

UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

Facultad de Ciencias Sociales



UARM

Universidad
Antonio Ruiz
de Montoya

LA DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL EN EL PERÚ HASTA 2023 BAJO EL ESCENARIO DE INSTRUMENTALIZACIÓN DEL ACUERDO NACIONAL

Tesis para optar por el Título Profesional de Licenciado en Ciencia Política

Presenta el Bachiller:

FRANCO MAURICIO RUEDA TASAYCO

Presidente: Leonidas Lucas Ramos Morales

Asesora: Jacqueline Elena Minaya Rodríguez

Lectora: Rubi Elisabeth Rivas Cossio

Lima - Perú

Setiembre de 2025



UARM
Universidad
Antonio Ruiz
de Montoya

Anexo N.º 3 - Reglamento General de Grados y Títulos de Pregrado y Posgrado
Aprobado por Resolución Rectoral N° 150-2023-UARM-R

INFORME DE ORIGINALIDAD

Sres.
CONSEJEROS
Pte.

De nuestra consideración:

Por la presente nos dirigimos a Ustedes para saludarlos e informar al Consejo Universitario sobre el producto académico elaborado por RUEDA TASAYCO FRANCO MAURICIO, quien solicita la obtención de su título profesional de licenciado en Ciencia Política a través de la sustentación de tesis.

El producto académico elaborado tiene como título "La democratización institucional en el Perú hasta 2023 bajo el escenario de instrumentalización del Acuerdo Nacional".

Por tanto, en nuestra condición de Asesor de producto académico y de integrante de la Comisión de Grados y Títulos de la Facultad de Ciencias Sociales, respectivamente, declaramos que el producto académico de Franco Mauricio Rueda Tasayco ha sido examinado con el programa antiplagio *Turnitin* para identificar su nivel de coincidencias.

El resultado que arroja el programa es de 11% de similitud, el cual proviene de fuentes de información que han sido debidamente citadas o reconocidas utilizando las normas del sistema APA.

Sin otro particular, quedo de ustedes.

Firmado en Lima, el 20 del mes de agosto de 2025.

Atentamente,

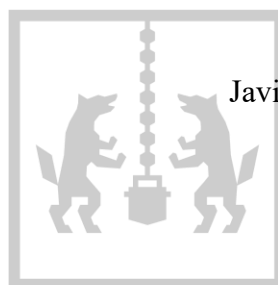
Jacqueline Elena Minaya Rodríguez
Asesor

Eduardo Vega Luna
Presidente de la Comisión

* Conforme a lo establecido en el documento de identidad

EPÍGRAFE

“La definición misma de lo democrático va cambiando.
Entonces, habría que ver ahora o de acá a cinco años: ¿la
democracia que está en el Acuerdo Nacional sigue vigente?”



Javier Iguñiz Echevarría



RESUMEN

El presente estudio cualitativo tiene el objetivo de identificar el sentido y las dinámicas aplicadas en el Acuerdo Nacional, como herramienta de política de democratización del Estado. Se realiza un principal enfoque en las acciones de instrumentalización de los agentes de poder involucrados en dicho proceso, luego del fin de la dictadura de Alberto Fujimori y el inicio del propósito de transición democrática. Para ello, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a seis de los miembros del Acuerdo Nacional, entre ellos, dos de sus secretarios ejecutivos. Asimismo, se realizó una revisión documental de cada una de las sesiones del Foro del Acuerdo Nacional, así como de datos estadísticos sobre institucionalidad democrática en reportes realizados por fuentes públicas y privadas. De esta forma, la investigación busca establecer que la instrumentalización del Acuerdo Nacional consistió en asentar reemplazos institucionales, de forma racional, que permitieran mantener dinámicas preestablecidas, con el objetivo de regular las maneras de caracterización democrática basadas en acciones excluyentes.

Palabras clave: Acuerdo Nacional, transición democrática, instrumentalización, democratización del Estado, reemplazos institucionales, decisiones racionales

ABSTRACT

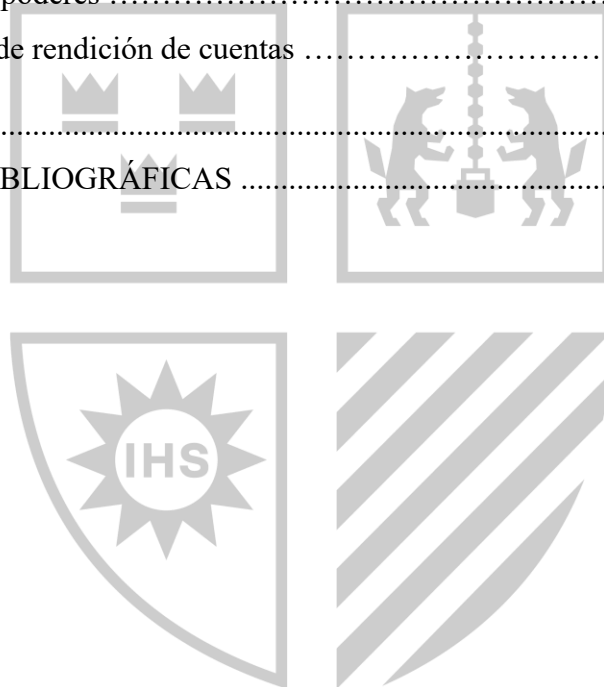
This qualitative study aims to identify the meaning and dynamics applied in the National Agreement as a policy tool for state democratization. Its primary focus is on the instrumentalization actions of the power brokers involved in this process following the end of Alberto Fujimori's dictatorship and the beginning of the democratic transition. To this end, semi-structured interviews were conducted with six members of the National Agreement, including two of its executive secretaries. A documentary review of each session of the National Agreement Forum was also conducted, as well as statistical data on democratic institutions in reports prepared by public and private sources. In this way, the research seeks to establish that the instrumentalization of the National Agreement consisted of rationally establishing institutional replacements that allowed for the maintenance of pre-established dynamics, with the aim of regulating democratic characterizations based on exclusionary actions.

Keywords: National Agreement, democratic transition, instrumentalization, democratization of the State, institutional replacements, rational decisions

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	12
CAPÍTULO I: JUSTIFICACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	15
1.1. Aspectos del problema	17
1.2. Conformación del Acuerdo Nacional	18
CAPÍTULO II: DEMOCRATIZACIÓN, INSTITUCIONALIZACIÓN Y LA TEORÍA	21
2.1. Transiciones democráticas: ¿vuelta a la democracia o necesidad de su construcción?	21
2.2. Reemplazos institucionales e intervención condicionante de los actores	24
2.3. Políticas de democratización y reorganización del Estado sobre estructuras contradictorias	27
CAPÍTULO III: MARCO CONCEPTUAL PARA ENTENDER LA INSTRUMENTALIZACIÓN DE POLÍTICAS DE DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL.....	36
3.1. Contradicción y distorsión condicionada en el establecimiento y objetivo del Acuerdo Nacional	36
3.2. Cambios institucionales radicales propiciados por la intervención de agentes	37
3.3. Concepto de rango medio: decisiones racionales de los actores involucrados	39
CAPÍTULO IV: MARCO METODOLÓGICO	41
4.1. Composición de variables	44
4.1.1. Variable independiente: instrumentalización del Acuerdo Nacional	44
4.1.2. Variable dependiente: democratización del Estado	45
4.2. Planteamiento de hipótesis	47
4.2.1. Hipótesis general	47
4.2.2. Hipótesis específica 1	47
4.2.3. Hipótesis específica 2	48
4.3. Herramientas metodológicas	48

4.4. Objetivos y operacionalización del marco metodológico	49
4.4.1. Objetivos específicos	50
CAPÍTULO V: ESTUDIO DE CASO.....	53
5.1. Instrumentalización del Acuerdo Nacional	59
5.1.1. Ideas	59
5.1.2. Intereses	65
5.1.3. Instituciones	68
5.2. Aplicación del Acuerdo Nacional: democratización del Estado	72
5.2.1. Preferencias y decisiones	72
5.2.2. Deliberación y políticas	79
5.2.3. Equilibrio de poderes	85
5.2.4. Mecanismos de rendición de cuentas	87
CONCLUSIONES.....	89
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	93



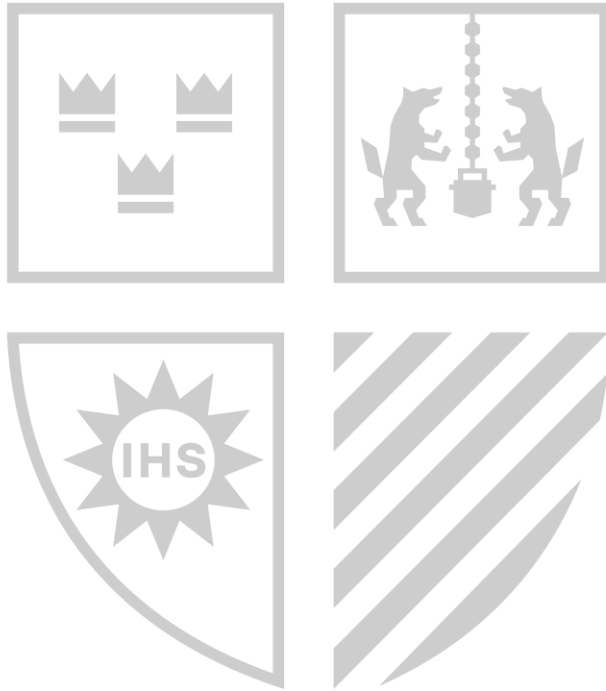
ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Actores miembros que conforman el FAN	18
Tabla 2: Condiciones del orden y ámbitos de desarrollo	26
Tabla 3: Ejes temáticos y políticas de Estado del Acuerdo Nacional	30
Tabla 4: Matriz de operacionalización	51
Tabla 5: Reformas propuestas por referéndum impulsado por Martín Vizcarra y su resultado	73



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Mapa conceptual para la comprensión de la línea temporal y relación con las variables	42
Figura 2: Frecuencia de las sesiones del FAN	54
Figura 3: Participación de PCM en el FAN	55
Figura 4: Participación de las diferentes organizaciones en el FAN	57
Figura 5: Evolución de confianza de la ciudadanía en las instituciones entre 2013 y 2023	75
Figura 6: Confianza y desconfianza a instituciones nacionales en 2023	76
Figura 7: Perspectivas de funcionamiento de la democracia entre 2013 y 2023	77
Figura 8: Sesión No. 131 y última del Foro del Acuerdo Nacional	78
Figura 9: Evolución de eventos de protesta entre 2002 y 2023	81



INTRODUCCIÓN

En el desarrollo del Acuerdo Nacional y su función estructural como institución de diálogo e inclusión en el Perú, es sencillo identificar que la mayor cantidad de sus foros oficiales de discusión se concentró en los cinco o seis primeros años de suscrito el acuerdo, debido a la urgencia inmediata de formulación de políticas de Estado que establecieran una manera de comprender y seguir las dinámicas de este. De allí y hasta el presente, la continuidad del diálogo iría disminuyendo, al no registrar nuevos planteamientos de políticas de Estado desde 2017, principalmente frente a la convulsión política actual (Acuerdo Nacional, 2017d). Si a ello se suma la situación de alta precariedad en la institucionalidad del país, revelada con la propagación de la COVID-19 en 2020 (Azcona & del Prado, 2020), cabe cuestionar cuán efectivos o concretos fueron los planteamientos del Acuerdo Nacional o, en su defecto, el grado de influencia de la probable existencia de intereses subyacentes de los actores involucrados sobre la esencia de lo plasmado en cuantiosos documentos.

En esa línea, debe tenerse en cuenta que por transición democrática se entiende al proceso de cambio de régimen político en su esencia, a través del cual, un gobierno autoritario o dictatorial cede, mediante la negociación o, en menos casos, la fuerza, el paso a la democracia, en todos los sentidos del concepto (Garretón, 1991). Un cambio de esta magnitud conlleva al entendimiento de la noción de democracia en los distintos ámbitos de interacción política y social, que incluyen procesos burocráticos, administrativos, formativos y normativos. Es decir, se basan en el establecimiento de sus prácticas como parte institucional del comportamiento de los organismos e individuos respectivos (Castoriadis, 1996). En este sentido, un gobierno puede incurrir en prácticas democráticas sin ser necesariamente un gobierno democrático, o en viceversa, un gobierno oficialmente democrático puede mantener su legitimidad y aceptación alejándose por completo del tipo de prácticas necesarias, con el fin de defender intereses particulares o verse condicionados al respecto (Garretón, 1999).

