo solicitado por el presidente Toledo al AN con motivo de la huelga de Arequipa en momentos en que su aceptación bordeaba el 6%. Otro ejemplo de uso coyuntural lo encontramos en este gobierno al haber pretendido encargar al AN el gestionar el Pacto Social trabado por su poca capacidad de generar acuerdos de largo plazo, lo que fue rechazado por el Foro del AN. Cada primer ministro, quien representa al gobierno en los Foros del AN, le ha dado su sello particular a esta relación. Desde Roberto Dañino, cuyo compromiso era incuestionable al sentir la paternidad del AN, o la cercanía de Carlos Ferrero, hasta la indiferencia de Luis Solari y Beatriz Merino, y el compromiso cauteloso del actual primer ministro, Jorge del Castillo.

Un informante señala: “*Creo que los gobiernos de turno no han sabido aprovechar la importancia del Foro y en algún momento lo han desvalorizado, pero cuando lo han necesitado en situaciones de emergencia sí ha servido de mucho*”. Esta tensión AN-gobierno es inevitable y requiere de una ingeniería fina. El sentir de los entrevistados de la sociedad civil y de la propia Secretaría Técnica es que la función central del AN son las propuestas de políticas de largo plazo, “ *La función para la que fue creado, es cómo hacer políticas para que el Gobierno pueda ejecutarlas..*”. Sin embargo, otros son

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

conscientes de que el AN debe asumir varias funciones para responder a los intereses y presiones que su composición diversa supone: *“Creo que las tres funciones (mediación de conflictos, consenso y propuesta de políticas) son igualmente importantes, y además se está abriendo algo muy interesante, como es el ir evaluando como se van cumpliendo con las políticas por parte del Gobierno. Por primera vez se está haciendo un análisis de si los dos gobiernos han ido impulsando las políticas de Estado y cómo es que se han ido concretando o se vienen cumpliendo”*.

La legitimidad y salud del AN dependerán de asumir estas diversas funciones, cuidando de no caer en la mediación de conflictos de corto plazo o coyunturales, sino más bien en alertar sobre fuentes de conflictividad (por ejemplo la relación entre minería y comunidades; canon y gobiernos regionales, etc.) para evitar las crisis inmanejables. Para ello, como se sugiere más adelante, sería conveniente un trabajo más cercano con la Defensoría del Pueblo y con los Gobiernos Regionales.

En cuanto a la línea de propuesta y seguimiento de Políticas de Estado (las que se analizan en detalle en la sección 3.5) es necesaria una mayor articulación con el Ejecutivo y el Congreso como se discute en la sección siguiente. A nivel interno, los Grupos de Trabajo, cuatro de los cuales han estado activos durante el 2007 aunque con fuerza diferente, necesitan ser reforzarlos con recursos que permitan contar con expertos que apoyen su trabajo y aporten con documentos de balance y propuesta. Es consenso asimismo de los entrevistados que falta fuerza a la labor de seguimiento de políticas y a la capacidad del AN para asegurar el “enforcement” o cumplimiento de las mismas; *“nos hemos quedado solamente en ese espacio de discusión o formulación y no vemos resultados a pesar que se han formulado políticas muy interesantes. El gobierno debe asumir esas políticas y hacerlas políticas de Estado”*. Para viabilizar esta propuesta, es necesario priorizar entre las 31 Políticas de Estado, aquellas que en función de la coyuntura económica y social del país y de las propias prioridades del gobierno, resulten más relevantes. Un entrevistado de un partido político importante señala que; *“El gobierno no puede actuar en todo, porque hacer reformas totales es no hacer ninguna. El gobierno tiene que priorizar; educación, salud, entonces en eso tiene el AN que entrar. El gobierno prioriza y el AN va viendo si está bien el plan y adonde va llegando”*. Los Grupos de Trabajo, con apoyo técnico suficiente, deben centrarse en trabajar estas políticas prioritarias y articularse con las instituciones que fortalezcan la capacidad de incidencia del AN en el Ejecutivo (academia, grupos de abogacía y prensa).

Relación entre los miembros. La mayoría de los entrevistados coincidió en señalar que han sido las organizaciones de la sociedad civil las más activas en plantear las propuestas de agenda y de políticas en los Foros del AN. Se señala incluso la coincidencia en varios temas entre gremios usualmente enfrentados como son la CGTP y el CONFIEP. Hay asimismo consenso en señalar que la ausencia de prensa durante las sesiones del Foro evita protagonismos y facilita el llegar a consensos. Esta es una buena práctica que debe ser mantenida. Sin embargo la difusión hacia “afuera” con el apoyo de los medios es un aspecto deficitario que debe subsanarse como se discute más adelante.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

Aunque el AN es un espacio “inter pares” hay liderazgos indudables dependiendo no solo de las competencias personales, sino también de los grados de libertad que el representante siente respecto de su representada. Es así que algunos entrevistados opinan que los líderes sindicales tienen en realidad poca autonomía y poder real para plantear la agenda y formular propuestas de política: *“La CGTP nunca se ha metido porque se compromete mucho, en realidad los líderes sindicales no tienen poder de decisión ni lo van a tener y siempre harán cosas muy genéricas y sin posibilidad de variación a diferencia de los líderes políticos y gremiales”*.

Esto último llama la atención a una necesidad relevada por varios de los entrevistados, y es la difusión “hacia adentro” de los miembros del AN. Se refieren a la necesidad de legitimar su presencia y actuación en los Foros del AN ante sus bases, las que muchas veces ignoran, minimizan o desconfían de esta función de representación. Ello supone un apoyo de la Secretaría Técnica a los miembros que lo requieran (específicamente este pedido vino de los entrevistados de la CGTP, la CONFIEP y la Conferencia Episcopal) para reuniones periódicas de información y sensibilización a las bases de estas organizaciones. Obviamente ello supone una mayor carga de trabajo para el personal de la ST, lo que requerirá mayores recursos presupuestales y nueva asignación de funciones entre sus funcionarios.

Relaciones y rol de la Secretaría Técnica. El rol de la Secretaría Técnica en general y del Secretario Técnico en particular, es apreciado y valorado como crucial por todos los entrevistados. Un punto fuerte de consenso es la necesidad de darle mayor autonomía y capacidad de iniciativa a la ST para reforzar su rol de articulación con otras instituciones nacionales e internacionales y con los medios. *“El sentir es que haya una Secretaría General, con un peso específico mayor”*. Esta sugerencia, aunque valiosa, debe ser tomada con cautela para evitar que la ST entre en conflicto con algunos de los integrantes del AN que podrían ver comprometido su protagonismo. Por ello, se requiere de acuerdos específicos y normas claras que fijen los grados de autonomía e iniciativa de la ST teniendo en cuenta una vez más, la diversidad de intereses representados en el AN.

Otras sugerencias operativas respecto de la ST son más puntuales, pero igualmente relevantes. Hay un reclamo fuerte, por un espacio físico más amplio e independiente. La ubicación de la ST en el local de la PCM, según algunos entrevistados, le resta autonomía y hace que muchos identifiquen al AN como parte del aparato de gobierno. Una manera de mantener el vínculo cercano con la PCM y al mismo tiempo reforzar la autonomía, es que el AN cuente con local propio, pero que las sesiones se realicen en la PCM o por lo menos buena parte de éstas. Tener sesiones rotativas en los locales de los diferentes miembros, como se hacía antes, contribuiría a la apropiación y legitimación del AN como un espacio plural e inclusivo.

Otro requerimiento es el de contar con recursos de apoyo para los Grupos de Trabajo. Concretamente se trata de contar con fondos para contratar expertos en los temas que

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

priorice el AN en su plan de trabajo anual como hemos sugerido líneas arriba y que refuercen la función de propuesta y seguimiento de las Políticas de Estado prioritarias. En la sección de recomendaciones, planteamos que ello supone un plan estratégico multianual que esté amarrado a un presupuesto también multianual y que provenga de fuentes múltiples. El PNUD, con base al compromiso de apoyo continuo que ha venido otorgando al AN, podría considerar el liderar esta iniciativa que le aseguraría mayor continuidad y recursos para el AN.

3.4. DINAMICA EXTERNA

En esta sección analizaremos brevemente las relaciones del AN hacia “afuera” según las versiones de los entrevistados, los documentos revisados y nuestras propias impresiones.

En general la versión de los entrevistados y nuestra propia percepción es que en estos últimos dos años la ST del AN ha priorizado el trabajo “hacia adentro” lo que sin duda le ha permitido continuidad y cohesión al trabajo interno. Sin embargo, el costo de ello se refleja en una baja percepción pública del rol e importancia del mismo; en la débil articulación con el Congreso y el proceso legislativo, en su limitada presencia en los medios y la escasa articulación con otras instituciones lo que afecta la capacidad del AN de incidir los temas de debate nacional y en las políticas públicas.

Relaciones con el Congreso. En su primera fase la cercanía entre el Congreso de la República y el AN fue mayor; pues “...*muchos de los representantes de los partidos ante el AN eran también congresistas*” por lo que la relación era directa y más fluida. “*Incluso llegó a sesionarse en el Congreso y varias Comisiones Congresales asistieron al AN para discutir sobre sus iniciativas legislativas*”, señala este mismo informante. Ese vínculo se ha roto pues la mayoría de los representantes de los partidos políticos ante el AN (por lo menos entre quienes tiene asistencia regular), no son ahora congresistas. La falta de coherencia ideológica de la mayor parte de partidos políticos, resta asimismo coherencia a las posiciones que llevan sus representantes ante el AN, las que muchas veces tienen poco en común con las del mismo partido en el Congreso o en su actuar público. Una manera de abordar este problema sería articular el debate sobre políticas en el AN a temas claves de la agenda legislativa. El Foro del AN podría servir así como un “espacio de prueba” del sentir de las fuerzas sociales no representadas en forma directa en el Congreso (empresarios, trabajadores, sociedad civil organizada, iglesias) sobre estas iniciativas legislativas. Un entrevistado puntualiza: “*El Parlamento no es suficiente para articular a todos, ahí están solo los partidos, en cambio aquí (en el AN) están los empresarios, los trabajadores, las iglesias...*” Adicionalmente, y con apoyo de los Grupos de Trabajo y los expertos y especialistas, el AN podría alcanzar opinión técnica y favorecer un debate nacional sobre los temas de agenda legislativa directamente vinculados con las principales Políticas de Estado. Obviamente ello supone una recarga de las funciones de la ST y de los Grupos de Trabajo, pero podría ayudar a darle más coherencia a la función legislativa en términos de las políticas de mediano y largo plazo.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

Relaciones con el Ejecutivo. La relación del AN con el Ejecutivo es inestable. Para convertirla en algo más estable es necesario crear confianza y espacios de mutuo beneficio, es decir pasar el amorío esporádico al matrimonio de conveniencia. Lo primero que ello implica es fijar prioridades comunes. Un entrevistado afirma en este sentido que: *“las políticas de Estado son muy exuberantes (31 políticas con más de 500 indicadores), en parte por la misma composición del AN; por ello su capacidad de contribuir en la políticas públicas es muy baja”*. Como se ha señalado, remontar este problema requiere que el Foro del AN priorice las Políticas de Estado en función de la coyuntura del país y de las prioridades del gobierno. Los Grupos de Trabajo deben constituirse en función de esta prioridad cruzada. Ello no implica abandonar las otras Políticas de Estado, pero sí medir fuerzas para concentrarlas en aquellas que tengan mayor sinergia. Obviamente, estas prioridades deben revisarse periódicamente para ajustarlas a contextos cambiantes. Es asimismo conveniente reforzar las relaciones directas con los Ministros con los cuales ha habido varias reuniones durante el 2007 (Ministros de Economía, Transporte y Comunicaciones, Comercio Exterior y Turismo) siendo notoria la ausencia de los Ministros de los sectores sociales, sobre los que versa gran parte de las Políticas de Estado del AN, y siendo este tema de prioridad política para el gobierno actual. Una señal positiva del vínculo entre el AN y el Ejecutivo es según uno de los entrevistados: *“El estado tiene una tecnocracia que a veces se ve amenazada por las veleidades del político de turno. Esta tecnocracia ha estado usando las políticas del AN como parámetro y eso es sumamente importante...tú puedes encontrar y rastrear una serie de documentos oficiales que reconocen como marco de sus orientaciones al AN”*.

Dos oportunidades recientes para articular al AN a las políticas públicas son la creación del Ministerio del Ambiente y la próxima implementación del CEPLAN. Respecto del primero, la apertura de su flamante ministro, su exiguo presupuesto (es el Ministerio “más pobre”) y su pertinencia con la Política de Estado 19, hacen deseable que se desarrolle una línea de trabajo con este Ministerio. Asimismo CEPLAN, después de un largo y complicado proceso de gestación, tendrá como una de sus funciones principales, trabajar los escenarios y políticas de mediano y largo plazo, tema que es también central para el AN. La articulación entre el CEPLAN y el AN desde el inicio de esta institución pública puede reforzar a ambas e ir consolidando el matrimonio de conveniencia entre el Ejecutivo y el AN.

Relaciones con los Gobiernos Regionales. En este sentido ha habido importantes avances durante el 2007. En la sesión del 18.5.07 se acordó la participación del Coordinador y un alterno de la ANGR en las sesiones del Foro en representación de los Gobiernos Regionales (GR). Además de las presentaciones de varios presidentes de los GR (Junín, Piura), se han tenido 3 sesiones del Foro en forma descentralizada (Amazonas, Piura y Junín). Sin embargo, las demandas de los GR exceden en mucho la capacidad operativa y los recursos a disposición de la ST del AN según la opinión de entrevistados. En lo sustantivo, no existe articulación clara entre las políticas y programas de desarrollo regional y las Políticas de Estado propuestas por el AN. Se debe evaluar a futuro si el AN debe involucrarse más directamente con los GR y de ser así, reforzar las

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

capacidades y recursos del Grupo de Trabajo sobre descentralización y gestionar los fondos que requerirá la ST para asumir esta nueva responsabilidad.