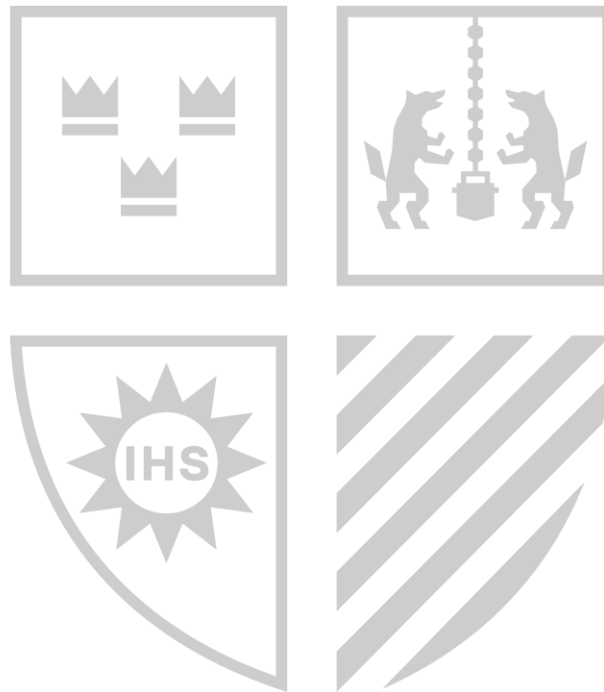
Suele malentenderse que la convocatoria de elecciones representa el único requisito de garantía democrática, cuando es solo un mecanismo dentro del establecimiento de procesos que debe garantizar la participación universal, tanto para elegir como para ser elegido (Dahl, 2006). Del mismo modo, esta noción debe enraizarse en los procedimientos burocráticos del Estado, así como en el entendimiento de la sociedad civil y sus instrumentos de representación y respeto de derechos humanos, por lo que el que el alcance de estas metas sirva de base para el funcionamiento del Estado como régimen democrático es más que complejo (Linz & Stepan, 1996).

Es relevante comprender estos puntos, debido a que, en América Latina, los diferentes procesos de transición democrática no se han visto concretados en poco tiempo (o nunca, por completo), durante la segunda parte del siglo XX. Casos como el de Brasil, donde luego de la dictadura a mediados de la década de 1980, el enclave militar alcanzó a un acuerdo con algunos partidos para la convocatoria de elecciones que serían aprobados por esta misma cúpula que, incluso, participaría del evento, con el propósito de asegurarse cargos específicos en la administración del país (Linz & Stepan, 1996). Por otra parte, en Uruguay, la cúpula militar que dejaría el poder también en la década de 1980 se vería legitimada por la obtención de cargos y respaldo popular durante los primeros años de transición, punto clave para que el proceso no se asentara en su núcleo.

Como todo proceso de reorganización, las transiciones democráticas conllevan un cambio institucional interno, en el cual, a partir de la comprensión de sus frecuencias e involucramiento de actores, se definirán las dinámicas de funcionamiento del nuevo régimen y, con ello, el sentido del desarrollo de sus políticas y decisiones circunstanciales (Weyland, 2011). En tal escenario, es precisamente el nivel de capacidad de los agentes, el tipo de intereses que movilicen y, principalmente, el nivel de institucionalidad inclusiva de las condiciones estructurales y factores de cambio del escenario ya existente, lo que determinará la efectividad de los instrumentos utilizados y su coherencia con los preceptos democráticos necesarios y establecidos para cualquier régimen que pretenda constituir una democracia concreta en todos sus sentidos posibles.

El presente estudio busca analizar el efecto de la instrumentalización del Acuerdo Nacional, en la democratización del Estado, luego de un proceso de transición democrática, tras el fin de la dictadura de Alberto Fujimori. Para ello se analizarán las ideas, intereses e instituciones desarrolladas entre 2002 y 2011, para luego estudiar el

impacto de tales dinámicas en la democratización del Estado con políticas más concretas de 2011 a 2023, con base en la observación de preferencias y decisiones, deliberación y políticas, equilibrio de poderes y mecanismos de rendición de cuentas. Todo ello se analizará en el plano de sesiones y diálogos del Acuerdo Nacional, así como en las condiciones políticas; a fin de identificar el sentido y dinámicas de los agentes miembros del acuerdo, a través de estructuras preestablecidas.



CAPÍTULO I: JUSTIFICACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La institucionalización y realización del Acuerdo Nacional en el Perú desde 2002 como principal institución construida con el fin de democratizar la estructura y funcionamiento del Estado, así como las normativas asentadas en la sociedad, conforman un ejemplo clave para la identificación del éxito de procesos de democratización a través de la aplicación de políticas derivadas de espacios de diálogo e involucramiento efectivo. En ese sentido, es importante resaltar las condiciones del contexto en donde se desarrollarían dichos procesos, como parte esencial del desarrollo de las reglas de juego existentes (Evans, 1995). Cabe resaltar que durante todo el siglo XX, el 50% de años de gobierno fue de origen autoritario tras golpe de Estado. Muchos de ellos con una renovación de legitimidad tras elecciones controladas y campañas populistas impulsadas desde el propio gobierno, como los casos de Augusto B. Leguía (1919-1930), Manuel Odría (1948-1956) y el antes mencionado Alberto Fujimori (1990-2000).

A ello, debe sumarse: i) el control oligárquico de familias dedicadas a la industria agraria, minería y exportación sobre el poder político del Perú Republicano, principalmente hasta 1919, pero con un poder estructural permanente y evolutivo (Miller, 1988); ii) el contexto de triángulo sin base de Cotler (1969), que refiere a una estructura de dominación jerárquica en la sociedad peruana pre reforma agraria, donde los criollos hacendados contaban con un control total sobre la vida de la población indígena mediante el uso de agentes mestizos que manejaban los idiomas español y quechua, facultad que les permitía ascender en las dinámicas sociales cotidianas y representativas con actos inmediatos que cubrían el vacío del alcance del Estado, como pudo observarse en la crisis socioeconómica de las décadas de 1980 y 1990, con el surgimiento de líderes personalistas y fuerzas políticas pragmáticas de solución inmediata para la supervivencia (Murakami, 2000); y iii) la tardía consecución del voto universal, para mujeres en 1955 y para analfabetos (población principalmente indígena) en 1977 (Plaza J., 1979; Poulsen,

2016). Todo ello configura un contexto o plataforma histórica de tendencia autoritaria respaldada por un poder estructural en su momento oligárquico que fue presentando intenciones democráticas excluyentes y, por lo tanto, contradictorias.

En esa línea, el caso peruano fue el escenario propicio para el desarrollo de dinámicas para la construcción sintética de un populismo funcional, durante el gobierno de Fujimori en la década de 1990, en diálogo, contribución e interdependencia permanente con los sectores de poder económico, principalmente privado pero heterogéneo, en la sociedad (García Montero, 2009). El mismo sería fortalecido por la dirección autoritaria del régimen, la cual se concretó a partir del autogolpe de Estado de 1992, donde el Poder Ejecutivo liderado por Fujimori perpetró, destituyó y reconfiguró el Poder Legislativo desde la ilegalidad, transgrediendo el equilibrio e independencia de poderes como base de régimen democrático (Levitsky & Ziblatt, 2018; Malamud, 2019).

De esa forma, fue posible el copamiento total del Estado a través de un ascenso abrupto legitimado socialmente por las señales de solución inmediata del gobierno a las dos principales problemáticas del país de las dos últimas décadas del siglo XX, el terrorismo y la crisis económica. Sin embargo, el alcance de estas sería conseguido a través de estrategias violatorias de la ética y justicia en toda la estructura del aparato estatal y social (Medina & Zorrilla E., 2001). Es así como las ideas individualización y valoración de lo privado fueron superpuestas a lo universal y social en las dinámicas de formulación de políticas y establecimiento de estructuras de funcionamiento (Ibid.). Dichas prácticas llegarían a su punto más álgido en la reelección de Fujimori en 2000, justificada en la interpretación auténtica de la Constitución de 1993 impulsada por el mismo presidente, en medio de una serie de hechos de violación de derechos humanos y escándalos de corrupción develados y a punto de develar (Levitsky & Ziblatt, 2018).

Con relación a lo explicado puede comprenderse que el establecimiento del Acuerdo Nacional como política de democratización se construía y desarrollaba sobre plataformas y estructuras institucionales excluyentes, copadas por poderes desiguales, los cuales distorsionarían el funcionamiento coherente del mecanismo. Tal situación habría determinado el alcance de los objetivos de fortalecimiento democrático institucional dentro del Acuerdo Nacional, cuyos resultados se observan en la crisis política desarrollada desde el proceso de gobierno iniciado en 2016, el cual en el desarrollo de los siguientes capítulos se explicará a detalle, donde las disputas de poder entre los

principales organismos del Estado derivaron en la destitución constante de presidentes y parlamentos a través de la instrumentalización legal de conceptos de la Constitución. Al mismo tiempo, las dinámicas de tendencia excluyente y articuladas a los intereses de sectores de interés privado, así como alejadas de la vinculación con demandas y necesidades de redistribución e integración social, devienen en el cuestionamiento de la calidad democrática del Estado peruano.

1.1. Aspectos del problema

Un primer aspecto del problema planteado tiene que ver con el papel del Acuerdo Nacional en la construcción de una identidad democrática, que se refleje en los procesos de desarrollo del país y en la estabilidad de quiénes son elegidos para puestos de poder y quiénes lo ostentan, así como la legitimidad de sus decisiones. La realidad inestable del espectro político y social actual, muestran que los principios base del Acuerdo Nacional no han representado una fuerza poderosa de cambio para el Perú, pese a un valor de influencia considerable, al ser tomados en cuenta en la mayoría de las planificaciones oficiales en todo nivel de gobierno (Iguíñiz Echeverría, 2020). Si se tiene en cuenta la primera política de Estado formulada por este tipo de institución, sobre el fortalecimiento del régimen democrático y Estado de derecho, en respuesta a las consecuencias del régimen autoritario saliente y en proyección a una estabilidad permanente y garantizada en, al menos, 20 años, pueden denotarse resultados insuficientes a simple vista.

Por otra parte, las brechas sociales amplias y permanentes y las diferentes características geográficas complejizan el accionar del Estado y la posibilidad de generar consensos en igualdad de condiciones, lo que dificulta, al mismo tiempo, el mantenimiento de instituciones basadas en la construcción de normas democráticas legitimadas, como el Acuerdo Nacional (Hernández Camarero, 2014). Tal situación pone en tela de juicio las prácticas, composición y estructura de acción de este tipo de instituciones, frente a un contexto nacional ampliamente diverso. Sin embargo, como menciona Hernández Camarero (2014), las soluciones propuestas por el Foro del Acuerdo Nacional (FAN) pueden resultar insuficientes para los grupos sociales de mayor inconformidad y mayores necesidades.

En la línea y, en parte, explicación de las problemáticas planteadas, Iguíñiz Echeverría (2020) asegura que el Acuerdo Nacional cuenta con un poder sobre los agentes

políticos que es ciertamente menos efectivo que el poder derivado de condiciones vinculantes que obligan a los órganos estatales individuales a implementar políticas coherentes, pero lo observado hasta ahora sugiere un nivel de incidencia que no puede ser ignorado. En ese sentido, se busca establecer los puntos principales para la determinación de la acción e influencia del Acuerdo Nacional, principalmente de los actores que lo conforman.

1.2. Conformación del Acuerdo Nacional

Dentro de la comprensión de este estudio, se consideran actores de poder a las instituciones e intereses estructurales que representan los miembros del Acuerdo Nacional, principalmente los correspondientes a la sociedad civil que mantienen la misma representación desde la creación del FAN. Los miembros correspondientes a entidades de gobierno y partidos políticos han variado según todos los procesos y periodos electorales desde 2002 y la mayoría de ellos mantiene vínculos considerables con los miembros de la sociedad civil, principalmente los relacionados al sector empresarial, al religioso cristiano y a la representación profesional elitista (Adrianzén, 2020; Presidencia del Consejo de Ministros, 2022; Tello Aguinaga, 2024).

En ese sentido, la tabla 1 muestra los miembros recurrentes del FAN desde su fundación en 2002.

Tabla 1. Actores miembros que conforman el FAN

Función en el FAN	Miembros	Representación	Año de ingreso al FAN
Gobierno	Presidencia de la República	Posición política de autoridades de turno	2002
	Presidencia del Consejo de Ministros		2002
	Asamblea de Gobiernos Regionales		2002*
	Asociación de Municipalidades del Perú		2004**
Partidos Políticos	Partidos elegidos para el Congreso de la República por periodo gubernamental		2002
Sociedad Civil	Concilio Nacional Evangélico del Perú	Organización de iglesias evangélicas	2002
	Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)	Trabajadores del Perú organizados	2002
	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP)	Empresa Privada	2002

	Conferencia Episcopal Peruana	Iglesia Católica	2002
	Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú	Élite profesional en el Perú	No se registra en actas disponibles
	Coordinadora Nacional de Frentes Regionales	Movimientos regionales condicionada por autoridades y legislación de turno	2002
	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza	Organizaciones No Gubernamentales en el Perú	2002
	Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO)	Plataforma Agraria de Consenso para el	2004
	Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú	Relanzamiento del Agro Peruano; Agroindustria	2004
	Sociedad Nacional de Industrias (SNI)	Empresa Privada	2002
	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)	Planeamiento Nacional	2004
Gestión y Componente Técnico del Acuerdo Nacional	Comité Consultivo		2002
	Comité Técnico de Alto Nivel	Tecnicismo del Acuerdo Nacional	2002
	Secretaría Ejecutiva		2002

Nota. Elaborada a partir de Instituciones Integrantes. De Acuerdo Nacional, 2023b.

* Primera participación de un gobierno regional.