Relaciones con otros sectores e instituciones. Dada la diversidad y complejidad de las tareas del AN, la principal comprobación de esta breve evaluación, es que el AN no puede solo. Existen varios aliados posibles que contribuirían a reforzar las funciones y presencia del AN y que además contribuirían a crear un tejido social institucional de propuesta y vigilancia de políticas públicas, rompiendo el estilo bilateral que predomina en las relaciones habituales entre muchas instituciones de la sociedad peruana y el Ejecutivo. Algunos ejemplos de vínculos posibles son con la academia, específicamente con las universidades y centros de investigación que tienen mucho que contribuir en relación al diseño, seguimiento y evaluación de las Políticas de Estado del AN. Asegurar la colaboración de la academia en la discusión de las iniciativas legislativas del Congreso, en la de las propuestas de los Ministerios, en el seguimiento del avance de las Políticas de Estado, en los Grupos de Trabajo, en el apoyo a los GR, etc. daría solidez técnica a las propuestas del AN.

Otro aliado posible es la Defensoría del Pueblo en lo que respecta a identificar, alertar y de ser posible prevenir, focos de conflicto. Una alianza entre el AN y la Defensoría daría más fuerza a ambas instituciones en alertar a las autoridades sobre problemas latentes antes de que éstos se conviertan en crisis. Es probable que en los años próximos, debido al desgaste natural del gobierno, a la desaceleración de la economía y al rebrote de la inflación, la conflictividad crezca, con lo que esta función preventiva adquirirá mayor importancia para la gobernabilidad del país.

Relaciones con la prensa. Existe consenso sobre la necesidad de que las propuestas, acuerdos, pronunciamientos y en general el trabajo del Acuerdo Nacional sea conocido por la población. Sin embargo, todos los entrevistados reconocen que esto no se da. Más bien según las palabras de uno de los informantes “*hay poco rebote*”. Pocas veces los medios recogen las notas de prensa preparadas por la institución y hay poca información sobre acuerdos y pronunciamientos. Las razones para ello son múltiples:

- ❖ El Acuerdo Nacional carece de un equipo de prensa estructurado y con llegada a los medios. El equipo de prensa de la PCM en ocasiones responde a intereses diversos a los del AN por lo que no contribuye a la difusión de los temas que el Acuerdo pretende dar a conocer.
- ❖ Las estrategias de difusión usadas por el AN, como almuerzos para periodistas o reuniones con comentaristas cercanos a la Secretaría Técnica no son suficientes para garantizar una cobertura adecuada, constante y sistemática.
- ❖ La falta de cobertura en medios tiene que ver además con la falta de independencia del Secretario Técnico con respecto al Foro, por lo que se encuentra impedido de cumplir con un rol de vocero.
- ❖ El mandato (según consta en actas) de difundir sólo los acuerdos hace que las notas de prensa dejen de lado los desacuerdos, “*la riqueza del debate*” y toda esa

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

- parte previa que podría ser vista como noticia por lo medios. Los acuerdos son escuetos y según las palabras de uno de los entrevistados no tienen “*la suficiente carne*” para convertirse en noticias, no son “*negocio*” para la prensa. Por eso, lo que más rebota en los medios no son las notas o conferencias de prensa sino las declaraciones de algunos involucrados como el Primer Ministro que generalmente “*hacen perder el foco del tema*” para el que los periodistas fueron convocados y que hablan a nombre de grupos específicos.
- ❖ Las noticias que da el Acuerdo Nacional no venden. En eso se encuentran de acuerdo los entrevistados, sin embargo mientras unos achacan el asunto a la irresponsabilidad de los periodistas que andan a la caza del escándalo, otros se refieren a otras razones como las que hemos enumerados en los puntos anteriores. La idea de que lo positivo no es noticia y que los acuerdos son de por sí positivos también fue mencionada, sin embargo uno de los informantes se refirió al informativo económico de RPP que “*se pasa tres cuartas partes del tiempo dando buenas noticias*”.
 - ❖ Otra razón que explica la baja difusión tiene que ver con la desconfianza mutua entre los actores internos del Acuerdo Nacional. De este modo al gobierno le preocupa “*darle tribuna*” a sus enemigos políticos y a la oposición que otros se “*lleven los bonos*” de los acuerdos logrados.
 - ❖ Finalmente, otra dificultad para la presencia en los medios es que el Acuerdo Nacional no “*produce consensos todos los meses*” ni cuenta con resultados del seguimiento de políticas que mostrar de manera constante.

Por ello es importante que, como se sugiere en la sección de recomendaciones, se elabore una estrategia de medios para los próximos tres años y que ésta esté respaldada por una mayor autonomía y protagonismo de la Secretaría Técnica.

4. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Descrita la dinámica interna y externa del AN, en esta sección nos enfocamos en un balance de las 31 Políticas de Estado aprobadas por el Foro del AN analizando los resultados hasta julio del 2006⁴. En nuestros comentarios señalamos los cambios recientes en estas políticas y sus resultados y ofrecemos algunas sugerencias para posibles roles y actividades del AN para consideración del PNUD. Al final de esta sección se presenta asimismo un resumen del estado y resultados del proyecto 14425.

4.1. ANALISIS DE LAS POLITICAS DE ESTADO

Para facilitar la lectura y la comprensión del análisis hemos utilizado un código con el que se marcaron los puntos del informe sobre las políticas de Estado:

⁴ Acuerdo Nacional; Informe sobre las políticas de Estado (julio 2002-julio 2006), Lima 2007.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

SIMBOLO⁵	SIGNIFICADO
↔	Marca las PROPUESTAS pendientes.
⇐	Marca los PROBLEMAS o retrocesos, lo que aún no ha sido resuelto.
⇒	Marca los AVANCES, lo que ya se han logrado en la implementación de las políticas de Estado.

Finalmente nuestros comentarios y sugerencias aparecen en las viñetas con fondo gris.

A partir de este análisis y nuestros comentarios, hemos elaborado la sección siguiente referida a Recomendaciones (3.6).

Política 1: Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho

- ⇐ Existe un clima de desconfianza y un distanciamiento entre el Estado y la sociedad por:
 - ⇐ Incumplimiento de promesas.
 - ⇐ Frivolidad en el ejercicio del poder.
 - ⇐ Un limitado nivel de información sobre cómo y con qué propósitos se ejecutan las políticas públicas.
- ⇐ La débil institucionalidad de la sociedad peruana no contribuye a mantener y fortalecer procesos de mediano y largo plazo...es necesario que la política recupere credibilidad.
 - ⇔ Esto requiere una modificación sustancial de la cultura política con un alto componente ético, que tome en cuenta al ciudadano como ser humano.
 - ⇔ No prometer lo que no se puede cumplir.
 - ⇔ Aplicar mecanismos de solución concertada de las demandas sociales.
 - ⇔ Combatir la demagogia populista que se expresa en ofrecimientos como en demandas sin sustento.
- ⇒ Organizaciones de la sociedad civil integrantes del Acuerdo Nacional (como la MCLCP, CONFIEP) se han involucrado en acciones relacionadas con el fortalecimiento de la democracia.
 - ⇒ Diálogo con los partidos.
 - ⇒ Pronunciamientos a favor de la gobernabilidad.
 - ⇒ Educación ciudadana al interior de sus organizaciones.

⁵ En la versión electrónica se incluye un refuerzo cromático: negro para propuestas; rojo para problemas y verde para avances.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

COMENTARIO: La desconfianza generalizada en las instituciones, especialmente del Estado, no es un problema de solución fácil ni rápida. El aislamiento del gobierno actual de instancias como el AN, la MCLCP, la Defensoría, los Gobiernos Regionales etc. no contribuye a crear aliados y a legitimar la acción estatal. Paradójicamente es en coyunturas de rápido crecimiento económico como la actual, que las diferencias, demandas insatisfechas y exclusiones se hacen más evidentes debilitando la gobernabilidad. Los niveles de desconfianza e insatisfacción son mucho mayores entre los sectores C y D, en el sur del país y entre la población con menores niveles educativos. El reto de crear confianza es un rol central del AN en una estrategia de educación ciudadana que debe fortalecerse, especialmente en la segunda mitad de este período de gobierno dado el desgaste político habitual y la probable desaceleración económica.

Política 2: Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos

- ⇒La Ley de Partidos Políticos introdujo o amplió el ejercicio de prácticas democráticas en su vida interna.
 - ⇒Elevó barreras para la inscripción de partidos.
 - ⇐Resultó en un Congreso formado por trece partidos.
- ⇐Durante el periodo 2001-2006, uno de cada cuatro congresistas renunció a la bancada por la que fue elegido.
- ⇔El Foro del Acuerdo Nacional propuso:
 - ⇔Que los proyectos de Ley sean presentados por bancadas y no a título personal.
 - ⇔Que la renuncia de un congresista a la bancada implique la renuncia a su escaño en el Congreso, el cual será cubierto por el candidato del partido respectivo que le seguía en votación.
 - ⇔Eliminación del voto preferencial.
 - ⇔Que la composición de la Mesa Directiva fortalezca y no debilite y/o fraccione más el sistema de partidos.
- ⇒La presencia de partidos políticos que integran el Congreso le da representatividad al AN e incide positivamente en el funcionamiento de un sistema de partidos.
- ⇒Diversas organizaciones de la sociedad civil han participado en la toma de decisiones sobre planeamiento y presupuesto a nivel local y regional.

COMENTARIO: La debilidad institucional y la falta de coherencia en los partidos políticos determina qué tener representantes de éstos en el AN no sea suficiente. Es necesario reforzar los vínculos con el Congreso, un rol más activo en difundir el papel y propuestas del AN al interior de los partidos representados en el mismo (atender al cliente interno) y promover un debate público sobre las políticas de Estado más relevantes de acuerdo a la coyuntura política del país.

Política 3: Afirmación de la Identidad Nacional

- ⇔ Construir un sentido de comunidad y una visión de futuro compartido. ⇔
- ⇐ El Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación puso en evidencia que la mayor parte de víctimas de la violencia política fueron campesinos quechuahablantes.
- ⇒ 95% de la población siente orgullo de ser peruano, ...
- ⇐ ... Aun cuando al mismo tiempo considera que los peruanos tienen atributos poco positivos (no respetan a la autoridad, son deshonestos).
- Un millón de personas dejó el Perú entre 1996 y 2003, lo cual genera la necesidad de tomar en cuenta las nuevas condiciones en que los peruanos procesamos nuestra identidad.
- ⇔ Es importante tomar en cuenta la multiculturalidad y la existencia de diversos grupos étnicos y lingüísticos en el país.
 - ⇔ La educación bilingüe intercultural es necesaria.
 - ⇔ Las políticas del Acuerdo Nacional han sido traducidas al quechua, aymara y asháninka.

COMENTARIO: La multiculturalidad es más un lugar común discursivo que una estrategia transversal de las políticas públicas. La evidencia demuestra que la etnicidad (ser quechua, aymara, nativo amazónico o afroperuano) está altamente correlacionada con la pobreza, la ruralidad y la exclusión. Se sugiere formar un Grupo de Trabajo sobre el tema de interculturalidad con el apoyo de expertos para que este eje sea transversal a las políticas públicas y empresariales en zonas con fuerte presencia de grupos étnicos. El AN debería pronunciarse sobre iniciativas legislativas que inciden en este tema como la ley 1015.

Política 4: Institucionalización del Diálogo y la Concentración

- ⇒ La Ley de Participación Ciudadana introduce el plan concertado y el presupuesto participativo en la gestión de los Gobiernos Regionales y Locales, y los elementos sobre participación ciudadana.
- ⇒ El Consejo Nacional del Trabajo es una de las instancias de concertación con mayor nivel de institucionalización.
- ⇒ En el 2002, se creó el Consejo Nacional de Competitividad para la cooperación entre el sector público y el sector privado.
- ⇒ La MCLCP es el espacio más importante de concertación entre las entidades públicas y la sociedad civil por su alcance a nivel departamental e incluso provincial.

COMENTARIO: Pese a los avances indudables en mecanismos de participación ciudadana, gran parte de la población desconoce los mecanismos concretos y su responsabilidad en este campo. El AN podría tener como línea de trabajo prioritaria: la difusión de los alcances, mecanismos y posibilidades que estos mecanismos suponen para la población y sus organizaciones.

Política 5: Gobierno en Función de Objetivos con Planeamiento Estratégico, Prospectiva Nacional y Procedimientos Transparentes

- ⇐El establecimiento de entidades para el planeamiento estratégico han sido demasiado lentas, o no implementadas.
 - ⇒Después del X Censo Nacional 2005 se creó el “censo continuo”, lo cual implica encuestas permanentes para contar con información actualizada sobre varios temas para legítimo planeamiento.
- ⇒Un proyecto en el MEF se orienta a establecer un sistema de gestión por resultados, ...
- ⇐...pero no se ha capacitado sobre ello a los funcionarios públicos.
- ⇒Se ha desarrollado procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo a nivel nacional.
 - ⇒La MCLCP ha participado en varias programas de desarrollo económico y social.

COMENTARIO: La reciente aprobación del CEPLAN abre la posibilidad de un planeamiento a mediano y largo plazo. Es clave que el AN se articule con esta institución para reforzarla y sumar esfuerzos en lo relativo al contenido de las políticas de Estado y también en el seguimiento de las mismas. La gestión por resultados que a iniciativa del MEF se implementará a partir de este año, es una oportunidad para el AN de seguimiento y evaluación de las políticas públicas vigentes y su vinculación con las políticas de Estado.

Política 6: Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración

- ⇒Se ha logrado acuerdos de desarme entre Ecuador, Brasil, Bolivia y Chile.
- ⇒Los ejércitos de Perú y Ecuador han sido utilizados para asistencia humanitaria, mientras obras de rehabilitación y modernización han sido realizadas por ambos países.
- ⇒Se suscribió el Acuerdo Específico y Reglamento Operativo del Centro Binacional de Atención en Frontera con Bolivia para implementar acciones de control integrado en la frontera.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

- ⇒Perú y Chile han establecido acuerdos para gradualmente limitar gastos de defensa en la región de la frontera, y promover tránsito turístico entre los dos países con solo documento nacional de identidad.
- ⇒La creación de una Zona de Libre Comercio entre el Perú y el MERCOSUR concreta un compromiso fundamental para el afianzamiento y proyección de la Comunidad de Sudamericana Naciones.
- ⇒En marzo 2006, se concluyeron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre el Perú y Estados Unidos de América..
- ⇒Se ha suscrito varios convenios de cooperación técnica y financiera de diversos países destinada a proyectos de infraestructura, educación, mejoramiento de la agricultura y lucha contra la pobreza.

COMENTARIO: Los avances en política exterior son notables, sin embargo no puede soslayarse que las diferencias ideo-políticas con los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Venezuela son un factor que no contribuye a la integración andina ni al clima de armonía y paz. El AN podría vincularse con la ST de la CAN para explorar las dimensiones más allá de los acuerdos comerciales, que puedan contribuir a la integración andina, referidas a los ámbitos de conocimiento, intercambio cultural y diseño de políticas sociales, estandarización de información estadística etc.

Política 7: Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y de la Seguridad Ciudadana

- ⇒En 2003, se creó el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), un organismo del Estado con autonomía funcional y técnica para formular, conducir, y evaluar las políticas de seguridad ciudadana.
- ⇐A pesar del incremento de efectivos de la Policía Nacional (PNP) la inseguridad continúa:
 - ⇐Un incremento de hechos delictivos.
 - ⇐Mayor percepción de inseguridad.
 - ⇐Escasa cultura de denuncia.
 - ⇐Desconfianza en la PNP y el Serenazgo.
- ⇐Para corregir estos problemas se necesita llevar a cabo una reforma de la PNP y la mejora de su presupuesto.

COMENTARIO: Un problema creciente en relación a la violencia y seguridad ciudadana es la proliferación del pandillaje juvenil, incluso en ciudades del interior como Ayacucho y Huancayo. En ausencia de una política de juventud oficial, el AN podría reunir la evidencia y sensibilizar a la sociedad sobre este problema social y buscar alternativas que vayan más allá de la mera represión policial.

Política 8: Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú

- ⇒ Los primeros y más visibles hitos del proceso de descentralización han sido la creación del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y la elección democrática de los presidentes de Gobiernos Regionales.
- ⇔ La descentralización se tiene que enfrentar en dos fronteras, desde el Gobierno Central hacia las regiones, y desde las regiones desarrollando autonomía y capacidades.
 - ⇔ La descentralización no puede avanzar sin la regionalización y la modernización de la gestión del Estado
- ⇐ El desafío de integrar dos o más departamentos o regiones puso en evidencia la desintegración que existe al interior de algunos de ellos.
 - ⇐ Cajamarca y Moquegua, que se abstuvieron del proceso, se caracterizan por una escasa integración vial así como por gozar de rentas temporales extraordinariamente elevadas.
- ⇔ Para asegurar el crecimiento sostenible y legítimo se tiene que vigilar la existencia del desafío de revertir lo que puede ser una nueva forma de inequidad y la imperiosa necesidad de aprovechar eficazmente estos recursos (petrolero, pesquero, forestal y gasífero) que por su propia naturaleza son temporales.
- ⇔ La precariedad de la institucionalidad política tiene que ser superada:
 - ⇐ En cuatro Gobiernos Regionales se produjo la vacancia de los presidentes elegidos.
 - ⇐ Entre el 2004 y 2005, sesenta distritos pertenecientes a quince departamentos procedieron a la revocación de sus alcaldes.
- ⇒ Un Grupo de Trabajo Permanente ha seguido esta política donde participan diferentes entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la descentralización y regionalización.

COMENTARIO: La Descentralización es la reforma de Estado más importante de esta década. La participación del coordinador de la ANGR en el AN reconoce la importancia de contar con la voz de los GR en el Foro del AN. Sin embargo hay poca articulación entre las políticas de Estado y las de los GR; la ANGR tiene una base económica precaria, la desactivación del CND quita peso a la contraparte del gobierno central y persisten regionalismos y divisiones para conformar las macro-regiones. Adicionalmente, el canon y regalías mineras están desigualmente distribuidos entre las regiones. El AN debe considerar fortalecer la Mesa de Trabajo sobre Descentralización, gestionar recursos adicionales para una labor de apoyo técnico a las regiones en formulación de políticas regionales coherentes con las políticas de Estado y promover el diálogo entre las regiones y el Estado Central así como entre las mismas regiones para la conformación de macro regiones y una mejor distribución de los recursos públicos.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

Política 9: Seguridad Nacional

- ⇒El Consejo de Defensa Nacional estableció una Política del Estado para la Defensa y Seguridad Nacional.
 - ⇒Es una visión geopolítica y geoestratégica que define al Perú como un país marítimo, andino, amazónico, de proyección bioceánica y con presencia en la Antártica.
- ⇒En 2005, se culminó e inició la difusión del Libro blanco de la Defensa Nacional.
 - ⇒Explica los objetivos y las políticas en materia de seguridad y defensa nacional.
- ⇒El Ministerio de Defensa (MINDEF) ha iniciado una política de acercamiento a las universidades y viene dictando diplomados y seminarios en algunas universidades nacionales.
 - ⇒43 participantes culminaron en 2005 la primera Maestría en Seguridad, Defensa y Desarrollo Nacional en el Perú ofrecida por el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN).
- ⇒En 2003, se aprobó la Ley de Movilización Nacional, la cual precisa los derechos y deberes del Estado frente a situaciones de emergencia ocasionados por conflictos o desastres.
 - ⇒Esta ley se fundamentó en la necesidad de paliar la reducción de personal militar como consecuencia de la ley que estableció el servicio militar voluntario.

COMENTARIO: Los problemas de seguridad desde la firma de los acuerdos fronterizos con el Ecuador están más en el frente interno que externo. Es preocupante la demanda de los altos mandos de las FFAA sobre la obsolescencia y falta de recurso para equipamiento militar. El AN debe estar vigilante para evitar gasto militar irracional y al mismo tiempo no vulnerar nuestra capacidad defensiva.

Política 10: Reducción de la Pobreza

- ⇔La estabilidad económica del país es un hecho conocido por varios factores, y son estos factores que inciden en las posibilidades de reducir la pobreza.
 - ⇔La ausencia de inflación.
 - ⇔Una política fiscal equilibrada que ha reducido el déficit del país y el riesgo país.
 - ⇔El crecimiento económico sostenido en el tiempo y apoyado por la inversión privada.
- ⇒En el último quinquenio el PBI ha aumentado 20%, mientras la pobreza se redujo de 54,3% a 51,6%, y la pobreza extrema bajó de 24,1% a 19,2%.
 - ⇒La mayor reducción de la pobreza y pobreza extrema corresponde a la Selva.
- ⇒La tasa de empleo ha aumentado,...

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

- ⇐... pero el salario aún es considerado bajo.
- ⇐En Lima, el desempleo ha crecido debido a varios factores, como la elevada tasa de natalidad propia de décadas pasadas.
- ⇔Hacia 2021, los niveles del empleo dependerán de la intensidad, sostenibilidad y calidad del crecimiento económico, especialmente su capacidad de inclusión.
- ⇒Las remesas de emigrantes se han convertido en una importante fuente de ingresos equivalentes al ingreso por exportaciones textiles.
- ⇒El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS) es una estrategia para promover el acceso de las familias a servicios esenciales para el desarrollo humano, por lo que se espera que incida en la mejora del nivel del consumo.
 - ⇐50% de la población no cuenta con ingresos para cubrir el costo de una canasta de consumo mínimo.
 - ⇐La gran cantidad de programas y proyectos condicionan fallas en materia de focalización de este programa.
 - ⇒Unos de los componentes de este programa es lograr que sus potenciales beneficiarios cuenten con DNI, lo que se ha logrado para 16 mil mujeres sin documentación.
- ⇒En 2005, el RENIEC realizó campañas de documentación que beneficiará a 160 mil personas.
- ⇒El Plan Nacional de Restitución de la Identidad, aprobado en julio de 2005, identifica las diferentes barreras que se presentan en el ciclo de la documentación y propone acciones y metas en función de prevenir la indocumentación y restituir la identidad.

COMENTARIO: La pobreza ha continuado cayendo, del 44.5% al 39.3% y la extrema del 16% al 13.7% entre el 2006 y el 2007. Sin embargo, el descenso es diferenciado, bastante menor para la población rural, en especial de la Sierra. Los déficits calóricos parecen haber descendido menos y las NBI que son medidas de stock de pobreza, han mejorado poco. La estrategia CRECER que articula los principales programas sociales en el medio rural es un avance de gestión importante. El AN debe poner énfasis en las brechas y no solo en los promedios para vigilar avances en la equidad. Dada la concentración de la pobreza extrema en el medio rural, la Mesa de Desarrollo Rural debe poner énfasis en políticas y programas de capacitación laboral para jóvenes rurales de ambos sexos y en mejorar la productividad de la pequeña propiedad rural.

Política 11: Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación

- ⇔En este periodo se aprobaron planes y compromisos internacionales como la Declaración del Milenio que aumenta la igualdad de oportunidades de varones y mujeres, niños, personas mayores e inválidos.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

- ⇒MINTRA, MINAG y MIMDES llevan a cabo programas que contribuyen a ampliar las oportunidades para las mujeres, los cuales han ayudado a miles mujeres a trabajar por su propia cuenta y han facilitado su acceso a mercados financieros.
 - ⇒El nivel de ingreso promedio de las mujeres se va acercando al de los varones, de 82% a 88% entre el 2001 y el 2005.
 - ⇒En caso de trabajadores y trabajadoras con algún año de educación superior, el ingreso de las mujeres equivale al 67% del de los varones.
- ⇒El Consejo Nacional de la Discapacidad (CONADIS) ha registrado 26.668 personas discapacitadas entre el 2001 y el 2005, y está desarrollando programas de prevención y atención.
- ⇒En 2004, se promulgó la Ley Número 28164, en apoyo de instituciones públicas o privadas para el desarrollo, ejecución y evaluación de programas que promueven la igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad.

COMENTARIO: La equidad de género ha tenido progresos significativos en las últimas décadas, especialmente en el campo educacional, la salud y el trabajo. Persisten sin embargo brechas en los niveles salariales y en la incorporación de la mujer a la función pública. El AN debe vigilar el cumplimiento del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades que alude a la equidad de género pero también a otras formas de discriminación.

Política 12: Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte

- ⇒La Ley Número 28740 que se publicó en 2006:
 - ⇒Norma los procesos de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa.
 - ⇒Define la participación del Estado en éstos procesos.
 - ⇒Regula el ámbito, la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE).
- ⇐El Perú gasta en educación un nivel equivalente al 3% del PBI, mientras el promedio en América Latina llega al 4,1%.
- ⇐El financiamiento no es el único factor importante de la educación, una meta del Acuerdo Nacional al 2006 era incrementar en 20% el número de estudiantes de sexto grado de educación primaria estatal.
- ⇐La situación es negativa en casos urbanos y más graves en colegios rurales, donde solo una pequeña minoría de estudiantes logra un desempeño suficiente.
- ⇐En colegios multigrados, donde un profesor está a cargo de estudiantes de diversos grados, el desempeño es significativamente más bajo.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

- ⇐10% de estudiantes en colegios polidocentes alcanzan un desempeño suficiente en comunicaciones, mientras que en los colegios multigrado solo 1,7% logra ese nivel.
- ⇒El Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación aprobado en 2004 definió cuatro ejes de acción:
 - ⇒Mejora la calidad de los aprendizajes.
 - ⇒Desarrollo de la carrera magisterial.
 - ⇒Incremento del financiamiento.
 - ⇒Moralización del sector educación.
- ⇒Entre 2001 y 2003, la tasa de asistencia en educación inicial mejoró en el área urbana, donde pasó de 56,5% a 58,8%,...
- ⇐...mientras que en el área rural hubo un retroceso de 42% a 41%.
 - ⇒Aún así, había un incremento de 2% a 8% en la atención a niños en zonas rurales con materiales de educación bilingüe intercultural.
- ⇒También se está enfrentando los problemas de trabajo infantil, con la participación de CONFIEP en el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.

COMENTARIO: Aunque ha habido avances en la disminución de la discriminación por género, la matrícula secundaria rural para las adolescentes está por debajo de la de los varones. La exclusión de grupos étnicos es persistente y este tema no ha sido incorporado explícitamente en la política social. Los déficits de calidad son enormes, el AN debe sumarse a la campaña por establecer estándares educativos y empoderar a los padres de familia para la vigilancia de la calidad educativa. Hace falta una campaña nacional por una educación de calidad que incorpore a los maestros comprometidos y aisle a los que se oponen a ser evaluados y a los grupos más radicales del SUTEP.