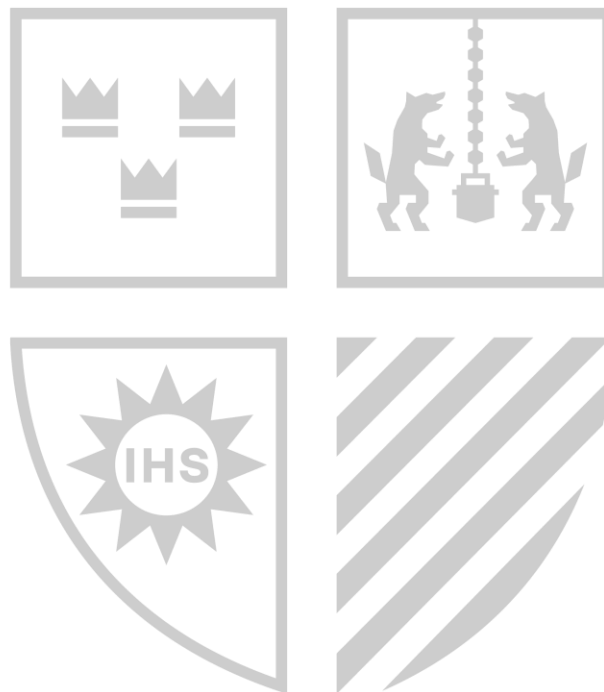
** Primera participación de una municipalidad.

Como puede observarse, la mayoría de los miembros corresponden a actores relacionados a la empresa privada, industria en potencia, comunidad religiosa cristiana y autoridades de turno, normalmente relacionados a tendencias individuales y/o conservadoras. Este contexto puede significar una representación limitada debido a la diversidad cultural, socioeconómica e informal de la sociedad peruana. Por otra parte, cabe resaltar que la secretaría ejecutiva del Acuerdo Nacional solo ha estado bajo la dirección de tres personas en 23 años: Rafael Roncagliolo en los años de inicio del FAN y de enero de 2004 a enero de 2005; Javier Iguíñiz de noviembre de 2011 a mayo de 2020; y Max Hernández de enero de 2005 a noviembre de 2011 y desde de mayo de 2020 hasta la fecha. Este último ha pertenecido también al Consejo Consultivo y asesoría del Acuerdo Nacional desde su creación, por lo que es una de las personalidades más representativas para la institución y de las que guarda y conoce mejor todos los procedimientos y fines de las reuniones del FAN.

De esta forma, el estudio referirá a actores o grupos de poder miembros del FAN, principalmente a los que presentan o condensan mayor capacidad de influencia, según la tendencia político cultural del país a través de la historia. Así, será posible analizar el

comportamiento de estos para la obtención de intereses específicos en un contexto de incertidumbre, como una posible transición democrática.

Adicionalmente, el presente estudio busca cubrir la brecha de investigaciones respecto a instrumentos de democratización, a través de la apertura de espacios de movilización de intereses, como escenarios dispares de aprovechamiento para la institucionalización de dinámicas tradicionales y excluyentes. El Acuerdo Nacional surge como ejemplo claro de esta descripción, a partir de su instrumentalización para la instalación de un sistema condicionado a intereses de grupos de poder y mediante el discurso formal de un espacio de consensos, en realidad con capacidades desiguales.



CAPÍTULO II: DEMOCRATIZACIÓN, INSTITUCIONALIZACIÓN Y LA TEORÍA

2.1. Transiciones democráticas: ¿vuelta a la democracia o necesidad de su construcción?

En el caso de las transiciones democráticas, es particularmente importante resaltar la importancia de la política comparada en el marco metodológico de su análisis, debido a que el entendimiento de esta clase de proceso se presenta como parte de un análisis complejo de los factores y condiciones que favorecen o retardan el proceso (Sermeño, 1996). Al tener en cuenta que estas situaciones varían significativamente y son los puntos de encuentro entre aquellas diferencias los que permiten determinar características comunes, es posible generar diferentes hipótesis respecto a los contextos estudiados a partir del análisis comparativo a detalle, con el fin de garantizar un adecuado tratamiento de los abordajes. En América Latina, tales procesos van más allá del cambio de un régimen a otro, sino que refieren a una transformación en la matriz de relación entre Estado y sociedad civil, que conlleva a un cambio en la política como tal, más allá del sistema (Garretón, 1991).

En la misma línea, la idea del replanteamiento de la acción colectiva en el plano de la relación de la sociedad civil con el Estado se desarrolla en el núcleo de las interacciones entre instituciones públicas bien dotadas, la mediación institucional, el modo en el que la sociedad se viene gobernando y el sistema de los principales actores políticos (Garretón, 2001). En ese sentido, es importante reconocer que esta clase de procesos se presentan en la indeterminación de este, debido a la intersección de dos conceptos (Garretón, 1999): i) no hay transición democrática porque hay democracia o no la hay, ya que se reduce al acto formal; y ii) existen transiciones democráticas imperfectas, debido a que se conforman procesos incompletos normados por acuerdo o documentos que establecen algunos parámetros vulnerables a los mismos actores. Sucede que, en el tratamiento de estos conceptos, ya se establece que existen debilidades y

variabilidades previas en los ideales de democracia como objetivo de consolidación, el cual requiere de sentidos limitados y contar con procesos institucionales claros que permitan desarrollar la transición al margen de los cambios que estos puedan atravesar (Di Palma, et al., 1988).

Sin embargo, es allí donde recae el problema de las transiciones democráticas en la región, ya que estas son resultados de décadas y siglos de democracias imperfectas. Esto quiere decir, que el proceso se encuentra profundamente condicionado por la realidad del ambiente en el que se desarrolla. En ese sentido, una transición democrática sería una expresión directa de la identidad democrática de un Estado y sociedad, representada por diferentes estructuras e instituciones (Godoy Arcaya, 1999). De esa forma, se entiende que los procesos históricos previos pueden estimular o debilitar los eventos de intención de transición posterior; sin embargo, es importante reconocer la volatilidad de algunas regiones para que el proceso sea construido a partir del reconocimiento del contexto y esfuerzos posteriores que contribuyan a su configuración, con el respaldo de acuerdos formales (Epstein, et al., 2006).

La tendencia del abordaje sobre la transición democrática encierra conceptos como el de “vuelta a la democracia”, asegurando, indirectamente, que en un pasado cercano o lejano existió un régimen plenamente democrático; y que, a la vez, existe una periodización de pasos exactos para regresar a ella. En esa línea, el problema se desarrolla en encontrar un intervalo de suficientes acuerdos y estructuras que la garantizaran, como el caso del periodo posterior a la dictadura militar en Argentina. Por ello, un primer paso de análisis sobre la transición democrática es considerarla como un extenso periodo de discusión que empieza antes y continúa después de la institucionalización formal de la democracia entendida como régimen político (Garategaray & Reano, 2017).

Este concepto, sobre un largo periodo de negociación, como se mencionó previamente, pudo notarse claramente en Brasil, entre 1985 y 1993. Allí, un proceso paulatino que iniciaría más de una década atrás con tímidas dinámicas de liberalización por parte del General Ernesto Geisel llegaría a un punto de quiebre en 1984, cuando a partir de una movilización masiva, la cúpula militar decidió convocar a elecciones “abiertas”, pero condicionadas a parámetros impuestos por ellos mismos, luego de extensas conversaciones. En este proceso la misma cúpula debía aprobar al candidato que se enfrentaría al partido conformado por ellos. Tancredo Neves sería elegido por mayoría

popular, pero fallecería meses después, dejando en el cargo a José Sarney, quien contaría con seis militares en su gabinete ministerial, formulando la mayoría de sus políticas y contando con fuerte influencia en la Asamblea Constituyente de 1988 (Linz & Stepan, 1996). Esta situación refleja la importancia de las bases en la que se constituye la transición democrática, donde la relevancia de agentes autoritarios del régimen anterior fuerza los mecanismos utilizados para mantener el control principal o, al menos, significativas cuotas de poder que terminan influyendo en la estructura de las posteriores instituciones.

La relevancia militar dentro de estos procesos resulta importante debido a sus articulaciones con grupos de poder o normativas previamente institucionalizadas. En ese sentido, en Chile, pese al fortalecimiento y apertura de sus instituciones democráticas y electorales hasta inicios de la década de 1970, que había visto el significativo alejamiento de las élites para dar paso a la participación de las clases medias y partidos de diferentes ideologías, el golpe de Estado de 1973 de Augusto Pinochet a Salvador Allende significaría la reconstrucción de la sociedad chilena sobre nuevas bases económicas, sociales y políticas (Goicovic Donoso, 2010). Todo proceso institucional y social había sido refundado a partir de normas neoliberales y represivas (que atentaron contra los derechos humanos), respectivamente, al cual se sumarían sectores liberales de clase media, empresarios y la antes apartada élite económica, como parte de la garantía de sus intereses (Silva, 1995).

Entre 1978 y 1980 se plantearon acuerdos de pacificación que daban amnistía a los militares investigados por crímenes contra civiles y la apertura a la nueva constitución. A través de ella, se establecía un sistema político sobre instituciones autoritarias que garantizaran un orden de obediencia al más alto mandatario. Sin embargo, la crisis económica acentuó la compleja demanda social, dando paso a un Acuerdo Nacional entre las fuerzas opositoras y régimen militar, cuya convocatoria de elecciones llevaría a la presidencia a Patricio Alwyn en 1990, cuyo mandato se vería presionado por el Ejército de Chile, bajo el mandato de Pinochet hasta 1998 (Goicovic Donoso, 2010). En este caso, vuelve a presentarse la influencia directa en cargos de poder de las fuerzas autoritarias salientes, más aún si contaban con independencia de poder, como en Chile. Se demuestra, nuevamente, que la construcción de una transición democrática sobre cimientos autoritarios o de, cuando menos, criterios deficientes no contará con los recursos y actores suficientes para su consolidación a corto o mediano plazo. Principalmente, las nociones

de democracia y fortalecimiento se ven perjudicadas en las prácticas civiles, al no existir instituciones que representen efectivamente los principios de este proceso.

Con relación a lo descrito, puede comprenderse que no bastan elecciones periódicas para elegir al presidente y miembros del Poder Legislativo, para determinar una consolidación democrática, es necesaria la participación de la ciudadanía en el diálogo de construcción de las nuevas instituciones democráticas. Acuerdos como la constitución chilena de 1980, no cumplen con los requisitos de establecerse como gran pacto democrático, ya que adquirió legitimidad por la urgencia de la coyuntura y negociaciones con la élite política del país (Quinzio Figueiredo, 2007). Por ello, como parte de la comprensión de los acuerdos de consolidación democrática, es importante comprender que, en América Latina, las reglas de juego se presentan de manera inestable y son aplicadas de forma desigual. En ese sentido, los cambios institucionales que desarrolla se alejan de los conceptos tradicionales y se acerca con mayor claridad a una forma de reemplazo constante, en el que sus instituciones, usualmente, atraviesan por una transformación abrupta e integral (Levitsky & Murillo, 2012).

2.2. Reemplazos institucionales e intervención condicionante de los actores

En este punto, es relevante reconocer el sentido de las instituciones en un Estado u organización social, donde a través de costumbres, historia, educación, retroalimentación e intereses, se formulan distintas normativas que determinarán la conducta y comportamiento de sus individuos, como parte del funcionamiento colectivo y la satisfacción general que se busca (Portes, 2010). Por tanto, todo cambio institucional debe constar de metas específicas, como construir un ambiente de seguridad que brinde al Estado la capacidad de prever y anticipar situaciones de alta dirección. En esa línea, el institucionalizar un espacio conlleva establecer reglamentos claros que permitan involucrar a los diferentes grupos y sus intereses en la reorganización planteada como objetivo principal de bienestar (Perdomo Charry, et al., 2019). Sin embargo, esta situación se ve configurada directamente por el comportamiento político de grupos de poder, reforzando las desigualdades de influencia conformadas por composiciones sectoriales distintas que buscan la prevalencia de procedimientos confluyentes con la dirección de sus prioridades, arraigadas conductas y funcionamientos históricos (Skocpol, 1984).

Se dice, además, que las instituciones de una sociedad contribuyen con la reducción de incertidumbres, al brindar una estructura estable (sea cual sea la forma que ostente). Sin embargo, al entrar estas en cambios forzados por su propia inestabilidad histórica o renovación constante, la situación puede complejizarse, debido a que tal tipo de configuración conlleva modificaciones normativas y limitaciones informales. Por ello, los cambios suelen presentarse de forma incremental, normalmente guiados por un acuerdo formal que establezca pautas antes no tratadas (North & Bárcena, 1993). Esta forma incremental suele coincidir con patrones de cambio frecuentes. Cuando dicha frecuencia es radicalizada, el cambio institucional pasa a tornarse en reemplazos constantes que generan incertidumbre en la organización del sistema, debido a la interposición de diferentes estructuras. En el caso de frecuencias cortas de cambio, son comprendidos como una interrupción en el equilibrio permanente, que cuenta con mayores posibilidades de estabilizarse, al no ir en paralelo con modificaciones bruscas (Mahoney & Thelen, 2010).

Esta situación coincide con el hecho de que, también, de forma progresiva, la característica histórica de las instituciones, a través de la organización institucional de la política, busca entrar en conflicto para privilegiar algunos intereses y desmovilizar otros (Hall & Taylor, 1996). De esa forma, es posible afirmar que los cambios institucionales durante procesos como la transición democrática, dependen directamente del comportamiento individual y colectivo de sus actores involucrados. Cabe decir, que el proceso de cambio institucional y la determinación de decisiones de los agentes son factores principales para los objetivos de consolidación durante un proceso de transición.