Política 13: Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social

- ⇒Existen avances en los indicadores de salud:
 - ⇒La mortalidad de menores entre uno y cinco años ha disminuido en 60% durante el periodo 1992-2004.
 - ⇒Se ha extendido la vacuna contra la hepatitis B al 100% en menores de un año, en 2003 sólo se había alcanzado al 47% de esta población.
 - ⇒El porcentaje de mujeres que han tenido parto institucional a nivel nacional se ha incrementado de 50% a 58%, y de 24% a 42,9% a nivel rural para el 2006.
 - ⇒Entre los años 2000 y el 2004 se han reducido las muertes maternas en 18%...
 - ⇐ ... A pesar de este progreso, el Perú sigue estando entre los países que tienen una tasa muy alta de mortalidad materna.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

- ⇒El Seguro Integral de Salud (SIS) ha llegado a duplicar su cobertura en la población pobre al pasar de 30,1% en julio de 2001 a 70,5% en diciembre de 2005.
- ⇐El Perú gasta el equivalente al 1,3% de su PBI en salud, mientras el promedio en América Latina es 2,9%.
- ⇐La segmentación y fragmentación del sistema de salud impiden articular eficazmente las acciones de los prestadores de servicios de salud, es causa de duplicidad e ineficiencia y promueve el centralismo.
 - ⇔El Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud (SNCDS) se creó para enfrentar este problema.
- ⇒Convenios entre el MINSA y 22 Gobiernos Regionales han logrado acuerdos en la identificación de facultades y tareas regionales en salud:
 - ⇒El establecimiento del cronograma para la transferencia de la autoridad sobre la salud.
 - ⇒La definición de los requisitos específicos para la acreditación de las regiones.
 - ⇒La elaboración de planes de transferencia de corto y mediano plazo.
 - ⇒El reconocimiento de las Direcciones Regionales de Salud como única autoridad en las regiones.
 - ⇒La adecuación de la organización de las Direcciones Regionales de Salud al proceso de descentralización.
- ⇔Uno de los temas de consenso del acuerdo interpartidario del 2005 es la promoción de la expansión del aseguramiento.

COMENTARIO: El sistema nacional de salud sigue fragmentado (MINSA, Seguridad Social y FFAA). El aseguramiento alcanza a menos del 43% de la población. Se han debilitado las campañas de promoción de la salud y prevención de daños. La planificación familiar no tiene la prioridad debida. El AN no le ha dado la atención debida al tema de salud. Ello podría hacerse en alianza con múltiples instituciones de la sociedad civil especializadas en temas de salud pública (PRISMA, FOROSALUD, IIN) así como las facultades de Salud Pública de las principales universidades.

Política 14: Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

- ⇐Al 2005, en promedio, alrededor del 45% del total de la población de las principales ciudades del país tiene un empleo adecuado.
 - ⇒El nivel de remuneración mejoró en las empresas con menos de cincuenta trabajadores, ...
 - ⇐pero se mantuvo estancado en las empresas mayores de cien trabajadores.
- ⇐El empleo informal llega al 60% en Lima y al 75% en el resto del país.
- ⇐A partir del año 2002 se ha establecido una desconexión entre la inversión privada y el empleo adecuado.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

- ⇐El desarrollo de la “empleabilidad” es una forma de asegurar estabilidad en el empleo, por esto se requiere inversión en capacitación de las empresas, la cual no se ha incrementado en este periodo.
- ⇔El Pacto de Mediano Plazo se basa en el aumento de la productividad, la superación de la precariedad en el trabajo, y la reducción de la informalidad.
- ⇒Se ha generado un régimen laboral especial para la microempresa.
 - ⇒La Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, publicada en 2003, ha acogido unas 8.355 empresas a nivel nacional, esencialmente incorporándolos a cadenas productivas exportadoras.
- ⇒Se creó en 2002 el Comité Interministerial de Empleo con los programas:
 - ⇒Mejorar la productividad de los pequeños productores y conductores de micro empresas.
 - ⇒Promoviendo alianzas entre micro empresas
 - ⇒Otorgando créditos para capital de trabajo y adquisición de bienes
 - ⇒Promover la inserción al empleo asalariado.
 - ⇒PROJOVEN financió la capacitación de más de 27 mil jóvenes en once departamentos del país

COMENTARIO: El empleo formal ha seguido creciendo; del 7.3% a 8.3% entre los años 2006 y 2007; en Lima la dinámica del empleo es mayor: 7.1% al 8.6% entre las mismas fechas. En el resto urbano, la tasa de crecimiento del empleo formal cayó ligeramente del 8.9% al 7.2%. Sin embargo, los niveles de informalidad siguen siendo uno de los más altos de la región. En la medida en que en el AN está representado el sector formal (CGTP y CONFIEP) se debe poner especial cuidado en el equilibrio entre las justas demandas de los trabajadores sindicalizados versus la masa de informales que no se benefician de los cambios en la política salarial.

Política 15: Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición

- ⇐El porcentaje de la población que padece déficit calórico es mayor al 20% con el porcentaje más bajo en la capital: 18,2%.
- ⇐El Estado ha abordado el problema a través de la distribución de alimentos, la cual no ha tenido impacto en la desnutrición crónica. No incluye acciones orientadas a otras causas de desnutrición.
 - ⇐La atención de la salud
 - ⇐Acceso al agua segura
 - ⇐Saneamiento básico
 - ⇐La educación
- ⇐La Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (ENSA) se aprobó pero nunca se ha dado seguimiento a su implementación.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

- ⇐Se ha elaborado diversas normas y dispositivos legales para mejorar la nutrición infantil que han sido aplicadas parcialmente o no han sido aplicadas.
- ⇐Los programas nutricionales se están reformando para incluir educación en salud y varios otros servicios, pero los avances son muy lentos debido a obstáculos de orden político y resistencia de las instituciones que los administran.
- ⇒PRODUCE promueve el consumo de pescado entre los niños de educación inicial y las organizaciones de base, y realiza campañas de venta a precios de costo con participación de empresas privadas, beneficiando a casi diez millones de personas.
- ⇔Una efectiva coordinación institucional es requerida para promover la implementación de la ENSA.

COMENTARIO: La articulación de los programas sociales con la meta común de reducir la desnutrición crónica infantil del 24% (2005) al 16% (2011) en el marco de la estrategia CRECER es un avance importante. Sigue ausente sin embargo una política de seguridad alimentaria. La inflación en alimentos supera el 15% en muchas ciudades del interior, considerando que los más pobres gastan del 60% al 70% de sus ingresos en alimentos, esta presión inflacionaria podría revertir lo avanzado en disminuir la pobreza, en especial la pobreza extrema. El AN debería llamar la atención sobre la necesidad de una política y una instancia de Estado encargada de la seguridad alimentaria.

Política 16: Fortalecimiento de la Familia, Protección y Promoción de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud

- ⇒En 2004 se aprobó el Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia 2004-2011.
 - ⇒Una política importante es la promoción de la paternidad y maternidad responsables.
- ⇒La tasa de fecundidad general en adolescentes de 15 a 19 años ha descendido en 7% a nivel nacional y en 20% en la zona rural.
- ⇒La MCLCP ha trabajado para la impulsar la movilización nacional por la infancia en base a tres temas:
 - ⇒Control de la madre gestante
 - ⇒Registro de nacimientos
 - ⇒Control de crecimiento y desarrollo del niño, especialmente en el primer año

COMENTARIO: Si bien los temas de niñez tienen alta prioridad en la política social de este gobierno, no se cuenta con una política y programas para la juventud y se ha debilitado el programa de salud reproductiva y planificación familiar, sobre todo en su componente educativo y promocional. Por su importancia demográfica y política, el AN, en alianza con instituciones especializadas, congresistas comprometidos con el tema, y apoyo de donantes internacionales, debe iniciar un diálogo nacional sobre políticas de juventud.

Política 17: Afirmación de la Economía Social de Mercado

- ⇒ La estabilidad económica se alcanzó, lo cual se refleja en varios indicadores como la tasa de inflación.
- ⇒ Entre 2003 y 2005 la tasa de inversión pública alcanzó a un promedio de 9%, tanto para el Gobierno Central como los gobiernos Regionales y Locales por distintos proyectos:
 - ⇔ El mantenimiento y rehabilitación de carreteras
 - ⇔ La construcción, ampliación, y mejoramiento de la infraestructura educativa y de la infraestructura de energía y saneamiento
- ⇒ El crecimiento económico sostenido del país resulta de la inversión privada y comercio exterior.
- ⇒ El aporte fiscal ha reducido la deuda del país la cual disminuye el riesgo país y beneficia tanto al sector público como al privado.
- ⇒ El incremento de la inversión privada se debió a la reinversión de las mayores utilidades de las empresas:
 - ⇒ La ampliación de plantas
 - ⇒ La mayor importación de bienes de capital
 - ⇒ Las mejores expectativas sobre el comportamiento de la economía
 - ⇒ La mayor inversión en construcción
- ⇒ El sector de minería e hidrocarburos creció alrededor de 50,9% con inversiones de US \$ 6 mil millones.
- ⇒ El sector construcción creció a una tasa anual promedio de 6% entre 2002 y 2005 basado principalmente por la implementación de programas diseñados para mejorar el sistema urbano.

COMENTARIO: Casi todos los indicadores macroeconómicos y monetarios están en verde debido a la gestión responsable y austera del MEF y del BCR desde el gobierno anterior. Preocupa a los especialistas el reciente rebrote de la inflación, en parte debido al incremento brutal en los precios del petróleo, pero en parte debido al crecimiento de la demanda interna al 12%. Persisten asimismo problemas estructurales como la informalidad para un 60% de la PEA, los bajos ingresos y la concentración de los mismos (el coeficiente de GINI apenas bajó de 0.53 a 0.50 del 97 al 2005). Entre los temas económicos que el AN debe plantear al debate público está el de la informalidad, la política tributaria y la desigualdad.

Política 18: Búsqueda de la Competitividad, Productividad y Formalización de la Actividad Económica

- ⇐En materia de productividad, nuestra economía sigue siendo enormemente heterogénea.
 - ⇒Las inversiones de mayor magnitud se concentran en empresas altamente productivas.
 - ⇐La mayor parte del empleo se genera en actividades de escasa productividad.
- ⇐La presión tributaria pasó de 12,5% del PBI en el año 2001 a 15,9% al fin del primer semestre de 2006.
 - ⇔El Acuerdo Nacional estableció como meta, en el largo plazo, que los tributos llegaran a un equivalente al 18% del PBI.
- ⇐La inflación se mantuvo estable en términos generales durante el periodo 2001-2005.
 - ⇐La evolución de los precios estuvo marcadamente influenciada por los *shocks* de oferta que ha sufrido la economía, como el precio de combustibles y la presencia de sequías.
- ⇒El tipo de cambio de moneda se mantuvo estable, y a partir del segundo trimestre de 2004, se observa el fortalecimiento de la moneda nacional por el despegue de las exportaciones y las importantes remesas enviadas por peruanos desde el exterior.
- ⇒Se ha producido una expansión de crédito, llegando a un crecimiento de 29,4% entre 2000 y 2005.
- ⇒Las colocaciones en soles del sistema financiero en el sector privado crecieron sostenidamente a 10,7% anual, y los créditos en dólares crecieron en 3,9% en 2004.
- ⇒Las instituciones microfinancieras, no bancarias, han incrementado su participación en el sistema financiero de 2% en 2000 a 8% en 2004.
- ⇒Las tasas de interés han disminuido sostenidamente debido al contexto internacional y a la posterior alza sostenida de las tasas de interés referenciales de Estados Unidos.
- ⇒La tasa de interés promedio en el sistema bancario descendió de 55% a 41% entre 2002 y 2006.
- ⇒La manufactura creció 4% en promedio gracias a la expansión de las exportaciones y la recuperación de la demanda interna promovido por beneficios arancelarios y crecimiento económico al nivel mundial.
- ⇒Las exportaciones han aumentado a grandes niveles:
 - ⇒Bienes (FOB) crecieron 138%
 - ⇒Exportaciones tradicionales crecieron 156%
- ⇒La balanza comercial promedio anual en el periodo 2001-2005 fue positiva por el buen desempeño de las exportaciones y la desaceleración de las importaciones.
- ⇒Durante el periodo 2001-2005 el déficit de la cuenta corriente siguió disminuyendo hasta que llegó a ser superavitaria en 2005, por primera vez en más de 20 años.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

- ⇒Se estima un crecimiento acumulado de arribos de turistas extranjeros al Perú del 57%.
 - ⇒La provisión de servicios directamente consumidos por los turistas creció 18% en promedio. Se trata de un sector con un importante efecto multiplicador y de generación de empleo.
- ⇒El Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno destaca la importancia de la asociatividad empresarial y de la articulación entre empresas.
- ⇒En el abril de 2002 se creó el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) cuyo fin último es:
 - ⇒Mejoramiento sostenible de la calidad de vida de la población peruana.
 - ⇒Mejorar la competitividad de las empresas para su exitosa inserción en el mercado global.

COMENTARIO: Dos de los grandes temas pendientes para el desarrollo económico sostenible son el aumento de la productividad y la reforma tributaria. La primera supone un conjunto de intervenciones integradas (educación técnica y laboral, innovación tecnológica, crédito, mejor infraestructura y acceso a la información y al mercado) por lo que no es una solución de corto plazo. La reforma tributaria, especialmente en ampliación de cobertura, debería elevar la presión tributaria de un 15% en la que se encuentra hoy a la meta del 18% propuesta por el Foro del AN.

Política 19: Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental

- ⇔El desarrollo de consensos constituye una necesidad fundamental para dar sostenibilidad al fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental optimizando:
 - ⇔La coordinación entre organizaciones de la sociedad civil
 - ⇔La autoridad ambiental nacional
 - ⇔Las autoridades sectoriales
 - ⇔Los diversos niveles de gestión descentralizada
- ⇔También se tiene que fortalecer las conexiones entre la política nacional del ambiente y el desarrollo del país.
- ⇔Otro logro es la aprobación de políticas que promueve una acción coordinada entre el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y los Gobiernos Regionales y Locales.
- ⇒Existen varios instrumentos de gestión ambiental del Sistema Nacional de Gestión Ambiental incluyendo, pero no limitados a:
 - ⇒Ordenamiento Ambiental del Territorio
 - ⇒Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
 - ⇒Planes de Descontaminación y el Tratamiento de Pasivos Ambientales

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

- ⇒PRODUCE ha establecido un régimen de cooperación para la utilización racional de los recursos hidrobiológicos.

COMENTARIO: La dispersión y fragmentación de la autoridad ambiental se ha subsanado en gran parte con la reciente creación del Ministerio del Ambiente. Sin embargo, es el Ministerio más “pobre” de todos y debe remontar años de inacción y enfrentar la falta de una cultura de cuidado del ambiente que afecta incluso a los que dependen directamente de éste. La coyuntura es propicia para un acercamiento del AN al flamante Ministerio en busca de recursos para sensibilizar y trabajar sobre este amplio tema.

Política 20: Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología

- ⇔La primera meta de esta política establece que al 2011 se habrá alcanzado el 1% del PBI en inversión en ciencia, tecnología e innovación.
 - ⇔En 2002 sólo 0,11% del PBI ha sido invertido en investigación científica y desarrollo experimental.
 - ⇔La escasez de recursos ha dado lugar a la migración de expertos al exterior, con la consiguiente descapitalización profesional de las instituciones de investigación.
 - ⇔De las personas que dejaron el país, 30% fueron profesionales.
- ⇒Se ha creado el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) encargado de captar, gestionar, administrar, y canalizar recursos de fuente nacional y extranjera.
- ⇒Se cuenta con el Programa de Ciencia y Tecnología financiado por un préstamo del BID, el cual invertirá para respaldar proyectos de investigación privada y universitaria y apoyar estudios de doctorado en el extranjero.
- ⇒Dos importantes planes nacionales fueron aprobados hacia fines del Gobierno pasado:
 - ⇒Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano 2006-2020 que define:
 - ⇒Mayor colaboración entre investigadores (privados o públicos).
 - ⇒Ubica al Perú en el tercio superior del ranking mundial en el índice tecnológico.
 - ⇒Plan Nacional de Normalización para:
 - ⇒Promover un sistema orientado a mejorar la calidad de los productos industriales.
 - ⇒Garantizar el cumplimiento de las normas y reglamentos técnicos.
 - ⇒Propiciar un sistema de fiscalización adecuado.
- ⇒El Proyecto Apoyo a la Mejora de la Competitividad (PAMC) ha ejecutado quince programas orientados a dar soporte tecnológico contribuyendo a mejorar la

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

productividad, la calidad, reducción de costos, desarrollo de productos y cumplimiento de las normas técnicas en 310 empresas.

COMENTARIO: El Perú sigue siendo uno de los países de la región con menor gasto en Ciencia y Tecnología. El préstamo BID demoró casi una década en concretarse y es insuficiente. Existe muy poca conciencia entre autoridades, funcionarios y público en general de la importancia de la investigación científica y tecnológica. El AN podría explorar alianzas con CONCYTEC y la ANR para impulsar

Política 21: Desarrollo en Infraestructura y Vivienda

- ⇒Se han invertido 3,466 millones de soles para el mantenimiento, rehabilitación y construcción de vías nacionales, lo cual ha beneficiado a 13 millones de personas y resultado en miles de kilómetros de vías mejoradas.
- ⇒La electrificación pasó de 75% a 78% entre 2002-2005 (siendo la meta para 2006 de 83%), beneficiando a más de un millón de habitantes, y la transmisión se ha incrementado a 880kw (en 14%) desde 2001.
- ⇒Se ha creado la Autoridad Portuaria Nacional para certificar puertos, y transferir los puertos lacustres a los Gobiernos Regionales de Loreto y Puno.
- ⇒Se ha establecido como metas para 2006 la construcción, mejora y rehabilitación de aeropuertos, con grandes inversiones de Lima Airport Partners para promover su modernización.
- ⇐Falta la instalación de teléfonos públicos en áreas rurales donde 70% de provincias aún cuenta con menos de un teléfono público por cada mil habitantes.
- ⇒Existe 76% de cobertura de agua potable y 57% de cobertura de saneamiento a nivel nacional, las cuales son un incremento respecto de los indicadores del 2001.
- ⇒El Programa Nacional de Agua y Saneamiento (PRONASAR) implementa servicios sostenibles de agua y saneamiento vía la rehabilitación y construcción de sistemas.
- ⇒Existen varios programas de desarrollo turístico nacional, las cuales focalizan en propaganda y mejoramiento de áreas históricas.
- ⇒El Estado ha tomado un rol subsidiario, facilitador y regulador en el desarrollo habitacional del país.
- ⇐Hay un déficit de capacidades de gestión porque en lugares que cuentan con recursos extraordinarios se evidencia falta de mantenimiento de la infraestructura ya existente.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

COMENTARIO: Según el Censo del 2007, el número de viviendas particulares urbanas ha crecido al 3.2% anual en los últimos 15 años, al doble que el crecimiento demográfico (1.6%); y las rurales al 2% pese al estancamiento de la población rural (0.02% de crecimiento entre 1993 y 2007). En total, hay 2.5 millones de viviendas particulares nuevas desde 1993. Sin embargo cerca del 40% de las viviendas urbanas y 96% de las rurales tienen paredes precarias y un 29% de las urbanas y 86% de las rurales tienen solo piso de tierra. Un 78% de las viviendas urbanas tienen agua de red pública, frente a solo el 22% de las rurales. El 45% de éstas no tienen ningún tipo de servicio higiénico. El reto es mejorar la calidad de la vivienda, sobre todo la rural y ampliar el acceso a los servicios básicos. Otro reto enorme es la falta de inversión en infraestructura (carreteras, aeropuertos y puertos) estimándose un déficit de más de 20 mil millones de dólares en este campo. Debe evaluarse si el AN debe involucrarse en este tema.

Política 22: Política de Comercio Exterior para la Ampliación de Mercados con Reciprocidad

- ⇔El crecimiento del comercio exterior resulta de mejores condiciones de acceso a los mercados y de las políticas de promoción de la competitividad del sector.
 - ⇒Las exportaciones del país fueron 2,5 veces más grandes en 2005 que en 2001 y se espera una participación de 23% en el PBI de 2006.
- ⇒El Perú ha participado activamente en el sistema multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC) donde ha logrado varias exportaciones libres de aranceles y hasta suscribió la conformidad de las negociaciones del TLC con Estados Unidos.
 - ⇒En 2003, se negoció con MERCOSUR una ampliación de los acuerdos de preferencias arancelarias.
 - ⇒Fuera de estos ejemplos hay varios acuerdos de libre comercio con distintos países y regiones del mundo.
- ⇒En enero de 2006, se logró perfeccionar la zona de libre comercio de bienes andina.

COMENTARIO: En 2007 se concretó el TLC con Estados Unidos. Si bien ello abre nuestras exportaciones al mercado más grande del mundo, algunos especialistas han llamado la atención sobre la pérdida de competitividad de los agricultores tradicionales en productos como papa, maíz, arroz etc. en los que los agricultores del norte son mucho más competitivos. Preocupa asimismo la competitividad de las MYPES de confecciones de concretarse el TLC con la China. Como parte de su preocupación por la competitividad y equidad el AN debe informarse sobre estos procesos y propiciar un debate público sobre este tema en alianza con la academia.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

Política 23: Política de Desarrollo Agrario y Rural

- ⇔Es indispensable lograr sinergia entre ministerios y otras entidades de diferentes niveles de gobierno, que ha creado la implementación del Plan Nacional de Superación de la Pobreza en Cuencas y Corredores Económicos (PROCUENCA).
 - ⇔PROCUENCA propone articular las actividades de los diferentes sectores en un determinado territorio.
- ⇒El sector agropecuario creció 2,5%,...
- ⇐pero en los años 2003 y 2004 hubo una pérdida de producción tradicional, debido a varios factores, ...
- ⇒en tanto que la producción no tradicional para exportación creció (espárrago, alcachofa, etc.) .
- ⇔El funcionamiento de los mercados agrarios tienen que ser fortalecidos y desarrollados mediante:
 - ⇔Mayor acceso a mercados externos
 - ⇔Promover la gestión empresarial y organización de los productores en cadenas productivas
- ⇒El Estado ha programado inversiones de alrededor de US \$ 7.900 millones en grandes proyectos de irrigación ubicados sobre todo en la costa, los que recibiría 85% de esa inversión.
- ⇒En julio de 2005 se creó el Programa de Riego Tecnificado para:
 - ⇒Promocionar el reemplazo progresivo de los sistemas de riego tradicionales a fin de:
 - ⇒Conservar y generar agua
 - ⇒Sostener la calidad del recurso
 - ⇒Procurar su distribución de manera justa.
- ⇒Los hogares rurales están diversificando sus actividades económicas, y los vínculos urbano-rurales constituyen el camino a la prosperidad para muchos ámbitos rurales.
- ⇐La actual institucionalidad pública, encargada de aspectos parciales y segmentados del desarrollo rural, deberá modificarse sustancialmente para generar organizaciones capaces de implementar las transformaciones productivas que se requieren.

COMENTARIO: Pese al auge de la agro-exportación, no se aprecian mejoras de productividad en la mayoría de pequeños agricultores y ganaderos de la Sierra y Selva. Falta coordinación entre programas como Sierra Exportadora y PRONAMACHCS, MARENASS etc. El desarrollo rural no se basa solo en la agricultura o la ganadería; la mediana y pequeña minería, el turismo cultural y ecológico, las artesanías, la acuicultura, la agroindustria etc. son todos rubros que deben formar parte de una estrategia integrada dada la diversidad ecológica y cultural del Ande y la Amazonía.

Política 24: Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente

- ⇐En muchos ámbitos no sólo no hay estándares acordes a las realidades regionales, sino tampoco hay estándares nacionales de la calidad o del tipo de servicio que el usuario debe esperar.
- ⇔El control del gasto fiscal es necesario:
 - ⇔Una de las metas de 2006 es que el gasto corriente represente el 75% del gasto total.
- ⇐Durante el periodo 2001-2005 el crecimiento real de los recursos efectivamente ejecutados del presupuesto público fue de aproximadamente 5,9%.
- ⇒El aumento en remuneraciones estuvo dirigido al personal militar y policial, del Poder Judicial, universidades públicas, sector Salud y docentes para:
 - ⇒Mejorar las remuneraciones de los sectores públicos que generan mayor valor agregado social
- ⇒La expansión del gasto corriente para el funcionamiento de los diversos servicios públicos es una consecuencia necesaria para la ampliación de la cobertura de dichos servicios.
- ⇐Los acuerdos de gestión en cinco prioridades sanitarias nacionales no han sido implementadas, por ello se ha formulado una propuesta para mejorar la experiencia para los acuerdos:
 - ⇔Desarrollar un sistema de acuerdo de gestión entre el MEF y el MINSA, para después incluir a Gobiernos Regionales y Locales y redes de servicios.
 - ⇔Incorporar un sistema de incentivos y penalidades individuales e institucionales.
 - ⇔Considerar indicadores de resultado y de gestión.
 - ⇔Establecer con claridad los cambios institucionales necesarios para el flujo de decisiones y recursos que permitan el logro de resultados sanitarios.
- ⇒El Convenio de Asistencia Técnica se firmó en 2005 entre el MEF y los Gobiernos Regionales para generar de manera conjunta una cartera de proyectos de impacto regional y local que pueden ser ejecutados rápida y eficazmente.
- ⇒La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública promueve:
 - ⇒La transparencia del Estado
 - ⇒Regular el derecho fundamental del acceso a información.

COMENTARIO: La rendición de cuentas por parte de las entidades estatales ha progresado significativamente. La mayoría de las dependencias públicas cuentan con páginas Web que orientan y dan información al usuario. No todas ellas están actualizadas ni completas. Además siguen sin existir estándares de atención al usuario. El AN podría establecer un convenio con el proyecto de Mejores Prácticas Gubernamentales con el CAD para reforzar una campaña dirigida tanto al funcionario público como al usuario sobre deberes y derechos ciudadanos.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

Política 25: Cautela de la Institucionalidad de la Fuerzas Armadas y su Servicio a la Democracia

- ⇔La supeditación de las FFAA al poder constitucional.
 - ⇔Incorpora a los institutos armados como órganos de ejecución
- ⇔La ampliación del plazo de intervención en zona no declarada en estado de emergencia no especifica los roles de la PNP y de las FFAA.
- ⇒Fondo para las FFAA y la PNP, aprobado en diciembre de 2004, financia la repotenciación, renovación tecnológica, adquisición, reparación y mantenimiento de equipamiento.
- ⇔Ciertos pasos han sido propuestos:
 - ⇔Transparencia de las compras del MINDEF
 - ⇔Profesionalización de las FFAA
 - ⇔Participación en operaciones de mantenimiento de paz de la ONU

COMENTARIO: Las FFAA han operado con respecto a la democracia y al orden constitucional en los últimos años quizás porque pesa sobre ellos el descrédito de su sumisión al asesor Montesinos durante los años de Fujimori. Hay un esfuerzo de profesionalización y compromiso con el desarrollo del país en labores de capacitación como las que realiza el CAEN para la oficialidad y algunos civiles. Esta es una instancia que el AN podría utilizar, sin mayores costos, para divulgar su rol y las Políticas de Estado frente a estos influyentes grupos de militares y civiles.