El reto de tales cimientos es el de generar dicho cambio con el fin de organizar o reorganizar al sistema o Estado que lo representa y construir la fortaleza y capacidad suficientes para su establecimiento como democracia regularmente integral. Cabe decir que, además, en la actualidad, los actores involucrados en el proceso son representados por organizaciones formales e instituciones burocráticas, que cuentan con un papel dominante en la vida democrática. El comportamiento de estos, según condiciones preestablecidas, determinará el conjunto de decisiones para la organización correspondiente (March & Olsen, 1983). Este aspecto depende del orden impuesto por las nociones de racionalidad y competencia, las cuales son detalladas en la tabla 2.

Tabla 2. Condiciones del orden y ámbitos de desarrollo

Tipos de orden	Medios	Ámbito institucional
Racionalidad y acción intencional	Organización jerárquica de medios y fines	Instituciones formalmente planificadas
Competencia y coerción	Conflicto de intereses Poder Negociación Supervivencia Guerra	Elecciones y formulación de políticas o acuerdos (posible inestabilidad)

Nota. Elaborada a partir de "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". En *American Political Science Review*, 78(3), March & Olsen, 1983.

En el caso de América Latina, es importante resaltar que, en el contexto previo y durante la transición, se condiciona la distribución de recursos en el proceso de negociación y tales disparidades temporales se convierten en estructuras duraderas (Schmitter & Karl, 1992). Esta proposición es correctamente representada por las transiciones en la región, donde las negociaciones e intereses cruzados durante la negociación determinaron las normativas formales e informales del funcionamiento de la democracia como régimen. Sin embargo, muchas veces esta situación se presenta de manera involuntaria, ya que los actores no siempre ven las consecuencias de sus decisiones institucionales o terminan jugando de manera contraria o alejada de la planificación inicial (Weyland, 2011). Esta situación de incertidumbre es permanente en un terreno de inestabilidad institucional como América Latina, donde las variaciones son indistintas y no existe la continuidad suficiente para un proceso de cambio institucional claro.

En tal escenario, el exceso de reemplazos institucionales es característica principal, tal es el caso de Bolivia con diez constituciones en cincuenta años entre 1830 y 1880 (Levitsky & Murillo, 2012). Situaciones similares experimentaron los países vecinos de la región durante sus primeros años de independencia; sin embargo, esta lógica de reemplazo constante en frecuencia radical, como denominan Mahoney & Thelen (2010), provocó el desmantelamiento completo en casos como Chile en 1973, donde se buscó refundar la institucionalidad del país bajo intereses particulares. Esta situación se explica con el surgimiento de las repúblicas sobre instituciones débiles, constituidas sobre bases y negociaciones efímeras y equivocadas estimaciones de preferencias, incrementadas por la mínima representatividad popular de construcción. Asimismo, la

existencia de poderes de facto incorporados en la formulación normativas genera un negociación corporativista y actividades legalizadas de grupos de interés (Levitsky & Murillo, 2012).

2.3. Políticas de democratización y reorganización del Estado sobre estructuras contradictorias

De esa forma, este tipo de contexto devela además el nivel de capacidad de organización y reorganización de los Estados latinoamericanos, en cuanto a la discusión y aprobación de marcos legales para acuerdos políticos y fiscales. Al contar con una institucionalidad normativa débil, el Estado carece de habilidades para materializar, incluso, el cumplimiento de un acuerdo luego de haber sido legislado (Díaz, et al., 2013). En la misma línea, las competencias de los agentes dentro de los organismos institucionales presentan gran variedad dentro de la región, mientras que, en algunos casos, mantienen autonomía frente a intereses individuales, otros carecen de estos principios y son bastante propensos a la manipulación o coordinaciones ilegales, manteniendo, además, su ineficacia (March & Olsen, 1997; Schmitter & Karl, 1992; Weyland, 2011). Esta situación suele presentarse por la falta de uniformidad dentro de las áreas políticas que se presentan en la estructura estatal, como parte de la representación de autoridad del Estado (Dargent Bocanegra, 2014). Al desarrollar constantes eventos de incertidumbre dentro de los conceptos de permanencia y equilibrio dentro de la institucionalidad del gobierno, se genera una percepción de vacío respecto a las autoridades a la que rendir cuentas. Cuando en dicho contexto se formula una política pública, los actores interesados y el Estado requieren uno del otro. Dicha interacción es afectada por la institucionalidad y normativas; sin embargo, de igual manera, es relevante quién trate de usarlas y con qué propósito (Repetto, 2004). La capacidad estatal será determinada por la ejecución de presupuestos y recursos, de manera óptima o ineficiente.

Puede entenderse, entonces, que el objetivo de análisis de este estudio se encuentra en el marco del orden por competencia y coerción, a partir del cual se busca, no solo generar un acuerdo de política, sino que reorganizar instituciones y mecanismos políticos y sociales deteriorados por el periodo anterior. En esa línea, cabe resaltar el concepto de capacidad institucional, como parte del contexto concreto para las interacciones de orden institucional planteadas. Se entiende que la construcción de

capacidad institucional asume una visión compleja y un enfoque de sistemas que identifica problemas organizacionales dentro de un ambiente con diferentes niveles, actores e influencias, los cuales pueden distinguirse entre el contexto institucional, la organización o acuerdo y el individuo (Rosas Huerta, 2008).

En consecuencia, la capacidad estatal, que se encuentra directamente relacionada al ámbito de gestión pública, se entiende como la habilidad de establecer y mantener de manera efectiva funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas (Ricardo Completa, 2016). De esta forma, se encuentra relación entre la formulación de acuerdos institucionales transversales en la organización, cuyas características derivarán en la capacidad estatal para el desarrollo de políticas y toma de decisiones que vinculen a la población directamente con el Estado, en una relación de interdependencia. Este punto se basa en la relevancia de la participación del órgano estatal como actor institucional que funcione como plataforma de recursos para interacción de los demás agentes (Evans, 1995). Es decir, la constitución de acuerdos desde diferentes tribunas de la sociedad civil y organizacional, privada o pública, necesita de la voluntad, intencional o guiada, del Estado que permita el desarrollo fluido de los procesos y acuerdos propuestos.

Dichas políticas deben encontrar en la democracia un punto de interés principal en su gestión, a través de la inclusión política efectiva, con el fin de optimizar los criterios que garanticen que la conducción de los asuntos públicos dependa en última instancia del juicio político colectivo de ciudadanos que se autoperciben como libres o iguales (bienes democráticos) (Monsiváis Carrillo, 2013). Al ser la democracia producto de la historia y contingencias de un sistema determinado, así como de la coyuntura e intereses de sus actores, esta puede encontrar mecanismos de fortalecimiento a partir de la gestión de equilibrios en las aspiraciones normativas de los agentes involucrados, las demandas y participación de la ciudadanía, el reglamento ya establecido y políticas transversales de información y transparencia (Monsiváis Carrillo, 2013; Trigo & Álvarez, 2017).

En ese sentido, la construcción de una institucionalidad suficiente que pueda servir de base para la consolidación de procesos democráticos incompletos o imperfectos debe además contar con la capacidad conceptual y de gestión sobre el fortalecimiento estructural de la democracia (Anastasia, 2008). Para ello, es necesaria la participación de la sociedad civil en los diálogos de cambio y construcción de lineamientos y limitaciones. Estos procesos democráticos deben ser legitimados en las fases de input y output, que

garanticen que las opiniones y necesidades de la sociedad civil se concreten a través de procesos de deliberación bottom-up (Caluwaerts & Reuchamps, 2015).

Especialmente, este tipo de aptitud es medido en a partir de los mecanismos de política efectiva en el marco de fortalecimiento de la democracia, teniendo en cuenta que los índices de aceptación y legitimidad de la democracia para América Latina, en los últimos años, ha presentado promedios bastante bajos (Carpizo, 2007). Frente a este hecho, puede confirmarse que la condición de incertidumbre institucional debido los frecuentes reemplazos, la ausencia de marcos legales establecidos que garanticen justicia en los diferentes procesos y el desempeño de los funcionarios encargados de la gestión de políticas, son un claro reflejo que los conceptos de democracia y organización no son comprendidos ni institucionalizados para beneficio de la sociedad, sino que forman parte de un mecanismo de legitimidad para el mantenimiento de prácticas irregulares y la continuidad de distribución cerrada de cuotas de poder.

En el caso particular de la transición democrática en el Perú, la reorganización representada por el Acuerdo Nacional se enfrentaba a una estructura institucionalizada en la informalidad, autoritarismo y corrupción durante 20 años, del presidente saliente, Alberto Fujimori, lo que complejizaba el surgimiento y formulación de nuevas soluciones y entes de control que se contraponían o duplicaban frente a lo ya existente (Augusto Meléndez & Vergara Paniagua, 2020; Cotler & Grompone, 2000). Valentín Paniagua fue el encargado de la presidencia de la república, en un denominado periodo interino de transición, ya que él convocaría a nuevas elecciones para el periodo a iniciar en 2001. Sin embargo, lo que se configuraba en ese entonces era el cierre de una etapa y el inicio de un tiempo nuevo, caracterizado por la participación de la sociedad civil y apertura de un nuevo ciclo democrático. Parte de los acuerdos de diálogo entre la sociedad civil y el Estado fue la creación de la Comisión de la Verdad, que investigaría a fondo los crímenes cometidos por Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), en la época del terrorismo, así como los imputados al gobierno de Fujimori (Adrianzén, 2015).

De esa forma, se construían espacios de legitimidad que permitieran devolver la institucionalidad democrática al Estado Peruano, así como la confianza de la población, a través de los juicios a los culpables de los delitos mencionados. Sin embargo, durante el gobierno de Paniagua logró identificarse la existencia de instituciones precarias y

funcionales a la prácticas y decisiones del gobierno anterior, por lo que se propuso la idea de una nueva constitución que pueda sentar las bases para una transición democrática coherente a través de una refundación completa que evitara posteriores agotamientos (Adrianzén, 2015). Sin embargo, cabía caer en cuenta que la transición iniciada ya venía siendo negociada por la sociedad civil y, principalmente, organizaciones y agentes de interés, cuyas diferencias de recursos y planteamientos, como mencionan Schmitter & Karl (1992), permitirían la estructuración de las normativas formales e informales que se practican hasta la fecha.

Paniagua, además, convocó a la primera Comisión para el Acuerdo Nacional, que, fundamentalmente, reunía las principales fuerzas democráticas del país, comunidad académica, sociedad civil, prensa, autoridades religiosas, entre otros, con el objetivo de preparar las bases para un compendio de políticas generales y transversales del Estado que cambiarían la dirección institucional de este y garantizarían el cumplimiento de principios democráticos bajo acuerdo firmado. De esa forma, ya para 2002, Alejandro Toledo concretaría la implementación del Acuerdo Nacional como principal institución de garantías de desarrollo y democracia en los 20 años siguientes. De esa forma, con el consenso de los actores mencionados previamente, se aprobaron 29 políticas de Estado (Ford Deza, 2004), como puede verse en la tabla 3, con el fin de generar una base para el cambio institucional necesario, a través del diseño y gestión de nuevas políticas públicas y nuevas formas de generarlas.

Tabla 3. Ejes temáticos y políticas de Estado del Acuerdo Nacional*

Ejes temáticos	Políticas de Estado
Democracia y Estado de Derecho	Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho
	Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos
	Afirmación de la identidad nacional
	Institucionalización del diálogo y la concertación
	Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes
	Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración
	Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana
Equidad y Justicia Social	Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú
	Política de Seguridad Nacional
	Reducción de la pobreza
	Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

	<p>Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte</p> <p>Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social</p> <p>Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo</p> <p>Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición</p> <p>Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud</p>
Competitividad del país	<p>Afirmación de la economía social de mercado</p> <p>Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica</p> <p>Desarrollo sostenible y gestión ambiental</p> <p>Desarrollo de la ciencia y la tecnología</p> <p>Desarrollo en infraestructura y vivienda</p> <p>Política de desarrollo agrario y rural</p> <p>Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad</p>
Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado	<p>Afirmación de un Estado eficiente y transparente</p> <p>Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia</p> <p>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</p> <p>Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas</p> <p>Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial</p> <p>Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa</p> <p>Eliminación del terrorismo y afirmación de la Reconciliación Nacional</p> <p>Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda</p> <p>Gestión del Riesgo de Desastres</p> <p>Política de Estado sobre los recursos hídricos</p> <p>Ordenamiento y gestión territorial</p> <p>Sociedad de la información y sociedad del conocimiento</p>

Nota. Elaborada a partir de "Políticas de Estado del Acuerdo Nacional". Acuerdo Nacional, 2014c.

(*) cantidad de políticas actualizadas a 2014

Luego de la renuncia de Fujimori en noviembre de 2000, los organismos estatales habían sido debilitados y copados por agentes que respondían al mandatario, además de la normalización de procesos directos que, en el discurso popular, simplificaban y acercaban el gobierno al pueblo, pero que a la par deterioraban la organización del país y el funcionamiento adecuado de sus políticas (Azcona & del Prado, 2020; Levitsky & Murillo, 2012).

Cabe resaltar, además, que el Acuerdo Nacional fue constituido como el proceso más importante de renovación de la política peruana. Este cumpliría la función de entidad de concertación de política de Estado, como respuesta a una década de imposición por parte de un gobierno autocrático (Iguíñiz Echeverría, 2004). A partir de él, se desarrolló un avance hacia la reconstrucción de organizaciones y replanteamiento de la

institucionalidad en el país, que alcanzaría su punto máximo en 2021. Sin embargo, las arraigadas construcciones sociales y propiedades institucionales correspondientes a las bases construidas bajo el autoritarismo y corrupción que restringieron el avance óptimo de las políticas del Acuerdo Nacional (Orihuela, 2013). Esta especie de contradicción interna debilita los procesos institucionales del país, lo que ha conducido, normalmente, a la aplicación de normas clientelistas, autoritarias y negativamente populistas como parte del común denominador de gestión en el sector público. Del mismo modo, la integración y participación de la sociedad civil se ha visto obstaculizada por diferentes bloqueos de interacción sociopolíticos, que han contribuido con la deslegitimación de los procesos e incremento de conflictos sociales (Rodríguez Cairo, 2011).

Puede establecerse, entonces, que la situación del cambio institucional y reorganización del Estado en el caso del Perú, durante la transición a la democracia iniciada en 2000, se vio configurada por las dinámicas históricas y estructuras democráticas en las que esta surgió. Para que este tipo de proceso se vea consolidado o, al menos, llegue a cumplir objetivos mínimos, debe contarse con la institucionalidad democrática suficiente para que la transición y cambios profundos vayan en dirección paralela a los cimientos institucionales existentes. Es decir, los desarrollos de ambas cuestiones no deben interceptarse ni obstaculizarse entre sí, para el alcance de una modificación sólida de las condiciones. Sin embargo, las estructuras políticas peruanas no contaron, siquiera, previo a la constitución de 1993, con la estabilidad suficiente para garantizar el escenario explicado. Como mencionan Mahoney & Thelen (2010), el Perú se caracteriza por frecuentes reemplazos institucionales que buscan siempre borrar y empezar una nueva cuenta en la construcción de sus instituciones (Levitsky & Murillo, 2012).

Este contexto de constante incertidumbre es la arena ideal para la interacción de actores particulares y el desarrollo dispar del intercambio y negociación de sus recursos, al no contar con bases sólidas que determinen las condiciones de cada uno durante el diálogo y formulación de los acuerdos. De esa forma, esta distribución desigual e inestable pasa a ser el molde y origen de las prácticas estructurales que se mantendrán en el desarrollo político del país, promoviendo la continuidad y discontinuidad de intereses específicos (Schmitter & Karl, 1992; Hall & Taylor, 1996). Resalta, entonces, que las instituciones no son las variables determinantes directas en los escenarios de cambio, sino que existen márgenes amplios de acción para que determinados agentes puedan elegir

entre diferentes opciones tácticas y estratégicas, con el fin de alcanzar objetivos predeterminados. El papel de las instituciones se presenta como el escenario estructural que define el marco de interacción de dichos agentes, a través de la aplicación de sus recursos (Saavedra Echeverry, 2011).

Así, se presenta una instrumentalización entendida como el comportamiento de estos actores y los correspondientes al gobierno turno, como representantes de los recursos e intenciones del Estado, que determina la conformación de decisiones para la organización que deriva en el surgimiento de instituciones impuestas como entes de solución transversal o guía de políticas reorganización integral, que no son adecuadamente funcionales, debido a los antecedentes de carencia de nociones de democracia estructural y la desigual distribución de intereses durante el proceso de acuerdo (Awapara Franco, 2010; March & Olsen, 1997). De esta manera, puede proponerse que el Acuerdo Nacional, como institución de reorganización, es una de las más claras muestras de construcciones desequilibradas e inestables, que buscan desarrollarse en el plano de la legitimidad social y el diálogo, con el objetivo de cubrir espacios de incertidumbre. Sin embargo, al contar con cimientos democráticos débiles, se establece una dinámica de competencias dispares, que buscará movilizar y desmovilizar intereses, a través de la instrumentalización de reemplazos institucionales frecuentes, ocasionando que estas condiciones desiguales y particularmente volubles, forjen estructuras duraderas.

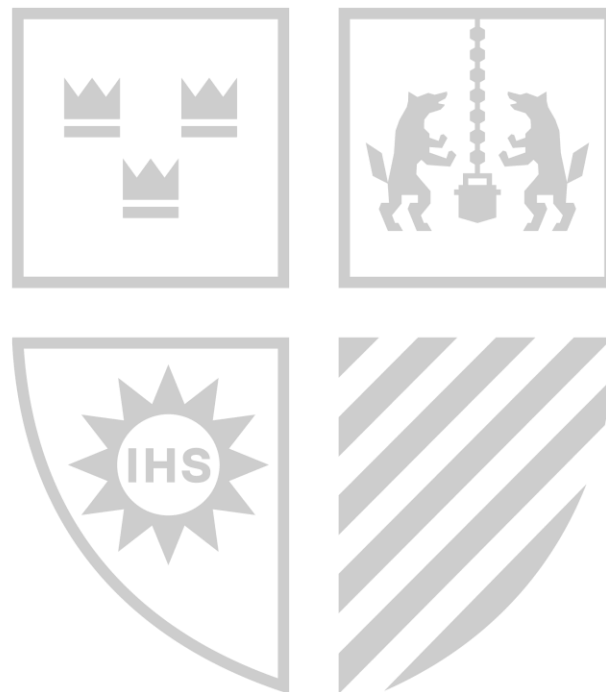
Situaciones similares han podido observarse en la región, en casos como los de Chile y Uruguay, donde esta especie de institución de diálogo para el asentamiento de la transición democrática sobre plataformas inestables alcanzó a conseguir resultados mínimos o concluyentemente burocráticos, respectivamente. Sobre Chile, la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos funcionó entre los años 1999 y 2000 con el objetivo de esclarecer la situación de las víctimas de la dictadura de Pinochet, así como a sus responsables y, al mismo tiempo, esbozar nociones y propuestas de política con enfoque en derechos humanos y revaloración de la justicia, respecto al marco de reconstrucción política del país sureño (Zalaquett, 2023). Sin embargo, las tensiones entre la sociedad civil, en especial abogados especialistas en derechos humanos, y representantes militares y carabineros, luego de la llegada de Pinochet a Chile tras su captura en Londres y la ceremoniosa reacción de las Fuerzas Armadas, revivió al crecer la desconfianza por el cumplimiento de los acuerdos logrados. Los documentos finales contaron con un alcance

mínimo, principalmente, por la limitada información proporcionada por las fuerzas del orden y seguridad, tras acusar complejidad en su consecución (Zalaquett, 2023).

En el caso de Uruguay, la Concertación Nacional Programática (Conapro) tuvo la función de generar consensos a largo plazo sobre la reconstrucción del Estado durante el periodo electoral desde 1984, con miras a la vuelta a la democracia en 1985 (Sosa, 2019). Al inicio de ella, los sectores empresariales se mostraron reacios al debate de temas ligados al sistema político, así como también preocupados, junto a los partidos más conservadores, por la participación sindical y de partidos de izquierda, mientras que estos últimos consideraban que las condiciones de la Conapro no generarían los cambios suficientes para una transición integralmente exitosa. La compleja contención sindical retrasó el documento final de acuerdo nacional, por lo que luego de varios meses de negociación se logró delimitar un acuerdo con consensos mínimos que permitieran continuar con el proceso de transición, lo que luego devino en un propósito procedimental para la conclusión de un proceso e inicio de otro (Sosa, 2019). En ese sentido, según la observación de ambas situaciones, es importante señalar que, pese a su funcionalidad para el inicio de decisiones interés público (principalmente operativo) de largo plazo, el trasfondo de búsqueda de institución de diálogo y profundización democrática fue quedando de lado en sus respectivas temporalidades, debido a urgencias burocráticas y una endeble plataforma democrática que mantenía la preponderancia de la élite de poder predecesora y cuestionaba procesos de recambio radicales, pero necesarios para el establecimiento integral del objetivo (Sosa, 2019; Zalaquett, 2023). Esta situación, similar a la de la mayoría de los países en América Latina, originaría que en años posteriores condiciones inestables en la afirmación de la democracia en contextos de crisis y reconsideración de las reglas de juego para una inclusión ciudadana de mayor nivel.

De esta forma y luego de la observación de casos cercanos en la región, cabe discutir que en el Perú existen reemplazos institucionales dependientes, cuya instrumentalización deriva en el desarrollo ineficiente de herramientas de reorganización y democratización, al haber surgido en un escenario estructuralmente contrario a su lógica. Esta instrumentalización muestra una relación entre gobernantes y gobernados a través de la implementación racional de mecanismos poderosos para el control y dirección de determinados comportamientos, basados en la construcción y condensación de escenarios propicios durante el cambio de políticas públicas (Lascoumes & le Gales, 2007). Casos como el del Acuerdo Nacional son un ejemplo de esta constitución de

instrumentos con rol institucional, cuya conformación condicionada por la movilización de intereses y decisiones específicas resulta funcional para los agentes de poder desde la legitimidad del gobierno y el condicionamiento de estructuras específicas. Adicionalmente, cabe distanciar la concepción de instrumento e instrumentalización, donde el primero puede entenderse como sinónimo básico de herramienta o recursos, mientras que el segundo apunta a una utilización racional más abstracta de diferentes recursos y/o contextos.



CAPÍTULO III: MARCO CONCEPTUAL PARA ENTENDER LA INSTRUMENTALIZACIÓN DE POLÍTICAS DE DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

El repaso teórico desarrollado hasta el momento presenta una sólida base respecto a la articulación de la transición democrática, como reflejo de los cimientos institucionales democráticos de los diferentes espacios, condicionados por el comportamiento de actores involucrados y sus posiciones dispares en la arena de intercambios de la formulación de acuerdos. Sin embargo, en el caso peruano, esta articulación deviene en la conformación de políticas de democratización insuficientes o fallidas, debido a la debilidad y variabilidad estructural de sus instituciones, no tratadas en esa dirección en el contexto planteado. El planteamiento del Acuerdo Nacional, como centro institucional de la democratización y diálogo en el país, no coincide con la lógica de las bases sobre las que se implementa, donde se mantienen las dinámicas de participación desigual desarrolladas en su conformación. En la historia política del Perú, los constantes y abruptos cambios institucionales han originado la repetición permanente del escenario descrito, manteniendo bases dispares en la construcción de institucionalidad.

3.1. Contradicción y distorsión condicionada en el establecimiento y objetivo del Acuerdo Nacional

Se expone el concepto de Mahoney & Thelen (2010) sobre reemplazos institucionales, como la forma de frecuencia más radical de cambios estructurales en un contexto determinado. Este hecho pudo vincularse a la hipótesis de Schmitter & Karl (1992) sobre una distribución desigual de los recursos durante procesos de incertidumbre y negociación de construcción de instituciones democráticas, condicionada por la inclinación a las prioridades de actores pertenecientes a determinadas élites de poder y los intereses que analicen y prefieran movilizar (Levitsky & Murillo, 2012; Hall & Taylor,

1996; March & Olsen, 1983), que se establecen como dinámica institucional. Esta articulación de conceptos antes tratados permite identificar la generación de contradicciones específicas en el producto final de políticas de democratización, al no desarrollarse sobre plataformas constituidas por la exclusión.

En el caso del Acuerdo Nacional, su conformación como principal institución de reorganización democrática, a partir de sus políticas de fortalecimiento democrático diseñadas con el objetivo de alcanzar un punto esperado en 2021, conforman un ejemplo de la creación de un instrumento de política pública con propósitos no alcanzados en total magnitud o solo superficialmente, al establecerse sobre una base de estructuras excluyentes. Estas fueron enraizadas como parte del copamiento del poder durante de la década de 1990 y la tendencia a la articulación con sectores de poder económico, los cuales se ven capaces de direccionar el funcionamiento del Estado a partir de decisiones particulares que configuran el sentido del régimen en cuestión. De esa manera, la relevancia de decisiones individuales con garantía de poder dentro de escenarios de intercambio plantea un desarrollo desigual del camino tomado por el órgano estatal.

Con relación a lo explicado, puede notarse que se transgrede el concepto básico de democracia, al hacer prevalecer y movilizar intereses individuales sobre los universales en las decisiones principales de reorganización y desarrollo del Estado. A partir de este entendimiento es posible comprender que la noción de democracia no es lo suficientemente institucionalizada en las diferentes instancias de la estructura estatal, como tampoco en la sociedad, al prevalecer institucionalmente las prácticas particulares en los diferentes manejos y eventos de incertidumbre. Los déficits de redistribución que profundizan las brechas socioeconómicas y de desarrollo en el país parten, así, de una fuerte contradicción entre el diseño de políticas de integración, inclusión y desarrollo social integral que mantienen lógicas de democratización sobre el papel, pero que son desarrolladas y establecidas sobre cimientos de inclusión endeble donde prevalecen demandas y prioridades de sectores particulares que buscan reforzar mecanismos y dinámicas prestablecidas en su favor.

3.2. Cambios institucionales radicales propiciados por la intervención de agentes

Los reemplazos institucionales antes vistos, al no solo ser aprovechados por diferentes agentes de interés, sino que, también condicionados y propiciados por ellos,

con el fin de buscar establecer jerarquías preestablecidas en el funcionamiento estructural del Estado (March & Olsen, 1983). En ese sentido, el escenario de constitución del Acuerdo Nacional, así como es condicionado por las decisiones de agentes particulares, fue también movilizadado por ellos durante todo su proceso de conformación, institucionalización y desarrollo hasta la fecha. La utilización de este a partir de su legitimidad casi integral en la sociedad civil, fortalecida por su esencia como espacio de diálogo unificador, puede ser percibida como una instrumentalización de esta validez para el mantenimiento de dinámicas funcionales, a partir de la aceptación como mecanismo de democracia superpuesto a todos los organismos del Estado.