Política 26: Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción, El Lavado de Dinero, La Evasión Tributaria y el Contrabando en Todas sus Formas

- ⇒La ley para la Contraloría General de la República (CGR) asegura mayor autonomía del Contralor, y establece un sistema para su elección.
 - ⇒No se le puede remover durante su periodo, salvo causa justificada y un complicado trámite legal
- ⇒Una de las metas de esta política es la transparencia económica del Estado poniendo a disposición información sobre:
 - ⇒Ejecución presupuestal.
 - ⇒Recaudación.
 - ⇒Proveedores.
 - ⇒Fondos y bienes inmuebles del Estado.
- ⇒La información sobre la ejecución presupuestaria y financiera de las unidades ejecutoras (UE) del Gobierno Central es la registrada en el SIAF que se ha planteado como un medio de pagaduría del Tesoro Público.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

- ⇒El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) tiene información sobre la ejecución de gasto de todas las UEs del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales.
- ⇒En el Gobierno de Transición se instaló la Iniciativa Anticorrupción, la cual ha procesado a un buen número de personas que pertenecieron a altas esferas del poder, de las que 30 han recibido sentencias.
- ⇒La Comisión de Lucha contra los Delitos Aduaneros y la Piratería ha incautado mercadería ilegal por un valor de US \$ 141'617.568.
- ⇒Ley Número 28024, publicada en julio de 2003, regula la gestión de intereses en la administración pública para asegurar la transparencia en las acciones del Estado.
- ⇐Los avances en el fortalecimiento de la transparencia e instituciones de control contrastan con la persistencia de prácticas de nepotismo y la utilización de cargos públicos con fines particulares.

COMENTARIO: La Contraloría tiene hoy mayor autonomía y está desarrollando el control preventivo de los programas públicos. La iniciativa presidencial de una Comisionada Anti-corrupción ha quedado en nada con la renuncia de su primera titular por falta de apoyo político y recursos. Hay evidencias continuas de nepotismo y tráfico de influencias en el Congreso, Gobiernos Regionales y Locales y en menor medida en el Ejecutivo. Los medios siguen ganando rating con denuncias y escándalos contribuyendo a que la peruana sea una de las sociedades más desconfiadas del continente. Sin minimizar otras campañas que el AN ha llevado adelante, el tema de la ética, transparencia y tolerancia cero a la corrupción debería ser un tema central de educación ciudadana para el AN.

Política 27: Erradicación de la Producción, el Tráfico y el Consumo Ilegal de Drogas

- ⇐Al 2005, los cultivos de hoja de coca llegan a 48.200 hectáreas,...
- ⇒ una disminución de 4% respecto del año anterior.
- ⇐Los productores de hoja de coca han alcanzado alguna representación parlamentaria, pero en ésta no hay un consenso a nivel de los partidos respecto a este tema.
- ⇒En junio 2003 se aprobó Ley Número 28002 que modifica el Código Penal en materia de tráfico ilícito de drogas.
- ⇒Se ha decomisado y destruido miles de kilos de droga y capturado 8.535 personas involucradas en el tráfico ilícito de drogas.
- ⇒El Registro Único de Usuarios de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados se está desarrollando para que las autoridades cuenten con información en tiempo real y puedan conformar una red de comunicación entre autoridades.
- ⇒En el periodo 2001-2005, el Programa de Desarrollo Alternativo ha realizado alrededor de 200 obras de infraestructura social básica y económica como:

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

- ⇒Centros educativos
- ⇒Sistemas de agua potable
- ⇒Caminos vecinales
- ⇒Redes eléctricas
- ⇒Puentes Carrozables, etc.

COMENTARIO: Este es un tema complejo y polémico por sus costos internos y por estar sujeto a presiones externas (TLC-USA). Si existiera consenso en el Foro del AN podría explorarse el debate en torno a asuntos polémicos como el vínculo narcotráfico y terrorismo, mafias y la alternativa de legalizar el consumo.

Política 28: Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial

- ⇒Las autoridades regionales y locales, y representantes de organizaciones de la sociedad civil debatieron por 5 meses (11-03 al 3-04) sobre el modelo de justicia que requiere el país y abordaron varios temas que exigiendo para el Poder Judicial, mayor autonomía, mayores recursos y fortalecimiento del manejo del derecho y la carga procesal.
- ⇒Los siguientes temas del acceso a la justicia; políticas anticorrupción; modernización de los despachos de jueces y fiscales; recursos humanos; gobierno, administración y presupuesto; predictibilidad y jurisprudencia; reforma del sistema penal son recomendaciones del Acuerdo Nacional para la Justicia.
- ⇐La Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) ha elaborado varios planes para la reforma judicial, de los cuales sólo 25% han sido cumplidos.
- ⇒El Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 busca asegurar la vigencia de los derechos humanos e implementar políticas afirmativas a favor de los ciudadanos de mayor vulnerabilidad, en condiciones de igualdad de trato.

COMENTARIO: La reforma del Poder Judicial es sin duda una de las políticas de Estado pendientes en el país. La hoja de ruta fue trazada por la CERIAJUS con apoyo de la cooperación internacional, pero por falta de voluntad política y seamos claros, por intereses creados y aversión al cambio de jueces y autoridades judiciales, es poco lo que se ha avanzado al respecto. Solo si el AN se fortalece ya sea en los años que quedan de este gobierno, o como antesala a las elecciones de 2011, podría ponerse al frente de este tema que afecta no solo la competitividad de la economía peruana, sino los derechos básicos de las personas.

Política 29: Acceso a la Información, Libertad de Expresión y Libertad de Prensa

- ⇒El Gobierno ha puesto énfasis en el restablecimiento de la libertad de prensa, en la facilitación de comunicación y en la libre difusión de ideas e información.
 - ⇐Algunos periodistas que han participado en investigaciones de ciertas mafias han sido asesinados, y el Gobierno no ha estado en condiciones de garantizar que se les haga justicia.
- ⇒El Gobierno ha comenzado a crear páginas de Internet donde se publica información de instituciones públicas, liberando información antes difícil o imposible de obtener.
- ⇒La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública garantiza que cualquier persona puede solicitar información del Estado y obliga a que instituciones tradicionalmente “secretas” como las FFAA y la PNP respondan directamente a solicitudes de información sin intervención del Ministerio de Defensa.

COMENTARIO: Existe una amplia libertad de prensa en el país. Otro tema es la calidad de la misma, las instituciones de auto regulación como el Consejo de la Prensa Peruana no siempre han logrado las rectificaciones que han impuesto a periodistas inescrupulosos; muchos de ellos con un discurso crítico y supuestamente independiente. La relación del AN con la prensa es delicada; por un lado necesita a los medios para reforzar la difusión de sus acuerdos y el seguimiento de las políticas de Estado. De otra parte, debe mantener su objetividad y autonomía y evitar la sobre-exposición. Valdría la pena que la ST del AN diseñe una estrategia de medios, la valide con el Foro y proceda a replantear su trabajo y alianzas con instituciones como el CPP, IPYS, etc.

Política 30: Eliminación del Terrorismo y Afirmación de la Reconciliación Nacional

- ⇐Aún subsisten actos de violencia en el escenario nacional por remanentes de grupos terroristas que han redefinido su rol como protectores al narcotráfico a cambio de recursos y facilidades para su supervivencia.
- ⇐La Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) está encargada en acciones y políticas del Estado sobre la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional en la cual no se ha avanzado por la morosidad de las transferencias de fondos.
- ⇒La MCLCP difundió las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, y organizó la Caminata por la Paz y Solidaridad y el Gran Quipu de la Memoria.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

COMENTARIO: Subsisten grupos terroristas vinculados al narcotráfico especialmente en la zona del VRAE, que por sus recursos energéticos (paso del gaseoducto de Camisea) es de importancia vital para la economía nacional. Se ha iniciado, con bastante retraso, las reparaciones colectivas a las víctimas de la violencia. El AN debe unir fuerzas con la Defensoría para asegurar la continuidad del proceso de reparaciones.

Política 31: Sostenibilidad Fiscal y Reducción del Peso de la Deuda

- ⇒El déficit del sector público no financiero disminuyó de 2,5% en 2001 a 0,7% en 2005, la cual se explica por dos razones:
 - ⇒Mayores ingresos
 - ⇒Un incremento de ahorro primario de los municipios por su debilidad para generar proyectos de inversión
- ⇒La deuda interna está incrementando su participación en el periodo 2001-2005, lo que ha reducido la participación de la deuda externa de 89% en el periodo 1993-2000 a 78% en el último quinquenio.
- ⇒El financiamiento nuevo proveniente de fuentes crediticias externas y el obtenido de los mercados financieros internacionales ascendieron a US \$ 11.660 millones entre 2001-2005 donde:
 - ⇒17,7% se utilizó para financiar proyectos de inversión
 - ⇒82,3% se utilizó para libre disponibilidad
- ⇐En la gestión de la deuda se observa que una proporción importante de los ingresos se destina al pago de los compromisos adquiridos, mientras que persiste un serio déficit de consumo que compromete el desarrollo de las capacidades humanas.

COMENTARIO: Los problemas macroeconómicos han pasado de la falta de crecimiento a un crecimiento acelerado (12% del consumo privado, por encima del 9% del PBI en 2007) que puede no ser sustentable y contribuye al rebrote de la inflación. El canon minero y el buen desempeño de la economía en los últimos 6 años significan recursos públicos sin precedentes. El problema sigue siendo la calidad del gasto público, especialmente a nivel de gobiernos locales y regionales. Una limitación grave es la congelación del gasto corriente que impide contar con profesionales idóneos que viabilicen los fondos de inversión. Como se ha sugerido, el AN debería sumar fuerzas con instituciones como la MCLCP y el MEF para mejorar la calidad y equidad del gasto social no solo del gobierno central, sino también el de los gobiernos regionales y locales.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
 Consultor: Carlos E. Aramburú

4.2. BALANCE DEL PROYECTO PNUD-AN (Proyecto No. 14425)

El balance del avance de las políticas de Estado señala importantes avances, problemas aún no resueltos y temas pendientes. En resumen el balance es positivo y la contribución del AN importante tanto por la evidencia documental como por las versiones de los entrevistados.

En el 2007 el aporte del PNUD ha permitido desarrollar las siguientes acciones⁶:

TIPO DE ACTIVIDAD	LUGAR/FECHA	TEMA	FUENTE
Descentralizada	Huaral 14-15/5	Puntualidad	PNUD
Descentralizada	Chachapoyas 8/6	Amazonía	PNUD
Descentralizada	Apurímac 16/6	Foro regional	PNUD
Descentralizada	Cuzco, 24/9	Foro regional	PNUD
Descentralizada	Tumbes, 9-10/10	Foro regional	PNUD
Descentralizada	Huancayo 12/10	Foro regional	PNUD
Descentralizada	Piura 15/10	Capacitación docentes	PNUD
Descentralizada	Ayacucho 19-20/10	Difusión AN	PNUD
Descentralizada	Concepción 16/11	Acuerdo regional	PNUD
Descentralizada	Huancayo, 22/11	Foro regional	PNUD
Reuniones Comité Coord.	Lima, 23/4	Descentralización	PNUD
idem	Lima 18/6	PROLIDER	PNUD
6 Reuniones de trabajo	Lima del 2-7; 2007	Diversos	PNUD
Publicación (2000 ej.)	Lima, 3/5	Políticas de Estado	PNUD

Estas actividades se traducen en logros tales como:

- Creciente presencia y peso de los GR en el Foro del AN.
- Formalización de la representación de los GR en el AN con el nombramiento del Coordinador de la ANGR y un alterno a las sesiones del Foro.
- Presencia del AN en ciudades del interior del país.
- Difusión de funciones del AN en forma descentralizada
- Difusión de los avances en las Políticas de Estado mediante publicación de balance con un tiraje de 2000 ejemplares (aunque no se informa de cómo se hizo su distribución).

Entre los factores que influyen en estos resultados se pueden mencionar:

Factores positivos;

⁶ Acuerdo Nacional; Informe de Actividades 2007, pags. 51-57. Lima 2008

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

- El distanciamiento del gobierno central y la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización determinó que los GR acudan al AN para canalizar sus reclamos y problemas. Es indudable que el AN ha logrado legitimidad y resonancia entre la mayoría de GR. Sin embargo el AN cuenta con limitados recursos para un apoyo técnico sostenido a los GR, en especial en armonizar sus políticas de desarrollo regional a las políticas de Estado del AN.
- El Foro del AN ha continuado reuniéndose con regularidad y con buena asistencia de la mayor parte de sus miembros.
- La relación con el Primer Ministro y la PCM es fluida así como es notoria la presencia de varios ministros en el Foro para presentar y discutir sus propuestas programáticas. Sorprende la ausencia de los Ministros de los sectores sociales en las reuniones del Foro.
- Los Grupos de Trabajo, en especial el de Descentralización (con 12 reuniones), inicialmente el de Desarrollo Rural (con 9 reuniones en enero y solo una después en junio) y el del Deber (con 9 reuniones en el año) han tenido vigencia. El Grupo sobre Partidos Políticos solo tuvo 3 reuniones a principio de año y el Grupo de PROLIDER han tenido actividades mas limitadas. Es clave no depender solamente del trabajo voluntario de sus miembros para activar estos grupos de trabajo como se sugiere mas adelante y conformarlos en torno a las políticas prioritarias.
- La campaña por los deberes ciudadanos, iniciada con el tema de la puntualidad, tuvo amplia repercusión en los medios y en la opinión pública. Que ello haya mejorado los hábitos horarios de la ciudadanía, es mas difícil de probar.
- El PNUD ha facilitado el acceso a recursos adicionales para el AN. Tal es el caso del apoyo de la AECI por 90 mil dólares, destinados a apoyar el Foro de Partidos Políticos, los Acuerdos Regionales y el trabajo de difusión con docentes entre el 2006 y el 2008. Asimismo el PNUD apoyó la obtención y administró los fondos de la Cooperación Canadiense (ACDI) por \$70,347 para actividades descentralizadas (pasajes aéreos y estadía de personal de la ST del AN), algunos conversatorios y seminarios y publicaciones realizados del 2006 al 2008. Asimismo con el apoyo del PNUD se ha gestionado y obtenido una nueva donación de la AECI por \$127,551 que está en plena ejecución.