La frecuencia de cambios suscitados en el desarrollo reciente e histórico de la política peruana devela el involucramiento e interacción permanente de actores de poder, vinculados a poder normativo y preservación de jerarquías estructurales de las élites sociales y económicas. Esta noción necesitó de renovaciones constantes a partir de la última parte del siglo XX, debido al surgimiento de diversas demandas sociales, reforzadas en épocas de fuerte conflicto social y violación de derechos humanos. Este punto propició la diversificación de acuerdos e inclusión de nuevos grupos de poder, normalmente informal, dentro del manejo interno del Estado. Si a ello se suman los bajos niveles de representación de las organizaciones y partidos políticos, casualmente, debilitados con mayor fuerza durante el gobierno de Fujimori y su inmersión en instituciones de representación y articulación social programática, es posible entender que los repasados agentes de poder, con un amplio nivel de injerencia en el aparato estatal y sus funcionarios, puedan propiciar intervalos de cambio institucional durante coyunturas de incertidumbre, con el fin de volver a desarrollar escenarios de intercambio reorganizador donde predisponen de ventajas estructurales en el plano de las decisiones a tomar, y, de esa forma, no perder la continuidad de poder estructural, desde un espacio legitimado por la sociedad civil.

Este tipo de contexto permite cuestionar la validez o sentido del régimen democrático como se conoce, ya que sobre las necesidades e intereses universales de la sociedad que se gobierna, existen diferentes imposiciones de actores particulares que distorsionan el objetivo principal de políticas de democratización. Asimismo, es importante detenerse en el papel y mecanismo de acción de dichos agentes, donde ejemplos como el Acuerdo Nacional, permiten entrever las consecuencias de fracaso frente a una instrumentalización planificada.

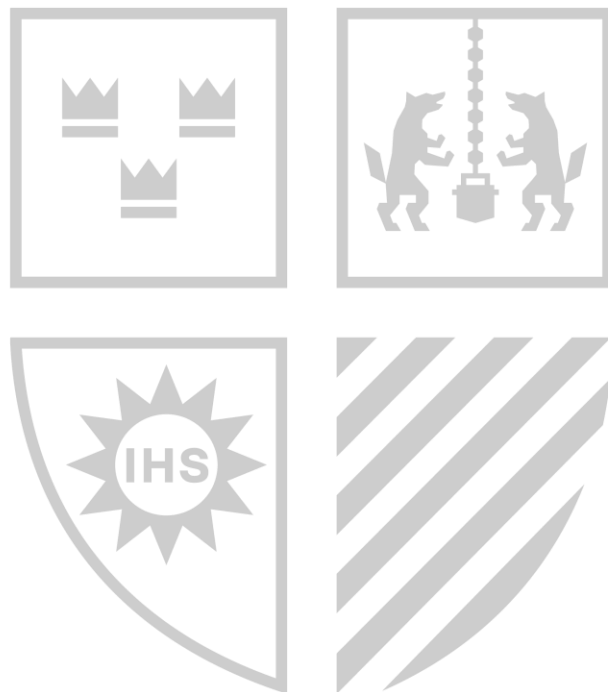
3.3. Concepto de rango medio: decisiones racionales de los actores involucrados

Saavedra Echeverry (2011) asegura que los escenarios de cambio y conformación de parámetros organizacionales no solo están condicionados por preconcepciones institucionales, sino que también por las decisiones racionales de los actores involucrados, según la coyuntura y dirección del contexto. En ese sentido y como parte del análisis conceptual desarrollado hasta el momento, puede tomarse el concepto de decisiones racionales como el vinculante entre las construcciones conceptuales que conforman este estudio, como la contradicción condicionada de políticas de fortalecimiento democrático y los reemplazos institucionales propiciados por los propios actores involucrados con la formulación e implementación de políticas de democratización como el Acuerdo Nacional.

De esta manera, dentro de la formulación del Acuerdo Nacional y su aplicación hasta la fecha como institución de garantía democrática, cabe cuestionar y analizar el desarrollo de las ideas previas y continuas de los actores involucrados, como parte de la importante conceptualización de sus posiciones al momento de la aplicación del acuerdo y posterior análisis de intereses. Estos últimos, presentarán además un trabajo específico de costo y beneficio, así como de demandas relacionadas a las identidades de agentes específicos en la marco del espacio de diálogo que se estudia en la presente investigación. De esta forma, los actores involucrados buscan maximizar sus ganancias, en términos materiales y políticos; pero, al mismo tiempo distinguir los aspectos culturales de la política de país con el objetivo de adaptar sus interacciones (Swedlow, 2011). Se trabaja para encontrar una forma de democracia más eficiente según el contexto que se maneja, situación constante en escenarios como el peruano, donde se puja por conservar ciertos parámetros durante intervalos de crisis, que contenten, en la más mínima pero necesaria expresión a una ciudadanía

Las decisiones de los actores en el marco de reorganización del Estado hacia un régimen democrático, luego de un intervalo autoritario, cuentan con un gran nivel de influencia, debido a las capacidades ostentadas por cada uno de ellos y los recursos disponibles en un Estado manejado por el copamiento de instituciones y violación de normas específicas. Por lo tanto, su papel como agente determinante en los intercambios desarrollados durante periodos de transición y cambio permiten analizar la existencia de

un uso superficial de mecanismos de política como el Acuerdo Nacional, alejados de la valoración de la democracia como concepto principal para el gobierno o manejo de un Estado.



CAPÍTULO IV: MARCO METODOLÓGICO

Se realizará la determinación del estudio de caso a partir de dos etapas temporales de análisis que decantan en observaciones estadísticas sobre la situación democrática hasta 2023: una primera, establecida como la instrumentalización del Acuerdo Nacional, entre la Primera Reunión de Trabajo del Foro Central de Gobernabilidad del Acuerdo Nacional en 2002 y la Nonagésimo Tercera Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional en 2011, donde observan las dinámicas de actores de poder enfocadas en generar reemplazos institucionales condicionados a sus intereses y capacidades de movilización, apoyándose en escenarios dispares y reforzándolos para establecer estructuras de exclusión; y una segunda, establecida como aplicación del Acuerdo Nacional sobre la democratización del Estado, que comprende el intervalo entre la Nonagésimo Cuarta Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional en 2011 y la Centésimo Trigésimo Primera Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional en 2021, donde se observa cómo fueron desarrollándose las diferentes características de democratización a través de políticas públicas estructuradas hacia una regulación articulada en favor de la exclusión sobre una base nuevamente institucionalizada en la disparidad. Todo ello será detallado a través de la observación del desarrollo y avance de las principales políticas relacionadas a decisiones, deliberación, equilibrio de poderes, rendición de cuentas y acceso a la información. Finalmente, esta consecución de hechos y cruces teóricos se verán reflejados en la observación y análisis de datos estadísticos sobre la situación democrática del Perú hasta 2023, con el propósito de establecer los principales puntos de afectación relacionados a la instrumentalización inicial de herramientas de política pública.

Esta continuidad se explica queda clara en la figura 1, que toma los conceptos principales analizados hasta el momento en el presente estudio.

Figura 1. Mapa conceptual para la comprensión de la línea temporal y relación con las variables



Nota. El archivo del Acuerdo Nacional muestra las actas del FAN hasta 2023. Por ello, para complementar el análisis de la etapa de Democratización del Estado se utilizarán documentos de datos que respondan a las dimensiones de la variable dependiente.

En ese sentido, en primer lugar, con base en las recomendaciones de Sierra Bravo (1998), se desarrollará una investigación de observación documental sobre las actas e informes específicos del Acuerdo Nacional y las políticas de fortalecimiento democrático derivadas, así como de sus reglamentos y resultados derivados, como parte del análisis del funcionamiento del acuerdo. Por otra parte, se realizaron seis entrevistas semiestructuradas a seis integrantes del desarrollo del Acuerdo Nacional, basadas en los criterios de investigación cualitativa explicados por Hernández Sampieri et al. (2014). Estos fueron:

- Javier Iguíñiz, secretario técnico del Acuerdo Nacional entre 2011 y 2020.
- Eduardo Concha, representante del Concilio Nacional Evangélico del Perú (CONEP).
- Max Hernández, secretario técnico del Acuerdo Nacional entre 2005 y 2011 y desde 2020 a la actualidad. Durante su entrevista, intervino también su asesora, María Luisa Valdez.
- Ernesto Velit, ex miembro del partido político Unión por el Perú (UPP), antes miembro del Acuerdo Nacional.
- Leopoldo Scheelje, representante de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP).

- Federico Arnillas, representante de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

En esa misma línea de estudio, la información obtenida fue contrastada a partir de una triangulación de datos sistematizada en una bitácora de análisis que permitió establecer una estructura de unidades respectivas, segmentos y categorías que deriven en puntos de discusión y conclusión para el análisis final de la investigación. Todo ello buscará aterrizar en la revisión documental a realizar, la cual se compone del estudio de datos de:

- Actas del FAN: documentos de registro de asistencia y temas tratados y discutidos por los miembros del AN, útiles para la verificación de participación por actor y observación del enfoque y tratamiento de condiciones y decisiones.
- Acciones relacionadas a la Primera Política de Estado: políticas y acciones realizadas, principalmente, desde 2011, que permiten observar el desarrollo y aceptación de la institucionalidad democrática.
- Observatorio de Democracia y Gobernabilidad – PUCP: datos estadísticos relacionados a la democracia en el Perú hasta la actualidad, útiles para la contextualización de la segunda etapa.
- Latinobarómetro: datos estadísticos relacionados a la democracia en América Latina hasta la actualidad, útiles para la contextualización de la segunda etapa.
- Instituto de Estudios Peruanos (IEP): datos estadísticos sobre la legitimidad de autoridades en el Perú, útiles para la contextualización de la segunda etapa.
- Reportes y estudios relacionados a la crisis política desde 2017: descripción y análisis de hechos relacionados a la institucionalidad democrática que permiten reflejar de forma contundente las hipótesis planteadas.
- Contraloría General de la República: datos relacionados específicamente a la dimensión de Mecanismos de rendición de cuentas.

De esta manera, el tratamiento teórico inicial buscó ser robustamente sustentado con, tanto información documental confiable y actualizada, como con testimonios directos de algunos de los protagonistas del AN, con el fin de darle validez a los resultados obtenidos.

4.1. Composición de variables

4.1.1. Variable independiente: instrumentalización del Acuerdo Nacional

Como parte del proceso de transición democrática y reorganización del Estado, en julio de 2002, luego de aproximadamente un año de conversaciones, fue integrado y suscrito el Acuerdo Nacional como institución de diálogo y concertación encargada de la construcción y punto de partida y guía del establecimiento de políticas nacionales (Acuerdo Nacional, 2014b). La idea de un espacio de institucionalización democrática sería desarrollada a través de 30 políticas nacionales con los objetivos básicos de democracia y Estado de derecho, equidad y justicia social, competitividad del país y Estado eficiente, transparente y descentralizado, con la participación de partidos políticos e instituciones de la sociedad civil y organizaciones del Estado, sindicales y empresariales (Iguñiz Echeverría, 2004).

La instrumentalización del Acuerdo Nacional es definida como la interacción entre los actores mencionados, así como un intercambio de recursos entre ellos condicionado por las plataformas base, que a la vez configuraría el escenario de decisiones, según determinados intereses (Awapara Franco, 2010; March & Olsen, 1997). De esa forma, este proceso de racionalidad, intercambio e institucionalización permite dimensionar la variable planteada con el objetivo de lograr una operacionalización efectiva frente a los resultados esperados.

En consecuencia, con apoyo en lo expuesto por Palier & Surel (2005), se plantean las dimensiones de: i) ideas, direccionada en las predisposiciones de conocimiento y normativas de los actores involucrados en el proceso del Acuerdo Nacional, antecedentes de acciones y papel en el contexto determinado por la transición democrática; ii) intereses, encuentra sentido con el juego de cálculos y movilizaciones posibles de los actores involucrados en cuanto a su capacidad de acción en el contexto del Acuerdo Nacional; y iii) instituciones, deriva de la estabilidad de los órganos de control, así como de su dependencia de normas y condicionamiento por parte de actores específicos.

a. Ideas

Se basa en los indicadores: espacio de lo posible; prescripciones normativas; identidades de actores implicados; principios de acción; diagnóstico del espacio (Palier & Surel, 2005). Está direccionada en las predisposiciones de conocimiento y normativas de los actores involucrados en el proceso del Acuerdo Nacional, antecedentes de acciones y papel en el contexto determinado por la transición democrática.

b. Intereses

Se basa en los indicadores: costos y beneficios esperados de conflictos potenciales; consecuencias de las expectativas formuladas; preferencias de los actores; capacidad de acción y movilización (Palier & Surel, 2005). Encuentra sentido con el juego de cálculos y movilizaciones posibles de los actores involucrados en cuanto a su capacidad de acción en el contexto del Acuerdo Nacional. Se desarrolla con el fin de determinar los intereses de los agentes en la conformación del acuerdo y sus formas de llegada y formulación de políticas.

c. Instituciones

Se basa en los indicadores: coordinación entre actores; normas institucionales; nivel de control social de la institución; frecuencia de órganos de control (Voigt, 2013). Se desarrolla con el fin establecer parámetros específicos de medición y análisis de la institucionalidad del Acuerdo Nacional y el escenario en el que se establece. Este punto deriva de la estabilidad de los órganos de control, así como de su dependencia de normas y condicionamiento por parte de actores específicos.