Factores negativos o barreras

- Se ha debilitado el vínculo con el Congreso de la República pues los representantes de los partidos políticos ante el AN ya no son congresistas en su mayoría. La fragilidad institucional e ideológica de los partidos políticos resta coherencia y relevancia al accionar de sus representantes ante el AN:
- Los niveles mas altos del Poder Ejecutivo no parecen valorar lo suficiente el rol y potencialidades del AN.
- La gran cantidad de políticas de Estado (31) y la falta de priorización de algunas de éstas ya sea por su importancia para el desarrollo del país y/o por su afinidad

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

- con las metas gubernamentales, le resta efectividad e impacto a la labor de propuesta y seguimiento del AN.
- No se han desarrollado alianzas estratégicas con otras organizaciones (como por ejemplo la Defensoría, la academia, la MCLCP, etc.) que reforzarían el rol y legitimidad del AN.
 - La presencia del AN en los medios es modesta de manera que no es reconocido como un bien público para la mayoría de la población.
 - La ubicación física de la ST del AN en el local de la PCM lleva a confundirlo con una dependencia del gobierno.
 - El AN no cuenta con los recursos financieros y humanos suficientes para asumir sus múltiples funciones en relación a los Grupos de Trabajo, seguimiento y evaluación de las políticas de Estado y el apoyo a los GR entre otras tareas.
 - El Secretario Técnico tiene poca autonomía para una labor más proactiva y ejecutiva a favor del AN.

En cuanto al apoyo del PNUD, destaca su continuidad y flexibilidad, permitiendo a la ST actuar con muchos grados de libertad y usar estos recursos de acuerdo a lo que la coyuntura del país requiera. Asimismo el cubrir el costo del Secretario Técnico y 4 de sus asesores, le da independencia respecto del gobierno. El aporte del PNUD, como se ha señalado, es la principal fuente de recursos para el AN. Como se sugiere más adelante, sería conveniente diversificar las fuentes de apoyo al AN con base a un Plan Estratégico Multianual que le otorgue mayor horizonte, solidez y predictabilidad.

Respecto de la estrategia del “partenariado” o asociación estratégica entre instituciones, ya se ha señalado que este es uno de los puntos débiles del AN. En cuanto al sistema de NNUU, muchas de las políticas de Estado caen en la experticia de agencias del sistema como el UNFPA, FAO, UNICEFF, etc. pero los vínculos del AN y sus grupos de trabajo con estas agencias y su considerable bagaje técnico no se ha articulado en forma estratégica con los Grupos de Trabajo del AN. Cabría plantear que el PNUD cumpla un rol de “broker” o articulador entre los Grupos de Trabajo prioritarios del AN y las agencias especializadas del sistema de NNUU.

Como se ha señalado, es también notoria la falta de alianzas estratégicas con instituciones como la Defensoría del Pueblo para el tema de derechos y prevención de conflictos sociales; con la MCLCP (pese a que ésta conforma el Foro del AN) para los temas de pobreza y descentralización; con los centros de investigación y universidades para el seguimiento y evaluación de las políticas de Estado, con los medios más serios para la divulgación sistemática de las actividades y acuerdos del AN y con instituciones especializadas de la sociedad civil concernidas con la vigilancia social y la abogacía por los derechos humanos, económicos, sociales y culturales.

Es obvio que una estrategia de este tipo supone riesgos que es necesario evaluar. Por ello, nuestra recomendación central es la formulación, discusión y validación de un Plan Estratégico Multianual al 2011 para el AN como se discute en la siguiente sección.

5. RECOMENDACIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

El análisis precedente contiene una serie de observaciones y sugerencias que pueden servir de recomendaciones para el AN y para el PNUD en el compromiso de fortalecer este espacio de diálogo nacional. A continuación intentamos resumir los puntos centrales tanto para un nuevo ciclo de apoyo del PNUD al AN, como para orientar el apoyo de otros donantes posibles y las funciones de la propia Secretaría Técnica del AN.

1) Elaborar un Plan Estratégico Multianual y su respectivo Presupuesto. Los próximos 3 años (2009-2011) serán cruciales por varias razones; resta la mitad más difícil para todo gobierno que es terminar bien; la conflictividad parece estar en aumento tanto por las mayores expectativas, como por la desaceleración de la economía y el aumento de la inflación y desde mediados del 2010 el país entrará en clima electoral. Por todo ello, y ante la anunciada renuncia del Secretario Técnico parece conveniente dedicar tiempo y esfuerzo a elaborar un Plan Estratégico Multianual 2009-2011 para el AN en lo que resta de este año. Este Plan deberá profundizar los aspectos críticos resaltados en esta breve evaluación, definir las funciones prioritarias para el AN en ese período y proponer mayor autonomía y grados de libertad para la ST.

Sugerencia al PNUD; Considerar la posibilidad de apoyar la elaboración del Plan Estratégico Multianual, con un equipo mixto conformado por funcionarios del AN, y expertos externos. Una vez discutido y consensuado al interior del Foro del AN, y con funcionarios claves del gobierno, debería servir, de preferencia con el apoyo del PNUD, para armar una cartera de donantes para esos tres años que le permita un mínimo de estabilidad y predictabilidad al AN.

2) Priorizar las Políticas de Estado para el seguimiento del AN. Para darle mayor efectividad a la labor de propuesta y seguimiento a las Políticas de Estado, es imprescindible priorizar aquellas que sintonicen mejor con las metas del gobierno actual y para las que se han fijado metas al 2011 (Ver el Marco Social Multianual 2009-2011 recientemente aprobado por el Ejecutivo). Los datos del Censo 2007 que ya se encuentran disponibles pueden servir de línea de base en esta tarea. Ello no implica descuidar aquellas que por su relevancia para el desarrollo nacional, el AN considere necesario priorizar también. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no es factible trabajar con igual intensidad en el seguimiento, evaluación y difusión de las 31 Políticas de Estado.

Sugerencia al PNUD; Como en el caso de la consultoría apoyada por el PNUD para identificar los 4 ejes transversales de las Políticas de Estado que tuvo óptimos resultados, se sugiere que como parte del Plan Estratégico Multianual, se considere el priorizar un número limitado de políticas de Estado para su seguimiento y evaluación de aquí al 2011.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

3) Reforzar y conformar Grupos de Trabajo para las Políticas Priorizadas. Realizadas las tareas anteriores debe reforzarse o crearse los grupos de trabajo responsables del análisis, seguimiento y evaluación de las políticas priorizadas. Para ello será necesario contar con los recursos para contratar expertos temáticos que apoyen a estos grupos de trabajo y desarrollar convenios con la academia para las labores técnicas que dichas actividades demanden.

Sugerencia al PNUD; Definidas las políticas prioritarias, habría que reforzar, crear o discontinuar los Grupos de Trabajo correspondientes. En la medida en que las agencias de cooperación internacional tienen temas en los que se especializan, la mesa de donantes liderada por el PNUD podría invitar a éstas a vincularse con los Grupos de Trabajo cuyo tema les es afín. Es clave que los Grupos de Trabajo no dependan solamente del trabajo voluntario de los miembros o los representantes ante el AN, sino también con un pequeño fondo para contratar expertos en el tema que propongan los indicadores, identifiquen las fuentes de datos, analicen los avances y apoyen en la difusión de los resultados. Ello le daría mayor solvencia técnica, visibilidad y legitimidad pública al AN.

4) Desarrollar un proceso de articulación institucional. Como parte del Plan Estratégico, la ST quedaría encargada de explorar, proponer y concretar alianzas operativas con otras instituciones como la Defensoría del Pueblo, el CEPLAN, la MCLCP, la academia, etc. que permitan crear una red institucional más fuerte para el diálogo entre el gobierno, la sociedad política y la sociedad civil.

Sugerencia al PNUD; Esta es una tarea del nuevo Secretario Ejecutivo y debe considerarse en el Plan Estratégico Multianual cuya elaboración apoyaría el PNUD. En éste debe explorarse la factibilidad y modalidad de alianza con otras organizaciones nacionales concernidas con la gobernabilidad y el diálogo democrático.

5) Prepararse para contribuir al debate sobre Políticas de Estado en la próxima coyuntura electoral. La coyuntura electoral del 2011, que empezará a desarrollarse desde mediados del 2010, constituye una oportunidad y un reto para el AN para orientar el debate electoral a temas sustantivos referidos a las Políticas de Estado. La presencia de los principales partidos políticos en el Foro del AN puede darle legitimidad y asegurar la colaboración de estos en esta iniciativa. Una tarea previa sería la socialización y presentación del rol del AN y de las Políticas de Estado en los centros de formación profesional y de líderes (CAEN, Universidades, CADE, etc.). Esta actividad debe prepararse con tiempo por su complejidad e importancia, asegurando los recursos de diversas fuentes que permitan la preparación de los documentos relevantes, el trabajo con los grupos políticos en contienda y un trabajo sistemático y sostenido de difusión a través de Foros regionales, prensa escrita, radial y televisiva e incluso organizar el debate electoral de los candidatos finalistas.

Sugerencia al PNUD; Apoyar al AN en liderar el proceso del debate político para las elecciones generales de mediados del 2011. El PNUD puede actuar como “broker” entre el

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

AN y donantes internacionales como el National Endowment for Democracy, la Fundación Zoros, el USAID, etc. Sería conveniente asimismo buscar aliados nacionales para esta tarea como TRANSPARENCIA para el debate mismo y el CIES para los trabajos de diagnóstico y propuestas.

6) Analizar la factibilidad de un apoyo técnico a los Gobiernos Regionales. Específicamente en armonizar las políticas regionales con las Políticas de Estado del AN. Esta es una tarea complicada e involucrada por lo que solo debe acometerse si existen los recursos para ello. De ser así, debe analizarse asimismo con qué aliados puede llevarse a cabo esta tarea, por ejemplo con la MCLCP por su legitimidad y presencia en todo el país.

Sugerencia al PNUD; El apoyo a GR es una tarea compleja y puede requerir fondos importantes. Sin embargo es claro que la gobernabilidad del país depende en buena medida de su actuación pues la mayor parte de conflictos recientes han tenido escenarios y reclamos regionales. Es asimismo una oportunidad para aquellos GR que cuentan con importantes recursos del canon minero, que en la mayoría de los casos, no han podido gastarse son oportunidad y propiedad. Podría contemplarse la posibilidad de establecer una sub grupo de donantes (la AECI ha aprobado un convenio por 100 mil euros al AN sobre este tema para el 2008) específico al tema de apoyo a GR en el diseño de sus estrategias de desarrollo regional y los proyectos claves que se desprenden de éstas.

7) Reforzar la Secretaría Técnica. Apoyarla con recursos para un local adecuado e independiente y su equipamiento, un fondo para consultorías y capacidades para atender la difusión hacia adentro y hacia afuera de los acuerdos y pronunciamientos del Foro, así como de los resultados del seguimiento y evaluación de las políticas priorizadas. En el marco del Plan Estratégico Multianual debe evaluarse asimismo si la actual composición de los asesores de la ST tiene el perfil adecuado para las tareas prioritarias que el AN acuerde desarrollar. El probable cambio del Secretario Técnico debería constituir la oportunidad para evaluar la composición profesional del AN frente a las nuevas actividades que asuma la ST . Un área que requiere ser reforzada es la de comunicación y relación con los medios. Esto es clave para mejorar la apropiación pública del AN e incrementar su influencia en la opinión y las políticas públicas.

Sugerencia al PNUD; El apoyo del PNUD es la columna vertebral de la ST y por tanto del AN. Su financiamiento del Secretario Técnico y asesores garantiza la autonomía, continuidad e independencia política del AN. Una nueva estrategia multianual para el AN supondrá evaluar si el actual equipo de la ST es el idóneo. En todo caso debe ser responsabilidad del nuevo secretario técnico evaluarlo y tomar esa decisión. Entre tanto, el apoyo del PNUD debe continuar y ampliarse de ser posible con apoyo de otros donantes para los requerimientos señalados líneas arriba.

ANEXO 1
GUIA DE ENTREVISTA

PRESENTACIÓN

Razón de la entrevista

CARACTERIZACIÓN DEL ENTREVISTADO Y LA INSTITUCIÓN A LA QUE PERTENECE

1. ¿A qué institución pertenece? Caracterizar la institución: a qué se dedica.
2. ¿Cómo se involucra su institución en el Acuerdo Nacional? ¿Por qué es importante su participación?

PERCEPCIÓN DEL ACUERDO NACIONAL

3. ¿Cuál considera que es el principal objetivo o función del Acuerdo Nacional? ¿Cuáles más? (Buscar la participación y los consenso? Ser un mapa que permite planificar el futuro?)
4. ¿Piensa que esos objetivos se están cumpliendo? ¿Cómo así? ¿Cuál es el principal impacto que ha tenido el Acuerdo Nacional?
5. ¿Qué acciones o estrategias se han llevado a cabo para cumplir sus principales objetivos?
6. ¿Qué otras acciones o estrategias sería necesario implementar? ¿Por qué?
7. ¿Cuáles son las principales dificultades o barreras que enfrenta el Acuerdo Nacional?

CONDUCCIÓN DEL ACUERDO NACIONAL

8. ¿Cómo ve el liderazgo del Secretario Técnico del Acuerdo Nacional?
9. ¿Qué características debería tener o qué otras funciones tendría que cumplir? (Investigar aciertos y vacíos)

LOS MIEMBROS Y SU PARTICIPACIÓN

10. ¿Cómo es la participación de los miembros? ¿Qué tan comprometidos se sienten? ¿Hay alguien excluido, que debería participar?
11. ¿Existe un buen balance entre los representantes de organismos públicos (ejecutivo, legislativo) y los privados; y entre lo regional y lo central?
12. ¿Qué tan fluida es la dinámica entre las partes? ¿Qué podría hacerse para mejorarla?
13. ¿Qué tan efectivos son los mecanismos de búsqueda de consensos?