4.1.2. Variable dependiente: democratización del Estado

El objetivo de reorganización del Estado se fundamenta en la necesidad de democratización del Estado y sus diferentes espacios, luego de un periodo de inestabilidad y régimen autoritario (Levitsky & Ziblatt, 2018). En ese sentido, como parte del objetivo de este estudio, se plantea el concepto democratización como un proceso de

desarrollo preestablecido de estructuración institucional que regula la manera en que se articulan las preferencias y decisiones políticas, deliberación y políticas públicas, equilibrio de poderes y mecanismos de rendición de cuentas (Monsiváis Carrillo, 2013). Al utilizar tales conceptos como las dimensiones de la variable dependiente, es importante resaltar que las mismas se ven condicionadas por contextos de reforma o reorganización, donde determinados actores buscan maximizar sus capacidades de poder a través de dinámicas de intercambio preestablecidas, desvirtuando el sentido de bienestar colectivo (Benoit, 2007).

a. Preferencias y decisiones políticas

Se sostiene en los indicadores: procesos electorales, integración y confianza. Asimismo, se analiza con el objetivo de observar la estabilidad de los principios básicos en un régimen democrático, desde su carácter electoral e integrador que permita desarrollar determinado grado de confianza en las instituciones y sus normativas, con el fin de obtener legitimidad posteriormente.

b. Deliberación y políticas públicas

Esta dimensión es conformada por los indicadores: inclusión, participación, descentralización y gestión por resultados. Con ella se intentan identificar los avances del Estado y, principalmente, la primera política del Acuerdo Nacional, sobre el fortalecimiento de del régimen democrático y Estado de derecho, en cuanto a la inclusión y participación de la sociedad para la toma de decisiones.

c. Equilibrio de poderes

Respecto a la dimensión de equilibrio de poderes, está compuesta por los indicadores de legitimidad, claridad de autonomías y estructura de capacidades. Dicha reunión de conceptos sirve para dar continuidad las dimensiones anteriores y corroborar la legitimidad de las instituciones democráticas en el país, así como el conocimiento y efectividad de sus funciones.

d. Mecanismos de rendición de cuentas

Los indicadores que constituyen esta dimensión son la transparencia, el uso de herramientas innovadoras y la diversificación del acceso a la atención del Estado. Este planteamiento se realiza en coherencia con una estructura institucional de que permite la operación efectiva de distintos auditores independientes, donde se incluye a la ciudadanía, como parte de su integración al funcionamiento del régimen democrático (Pineda Pablos, et al., 2007).

Es a partir de lo mencionado donde recae la pregunta que encierra el objetivo y sentido de esta investigación: ¿cómo configuró la implementación del Acuerdo Nacional la democratización del Estado hasta la actualidad?

4.2. Planteamiento de hipótesis

4.2.1. Hipótesis general

La instrumentalización del Acuerdo Nacional por parte de sectores de poder, enfocada en la democratización del Estado luego de una etapa autoritaria, permite observar una profunda crisis en la institucionalidad democrática en el Perú hasta 2023. Este hecho origina las diferentes crisis institucionales entre los poderes estatales y la obstaculización del desarrollo social en el país. Todo ello, como causa de la inexistencia de la construcción de una base fortalecida por conceptualización integrada de la democracia. Esto permite establecer preceptos y normas legítimas que dirijan las posibilidades de movilización y condicionamiento de los actores de poder involucrados en la organización del régimen y sus organismos derivados.

4.2.2. Hipótesis específica 1

La instrumentalización del Acuerdo Nacional consistió en el establecimiento de reemplazos institucionales, a través de la distorsión y contradicción de espacios de consenso por parte de actores de poder. El diseño y principios establecidos en el Acuerdo Nacional se contraponen con las bases y plataformas donde este está construido, lo que deviene en un desarrollo inadecuado de sus políticas de fortalecimiento democrático. El

aprovechamiento del intercambio desigual de recursos en los periodos de reorganización, por parte de actores específicos, distorsiona el sentido inclusivo de las políticas planteadas.

4.2.3. Hipótesis específica 2

La democratización del Estado fue estructurada de tal forma que se permitiera regular la manera en la que se desarrollen los diferentes puntos de caracterización democrática, con base en dinámicas excluyentes preestablecidas. El alto nivel de frecuencia de cambio institucional es también propiciado por actores de poder estructural con el fin de hacer prevalecer acciones convenientes preestablecidas en contextos de incertidumbre y necesidad de reorganización. El Acuerdo Nacional sirve entonces de instrumento de legitimación de prácticas limitadas en lo que la redistribución y democracia en su esencia se refiere. El escenario inestable de transiciones democráticas incompletas se entiende como causa y consecuencia de la movilización de intereses sobre escenarios sin una base democrática institucional fortalecida desde el surgimiento histórico de Estados como el peruano como repúblicas inconsistentes.

4.3. Herramientas metodológicas

Respecto a la observación documental, se basa en la autenticidad de los documentos, así como en la no contradicción interna de cada archivo observado, según la coyuntura política y social y el fin pretendido (Sierra Bravo, 1998). La observación, en este sentido, será relevante para la extracción de datos correspondientes a la conformación de planes y acuerdos específicos sobre problemáticas determinadas, donde el planteamiento del problema dentro de ellos permitirá el valor de las ideas e intenciones desde los participantes en cada acta. Asimismo, los resultados y conclusiones servirán para el análisis de cálculo de costos y beneficios vinculados a los intereses de los actores participantes en cada reunión oficializada en acta. Del mismo modo, la observación de documentos de políticas y resultados derivados podrá determinar el nivel de acción de actores, así como la institucionalidad del planteamiento respecto a su validez actual.

Para un estudio adecuado y estructurado se procederá a elaborar un análisis de contenido de los datos de recogidos para su posterior categorización, según el marco teórico y variables planteadas. Esta será determinada por las fechas, muestreo de números y espacios dentro de los propios documentos. De esa forma, será posible construir unidades de análisis conformadas por modalidades espaciales con el objetivo de sistematización los datos obtenidos y poder vincularlos con los indicadores de cada variable, a partir de su racionalización.

Por último, se llevarán a cabo seis entrevistas personales semiestructuradas a seis personalidades vinculadas al Estado, la academia, sociedad civil y agentes de poder estructural participantes en el desarrollo del Acuerdo Nacional. A través de la sistematización cualitativa de los datos obtenidos en tales entrevistas, a partir de un cuestionario elaborado según las variables planteadas (Díaz-Bravo, et al., se contrastarán los resultados con la observación documental planteada. En particular esta etapa de la investigación se establece como soporte de las variables de ideas e intereses, donde será importante contar con la información particular de las movilizaciones presentadas en dicho escenario, así como los obstáculos en su constitución, desde la propia perspectiva de los protagonistas dentro del marco de decisiones racionales.

Los actores involucrados dentro del Acuerdo Nacional y su conformación y desarrollo como espacio de diálogo y garantía democrática en los años consecutivos fueron: i) el Estado, como agente base a partir del cual son oficiales los procesos, políticas, decisiones y normas, establecidas en el Acuerdo Nacional a través de las actas e informes derivados; ii) la sociedad civil, al ser un espacio de diálogo e inclusión, ya que el Acuerdo Nacional convocó a la participación de diferentes organizaciones políticas y sociales, a partir de las cuales es posible medir sus diferentes identidades y capacidades de movilización derivadas; iii) agentes de poder estructural, relacionados directamente al poder económico en el país, cuya participación dentro del Acuerdo Nacional pudo ser directa o indirecta, según el nivel de injerencia en representantes del Estado o en los demás actores involucrados; y iv) la academia, como parte de la reivindicación del Estado, porque su convocatoria fue esencial para la formulación de acuerdos de validez jurídica, social y científica, con el fin de construir un Estado óptimo.

4.4. Objetivos y operacionalización del marco metodológico

Luego del desarrollo teórico y conceptual realizado, el objetivo de esta investigación consiste en identificar el sentido y dinámicas del Acuerdo Nacional como política de democratización del Estado, a través de la instrumentalización por parte de agentes de poder involucrados. A partir de él, se podrá además establecer el funcionamiento de políticas públicas de democratización como mecanismo funcional para la construcción de la democracia en un Estado. El caso específico del Acuerdo Nacional en el Perú resulta un ejemplo efectivo, debido a su utilización como recurso de reunificación durante periodos de crisis entre poderes y sociedad, donde es necesario revalidar el concepto de democracia a partir de un instrumento que cuenta con una legitimidad prestablecida, pero sin mayor significancia en las dinámicas e interacciones de la sociedad civil con el Estado.

4.4.1. Objetivos específicos

Como objetivos específicos se plantea, en primer lugar, demostrar que las estructuras prestablecidas y condicionamiento de agentes generan contradicción o distorsión en el establecimiento y objetivo del Acuerdo Nacional. Se pretende esclarecer existen direcciones diferentes entre el sentido de las políticas desarrolladas con base en principios democráticos y las plataformas en las que se generan, donde prevalecerían movilizaciones individuales.

Por otra parte, el segundo objetivo específico consiste en demostrar que el Acuerdo Nacional fue un factor para estructurar la democratización en el Perú de forma excluyente a través de políticas públicas condicionadas por posiciones de poder en escenarios dispares. Es decir, el establecimiento de agentes de poder a lo largo de la historia del Perú ha originado o contribuido en el origen de escenarios de cambio institucional, con el fin instrumental de hacer prevalecer sus intereses, con el conocimiento prestablecido de ventajas en los intercambios de recursos durante las etapas de diálogo, que garantizan la perpetuación de dinámicas convenientes.

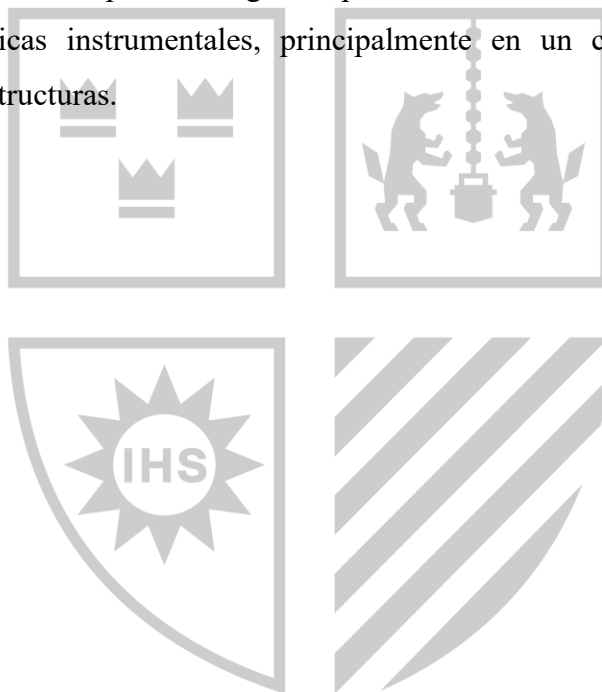
Con relación a lo explicado hasta el momento, se plantea determinar de forma específica y detallada la forma en la que el Acuerdo Nacional pudo establecer una institucionalidad democrática en el Estado peruano hasta la actualidad, los condicionantes de esta y si este proceso resulto o no adecuado. Para ello las variables, hipótesis y conceptos desarrollados se operativizan en la tabla 4, con el fin de obtener datos sistematizados con mayor simpleza.

Tabla 4. Matriz de operacionalización

Variable	Dimensiones	Indicadores	Herramienta metodológica	Fuente
Implementación del Acuerdo Nacional (Vi)	Ideas	Espacio de lo posible	Análisis documental	Actas y demás documentos del AN
		Prescripciones normativas		
	Intereses	Identidades de actores implicados	Entrevistas semiestructuradas	Javier Iguíñiz Max Hernández Ernesto Velit
		Principios de acción		
Instituciones	Intereses	Diagnóstico del espacio		
		Costos y beneficios esperados de conflictos potenciales		Leopoldo Scheelje Eduardo Concha
	Instituciones	Consecuencias de las expectativas formuladas	Entrevistas semiestructuradas	Fernando Arnillas Ernesto Velit Javier Iguíñiz Max Hernández
		Preferencias de los actores		
Democratización del Estado (Vd)	Preferencias y decisiones políticas	Capacidad de acción y movilización		
		Coordinación entre actores	Análisis documental	Actas y demás documentos del AN
	Deliberación y políticas públicas	Normas institucionales		
		Nivel de control social de la institución	Entrevistas semiestructuradas	Leopoldo Scheelje Eduardo Concha Fernando Arnillas Ernesto Velit Javier Iguíñiz Max Hernández
Equilibrio de poderes	Preferencias y decisiones políticas	Frecuencia de órganos de control *		
		Procesos electorales	Análisis documental	Actas del FAN Acciones relacionadas a la Primera Política de Estado
	Mecanismos de rendición de cuentas	Integración		Observatorio de Democracia y Gobernabilidad – PUCP Latinobarómetro
		Confianza	Análisis documental	Actas del FAN Acciones relacionadas a la Primera Política de Estado
Mecanismos de rendición de cuentas	Deliberación y políticas públicas	Inclusión		Observatorio de Democracia y Gobernabilidad – PUCP IEP
		Participación	Análisis documental	Acciones relacionadas a la Primera Política de Estado
	Equilibrio de poderes	Descentralización		
		Gestión por resultados	Análisis documental	Reportes y estudios relacionados a la crisis política desde 2017
Mecanismos de rendición de cuentas	Mecanismos de rendición de cuentas	Legitimidad	Análisis documental	Reportes y estudios relacionados a la crisis política desde 2017
		Claridad de autonomías		
Mecanismos de rendición de cuentas	Mecanismos de rendición de cuentas	Estructura de capacidades		
		Transparencia	Análisis documental	Contraloría General de la República
Mecanismos de rendición de cuentas	Mecanismos de rendición de cuentas	Herramientas innovadoras		
		Diversificación del acceso		

Nota. (*) Voigt, 2013.