LEVANTAMIENTO Y VISIBILIDAD DE LOS TEMAS

14. ¿Cuál es el proceso que se sigue para levantar un tema en agenda?
15. ¿La dispersión de los temas ha sido un problema? (31 políticas) ¿En qué sentido?
16. ¿Cuáles son los mecanismos para lograr que los acuerdos tomados en el Acuerdo Nacional tengan algún impacto en la política del gobierno? (Llegada a los medios?)
17. ¿Considera que la difusión es un medio importante? ¿Cómo ha sido el impacto en medios de los acuerdos y propuestas? ¿Qué podría hacerse para tener una mayor llegada?
18. ¿Qué hace que el ejecutivo o legislativo recojan los planteamientos de Acuerdo Nacional implementando acciones al respecto (o leyes)?
19. ¿En cuál tema piensa que se ha tenido más impacto? ¿Cómo así?
20. ¿En qué temas se ha tenido menos impacto y por qué?

CONTRIBUCIÓN DEL PNUD AL ACUERDO NACIONAL

21. ¿Cómo ve la contribución del PNUD para el funcionamiento del Acuerdo Nacional? ¿Sugerencias?

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
 Consultor: Carlos E. Aramburú

ANEXO 2
RELACIÓN DE ENTREVISTADOS

N°	NOMBRE Y CARGO	INSTITUCIÓN	FECHA
1	José González Vigil Oficial del Programas. Encargado del Proyecto con el Acuerdo Nacional	PNUD	23/6/08
2	Alberto Suppa Oficial de Programas	PNUD	23/6/08
3	Max Hernández C. * Secretario Técnico	ACUERDO NACIONAL	27/6/08
4	Carmen Vildoso * Coordinadora General de Actividades	ACUERDO NACIONAL	27/6/08
5	María Luisa Valdez * Asesora de la Secretaría Técnica	ACUERDO NACIONAL	27/6/08
6	Paola Arriaga U. * Coordinadora de seguimiento	ACUERDO NACIONAL	27/6/08
7	Dana Cáceres P. * Asesora de la Secretaría Técnica	ACUERDO NACIONAL	27/6/08
8	Federico Arnillas Representante	MESA DE CONCERTACIÓN DE LUCHA CONTRA LA POBREZA	27/6/08
9	Rafael Roncagliolo Miembro del Comité Técnico Ex Secretario Técnico	ACUERDO NACIONAL	1/7/08
10	Gonzalo Flores Representante ante Acuerdo Nacional	CONFERENCIA EPISCOPAL	1/7/08
11	Carmela Sifuentes Representante ante el Acuerdo Nacional	CGTP	2/7/08
12	Leopoldo Scheelje Representante ante el Acuerdo	CONFIEP	2/7/08

* Entrevista grupal

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

N°	NOMBRE Y CARGO	INSTITUCIÓN	FECHA
	Nacional		
13	José Luis Delgado Representante ante el Acuerdo Nacional	APRA	3/7/08

ANEXO 3

TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA EVALUACIÓN DEL PROYECTO 00014425 “IMPLEMENTACION DEL ACUERDO NACIONAL”

I. INTRODUCCIÓN

✦ **La Política de Monitoreo y Evaluación de PNUD**

De acuerdo con las Políticas y Procedimientos del PNUD, Política de Evaluación del PNUD y en el marco del Plan de Evaluación 2006-2010, se ha considerado evaluar el proyecto 00014425: “**Implementación del Acuerdo Nacional**”, durante el segundo trimestre del año 2008.

En el marco del Documento de Programa de País 2006-2010 suscrito por el Gobierno del Perú y el PNUD, el proyecto “Implementación del Acuerdo Nacional” forma parte del Outcome 52: “Establecimiento de capacidades de prevención y manejo de conflictos a nivel de Gobierno Central y Regiones, a través de la aplicación de herramientas para la identificación y gestión de conflictos y fortalecimiento del diálogo democrático”.

✦ **Antecedentes**

El Acuerdo Nacional busca consolidar la transición democrática y la legitimidad del sistema político: es un compromiso de diálogo, creado para acordar políticas de Estado que otorguen la estabilidad que se requiere para alcanzar un desarrollo sostenido. Asimismo, el Acuerdo Nacional permite a la sociedad civil expresarse y contribuye a construir una democracia basada en el diálogo.

A partir de la convocatoria oficial del Acuerdo Nacional, el 5 de marzo de 2002, se inició un proceso de reuniones, consultas y eventos, en el que los representantes de las fuerzas políticas presentes en el Congreso, de la sociedad civil y del Gobierno peruano se comprometen a entablar un diálogo para lograr un Acuerdo Nacional, que sirva de base para la transición y consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro, a través de la formulación de políticas de Estado.

En este contexto, el PNUD apoya la implementación del Acuerdo Nacional a través del Proyecto 00014425: “Implementación del Acuerdo Nacional”, ejecutado por la Presidencia del Consejo de Ministros bajo la modalidad NEX de gestión de proyectos (Ejecución Nacional), a partir del año 2002.

II. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

Esta evaluación independiente, que ha sido iniciada por PNUD-Perú de acuerdo a sus Procedimientos y Políticas de Evaluación, será financiada con recursos del PNUD. Su objetivo principal es el de revisar y documentar el progreso de la implementación del proyecto y la pertinencia de las acciones planteadas. Asimismo, se deberá documentar lecciones aprendidas y recomendar sobre acciones específicas que puedan realizarse en el futuro.

✦ **La evaluación se enfocará específicamente a:**

- ◆ Evaluar el desempeño global del proyecto y el desarrollo de las actividades ejecutadas por las entidades participantes.
- ◆ Analizar el cumplimiento del objetivo del proyecto con respecto a los indicadores del mismo, el financiamiento, la administración y la participación social, las propuestas de cambios para el futuro.
- ◆ Evaluar los resultados y los aprendizajes alcanzados en la ejecución del Proyecto, como referencia para otras iniciativas similares que el PNUD pudiera a futuro considerar apoyar.
- ◆ Hacer propuestas y recomendaciones acerca de la ejecución futura de proyectos similares, que consideren las acciones críticas requeridas para resolver los problemas encontrados y generar una propuesta para mejorar el impacto en línea con los objetivos originalmente establecidos.
- ◆ Determinar si los mecanismos de información para la implementación del proyecto evaluado, han aportado lo necesario para determinar si los insumos, trabajos, calendarios, acciones requeridas y resultados se han cumplido de acuerdo a lo planificado según el presupuesto y el plan de trabajo del Proyecto.

III. PRODUCTOS ESPERADOS DE LA EVALUACIÓN

Los productos que se desea obtener de esta evaluación son dos:

- El primero corresponde a un informe de evaluación, que contendrá la evaluación de resultados del Proyecto, la valoración del funcionamiento, las lecciones aprendidas, recomendaciones y descripción de las mejores prácticas. El informe de la evaluación debe estar basado en las guías y pautas del PNUD.
- El segundo producto es la presentación del resultado de esta evaluación al PNUD (debriefing).

Para la entrega de los productos se establece un plazo de máximo cinco semanas a partir de la fecha de suscripción del contrato de consultoría y de acuerdo al calendario que se presenta a continuación:

Productos Esperados	Calendario
---------------------	------------

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

Revisión de documentos y visitas al proyecto	Semanas 1-2
Entrega borrador del Informe de Evaluación al PNUD	Semana 4
Entrega versión final del reporte de Evaluación al PNUD y presentación resultados de la Evaluación al PNUD	Entre la Semana 5

IV. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

El evaluador apoyará a la oficina del PNUD en proporcionar una evaluación independiente y profunda del proyecto. La evaluación se llevará a cabo de forma participativa para que de esta manera la visión de todos los actores acerca del proyecto y sus recomendaciones de las mejoras al mismo sea considerada. Además todos los actores deben entender e identificarse por completo con el reporte de la evaluación.

El evaluador trabajará en colaboración con el personal de la oficina del PNUD y el equipo del proyecto, para determinar aspectos de la ejecución del proyecto y recomendar las estrategias y las acciones dirigidas a mejorar las formas de implementación para el futuro. Para esto, el proceso mediante el cual se llevará a cabo la evaluación es el siguiente:

- 1) Revisión previa de la documentación relevante proporcionada por PNUD
- 2) Llevar a cabo visitas al proyecto, entrevistar al equipo del proyecto y revisar los informes y documentación del proyecto que considere pertinente; entrevistar a los actores principales y a los funcionarios de la oficina del PNUD en Lima.
- 3) Elaborar el borrador del informe de evaluación, circularlo para revisión y aportes de los actores claves e incluir las observaciones y aportes para producir el informe final.

 **Los principales actores de la evaluación son los siguientes:**

- ◆ Responsables del proyecto como directores nacionales y consultores
- ◆ Personal del PNUD
- ◆ Otros por definir

V. CONSULTOR EVALUADOR

El consultor para esta evaluación será seleccionado por el PNUD-Perú. Deberá estar calificado y/o tener experiencia en disciplinas relacionadas con los temas abordados por el proyecto. Deberá tener experiencia internacional o nacional relevante y ser conocedor de la realidad peruana, dominar el idioma español y tener conocimiento básico de las políticas y procedimientos del PNUD. El detalle del perfil y responsabilidades se describe a continuación.

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

Este consultor estará a cargo de:

- Evaluar el diseño del proyecto y el logro de los objetivos.
- Evaluar aspectos de sostenibilidad, apropiamiento (ownership), monitoreo y evaluación y eficiencia
- Evaluar la estrategia del proyecto y la obtención de impactos. Analizando la calidad, eficiencia, pertenencia e impacto de las acciones implementadas para el desarrollo de capacidades
- Compilar y editar los insumos recogidos y preparar el informe final

Perfil requerido:

- Formación en Ciencias Políticas y/o Ciencias Sociales. Ideal Post Grado en Asuntos Políticos y/o Análisis Social.
- Tener experiencia por lo menos 10 años de experiencia en evaluación de proyectos en materia de concertación política y/o desarrollo social y/o gerencia de proyectos y/o actividades sobre concertación, análisis político y/o análisis de conflictos.
- Se dará preferencia a consultores con conocimiento de monitoreo y seguimiento y evaluación de proyectos aplicados por el UNDP.
- Conocimiento de la metodología del marco lógico y tener conocimiento sobre organizaciones gubernamentales, privadas y no gubernamentales relacionadas con temas de concertación política y prevención de conflictos.

Honorarios:

- El tipo de contrato será por Resultados y a tiempo completo, con una duración máxima de 5 semanas.
- Los honorarios ascienden a S/. 11,000.00 (Once mil y 00/100 Nuevos Soles), a ser pagados como sigue:
 - 10% a la presentación del Plan de Trabajo, el que deberá tener lugar en un plazo no mayor de 3 días de suscrito el contrato.
 - 30% a la presentación y aprobación del borrador del Informe de Evaluación, el que deberá tener lugar en un plazo no mayor a 4 semanas de suscrito el contrato.
 - 60% a la presentación y aprobación del Informe Final, el que deberá tener lugar entre el plazo de 5 semanas de suscrito el contrato.

 **Estructura e Indicaciones Específicas del Informe de Evaluación**

El PNUD proporcionará al evaluador los siguientes documentos y líneas guías, los mismos que representan las principales referencias para la evaluación.

- Documento de Proyecto, Informes de Avance, Informes Anuales, Ejercicios de Apreciación y otros documentos relacionados con el Proyecto en evaluación.
- Documento de Programa de País 2006-2010
- Política de Evaluación del PNUD

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

- Criterios de Calidad para los Informes de Evaluación
- Código Ético de Conducta para las Evaluaciones en el PNUD
- Lineamientos para Evaluadores de Resultados

El informe final de la evaluación debe estar basado en la siguiente estructura:

1. Resumen ejecutivo

- Breve descripción del proyecto
- Contexto y propósito de la evaluación
- Principales conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

2. Introducción

- Propósito de la evaluación
- Cuestiones claves tratadas
- Metodología de la evaluación
- Estructura de la evaluación

3. El contexto de desarrollo

- Contexto en el que el Proyecto se define y empieza a ser abordado por el PNUD y su duración
- Problemas que el Proyecto pretende abordar
- Resultados esperados del Proyecto en el marco del Programa de País 2006-2010 del PNUD
- Objetivos inmediatos y de desarrollo del Proyecto
- Socios claves para el logro del Proyecto
- Partes interesadas clave
- Beneficiarios previstos

4. Resultados y conclusiones

Los resultados y conclusiones del Informe de Evaluación deben reflejar el alcance que aparece consignado en los presentes Términos de Referencia. En particular, se deberán considerar los siguientes aspectos: Estado del Proyecto y grado de logro de objetivos; Factores que afectan al logro de objetivos; Contribuciones del PNUD al logro de objetivos y actividades del Proyecto; Estrategia de “Partenariado” del PNUD.

5. Recomendaciones

Esta sección deberá proporcionar recomendaciones claras de acciones que refuercen los beneficios y ventajas del proyecto e impacto. Se debe especificar claramente hacia quiénes van dirigidas las recomendaciones y cuáles son las labores que cada uno debe realizar. Además se deben proporcionar recomendaciones específicas para cada uno de los temas especiales a considerar en esta evaluación.

6. Lecciones aprendidas (incluyendo mejores y peores prácticas)

Evaluación del Proyecto:
00014425 “Implementación del Acuerdo Nacional”
Consultor: Carlos E. Aramburú

Se deberá proporcionar un listado de las lecciones que pueden ser útiles para el diseño e implementación de éste y otros proyectos. Las lecciones confirmarán/desafiarán la validez de la teoría sobre la cual las intervenciones del proyecto están basadas al compararlo con observaciones de la implementación actual.

7. Anexos

Se debe incluir sólo el material que es de importancia para el entendimiento y que complementen aspectos significativos del informe final. Entre éstos se debe incluir: Términos de referencia de la evaluación, itinerarios, listado de personas entrevistadas, resumen de las visitas de campo, cuestionarios, preguntas utilizadas en entrevistas, entre otros.