Asimismo, se tiene en cuenta que todo proceso de investigación cualitativa puede conllevar la configuración de variables, dimensiones e indicadores durante el proceso de ingreso al campo, por lo que queda establecida la apertura de los conceptos planteados a determinados resultados de la investigación. Respecto al proceso de la información y posterior discusión y conclusiones, en primer lugar, se realizará el análisis documental de los archivos planteados para luego ser contrastados con las entrevistas a los protagonistas consignados. Con ello podrán establecerse unidades a contrastar y desarrollar en la bitácora de análisis y datos sistematizados, que permitirán determinar los efectos y resultados concretos del Acuerdo Nacional en la institucionalidad democrática del país y, con ello, si es posible erigir un proceso de democratización a partir del desarrollo de políticas instrumentales, principalmente en un contexto de cambios constantes en sus estructuras.



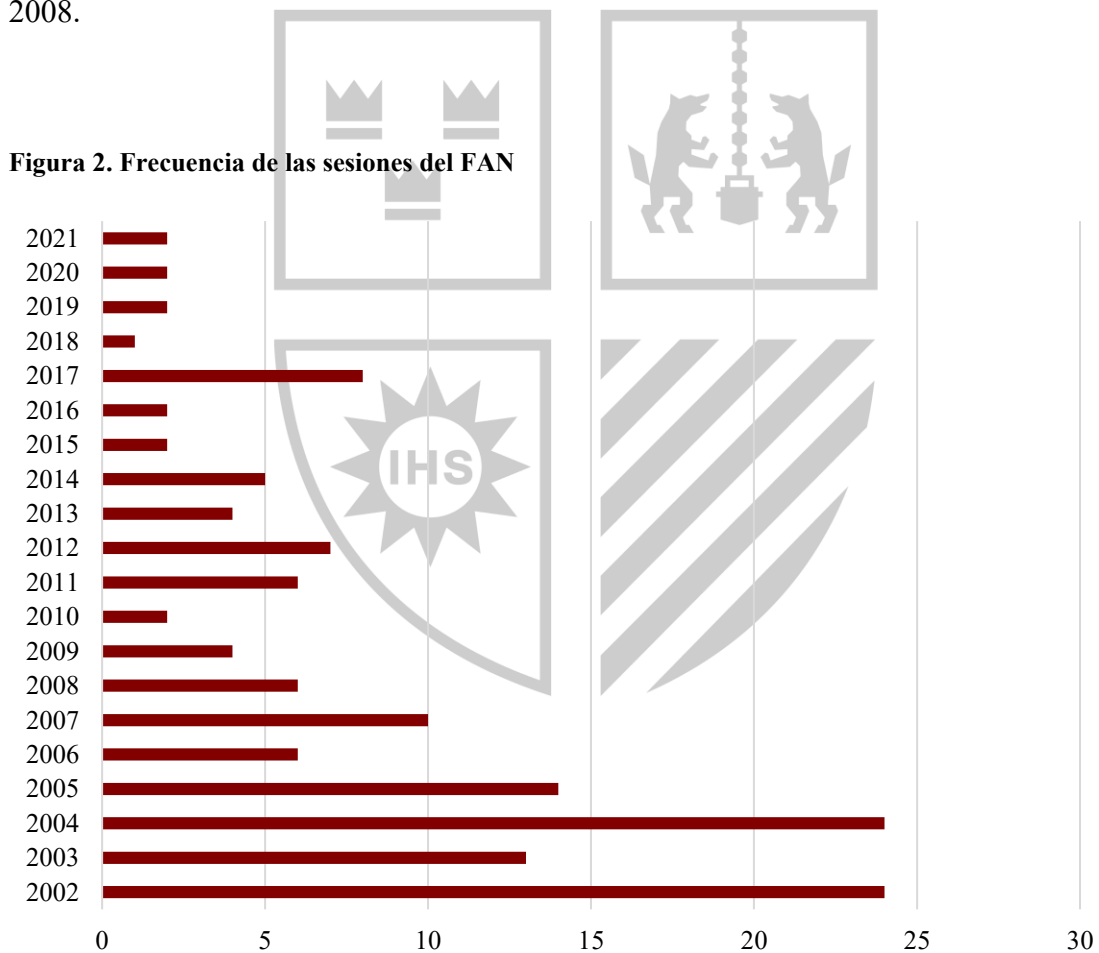
CAPÍTULO V: ESTUDIO DE CASO

Desde su instalación oficial en 2002, el Acuerdo Nacional ha desarrollado un total de 146 foros de trabajo oficiales (FAN), donde estuvieron presentes las diferentes organizaciones fundadoras, así como otras que fueron adicionándose en el transcurso (Acuerdo Nacional, 2017d; 2023c). Del total mencionado, los primeros quince Foros tuvieron el nombre de Foro Central de Gobernabilidad del Acuerdo Nacional, donde en el último de ellos (que, oficialmente, es una segunda parte del décimo cuarto foro), presidido por el presidente del Consejo de Ministros durante julio de 2002, Luis Solari, se propone la institucionalización del Foro del Acuerdo Nacional (FAN) como, al igual que sus demás componentes, la Secretaría Técnica y un informe final sobre la sistematización de las matrices para cada política de Estado (Acuerdo Nacional, 2002a). Es así como, desde el décimo sexto foro en orden consecutivo, se cuentan las sesiones del FAN desde cero, ya con el nombre de reuniones de trabajo del FAN y una organización más clara, aunque en proceso, de las funciones su estructura y dinámicas de diálogo y mesas de trabajo (Acuerdo Nacional, 2002d).

En esa línea, además de la oficialización de la Secretaría Técnica y sus funciones (Acuerdo Nacional, 2002e), se acordaría la composición de un Comité Coordinador, conformado por un integrante de cada ámbito de organizaciones del Acuerdo Nacional: partidos políticos, sociedad civil y consejo consultivo, los cuales tendrían una periodicidad de tres meses en el cargo, con el fin de diversificar la dirección de las materias a trata en el FAN (Acuerdo Nacional, 2002h). Del mismo modo, se acordó la conformación de un Comité Técnico de Alto Nivel, con la finalidad de garantizar el trabajo minucioso y criterioso del Acuerdo Nacional, así como resultados derivados de labores procedimentales y especializadas para la elaboración de diagnósticos, soluciones y retroalimentación (Acuerdo Nacional, 2002g). Cabe resaltar, que, por determinación, el FAN no constituye una unidad ejecutora y, en la misma línea, sus acuerdos y

contribuciones finales no representan un cumplimiento obligatorio para el Estado ni la sociedad en general (Ibid.).

La revisión de archivo enfocada en las actas de todas las sesiones del FAN, permitieron observar algunos datos estadísticos generales de su desarrollo, importantes para el análisis transversal y general a realizar en los bloques siguientes. En ese sentido, pudo establecerse que la continuidad de reuniones del FAN ha presentado un claro descenso desde su implementación en 2002 hasta la actualidad (Acuerdo Nacional, 2017d; 2023c). Como puede visualizarse en la figura 2, la mayor cantidad de sesiones se concentraron en los cuatro primeros años de implementación del Acuerdo Nacional, para luego presentar una ligera disminución desde 2006 y aumentar la inconstancia desde 2008.

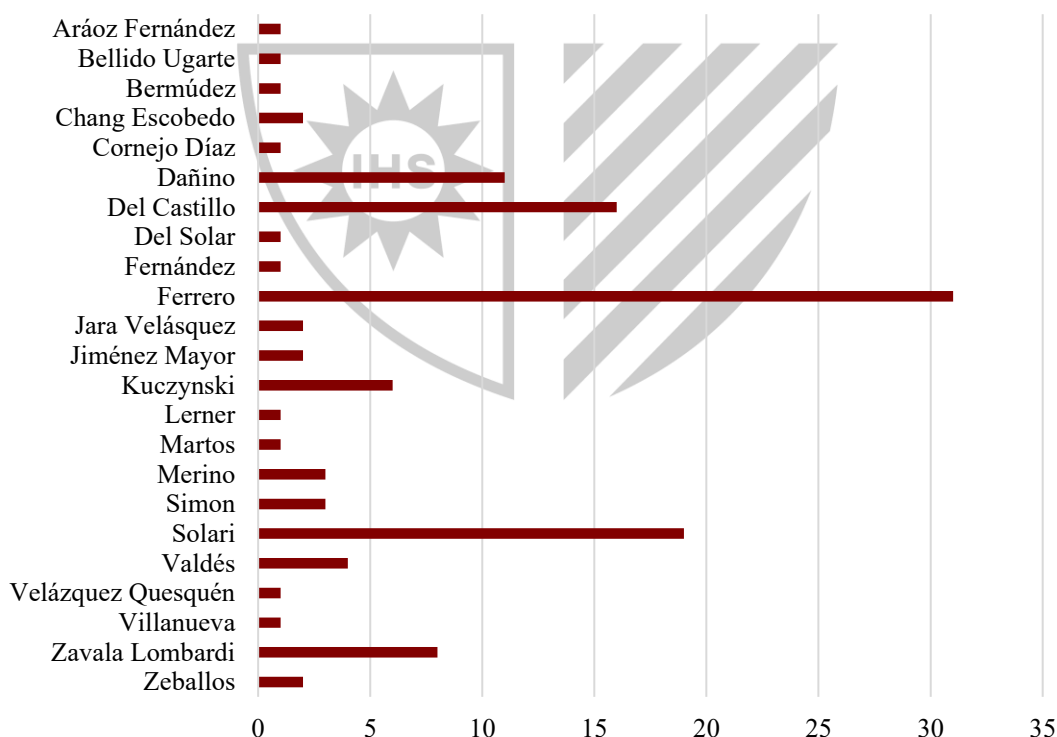


Nota. Elaborada a partir de “Resumen de Actas”. Acuerdo Nacional, 2023c.

Este claro descenso de las reuniones del Acuerdo Nacional puede responder los cambios de enfoque precisados por los diferentes presidentes de Consejo de Ministros (PCM) de turno o, con mayor precisión, a las etapas de avance de las políticas de Estado, su implementación y la elaboración y puesta en marcha de los planes de corto, mediano

y largo plazo planteados en el FAN. Respecto a la participación los PCM en las sesiones del FAN, pese a la decisión sobre que el presidente de la República debe presidir cada reunión, la realidad de su realización muestra que los presidentes de turno solo acudieron a veintidós de las 146 registradas hasta 2021 por el portal web oficial del Acuerdo Nacional (2023c). Por ello, se considera importante la participación casi permanente de los PCM al interior del FAN, como representantes principales del Poder Ejecutivo. Solo al empezar, como se mencionó previamente, Luis Solari, como segundo PCM del gobierno de Alejandro Toledo, estableció diversos puntos para la institucionalización del FAN y el Acuerdo Nacional en general, así como su desarrollo más operativo, buscando alcanzar objetivos pragmáticos (Acuerdo Nacional, 2002a, 2002d). De tal manera, como demuestra la figura 3, Carlos Ferrero, cuarto PCM de Toledo tras el breve periodo de Beatriz Merino, fue el encargado de presidir las reuniones del FAN en mayor número de oportunidades, seguido por el mencionado Solari con 19 participaciones.

Figura 3. Participación de PCM en el FAN

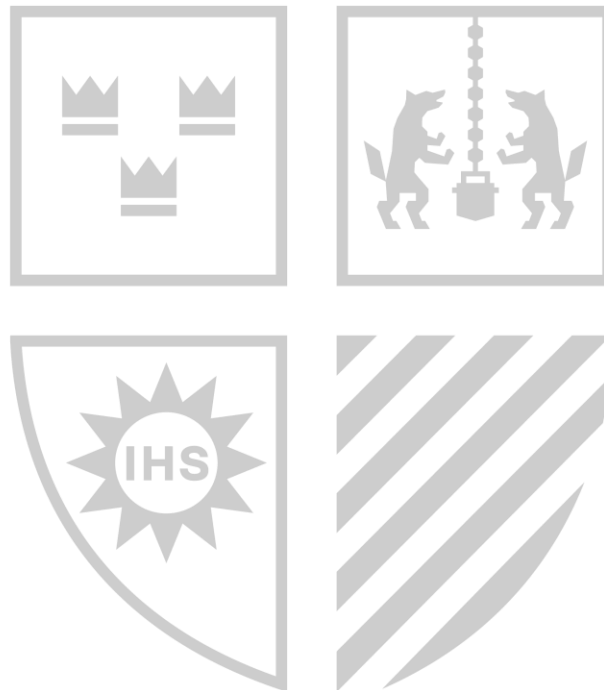


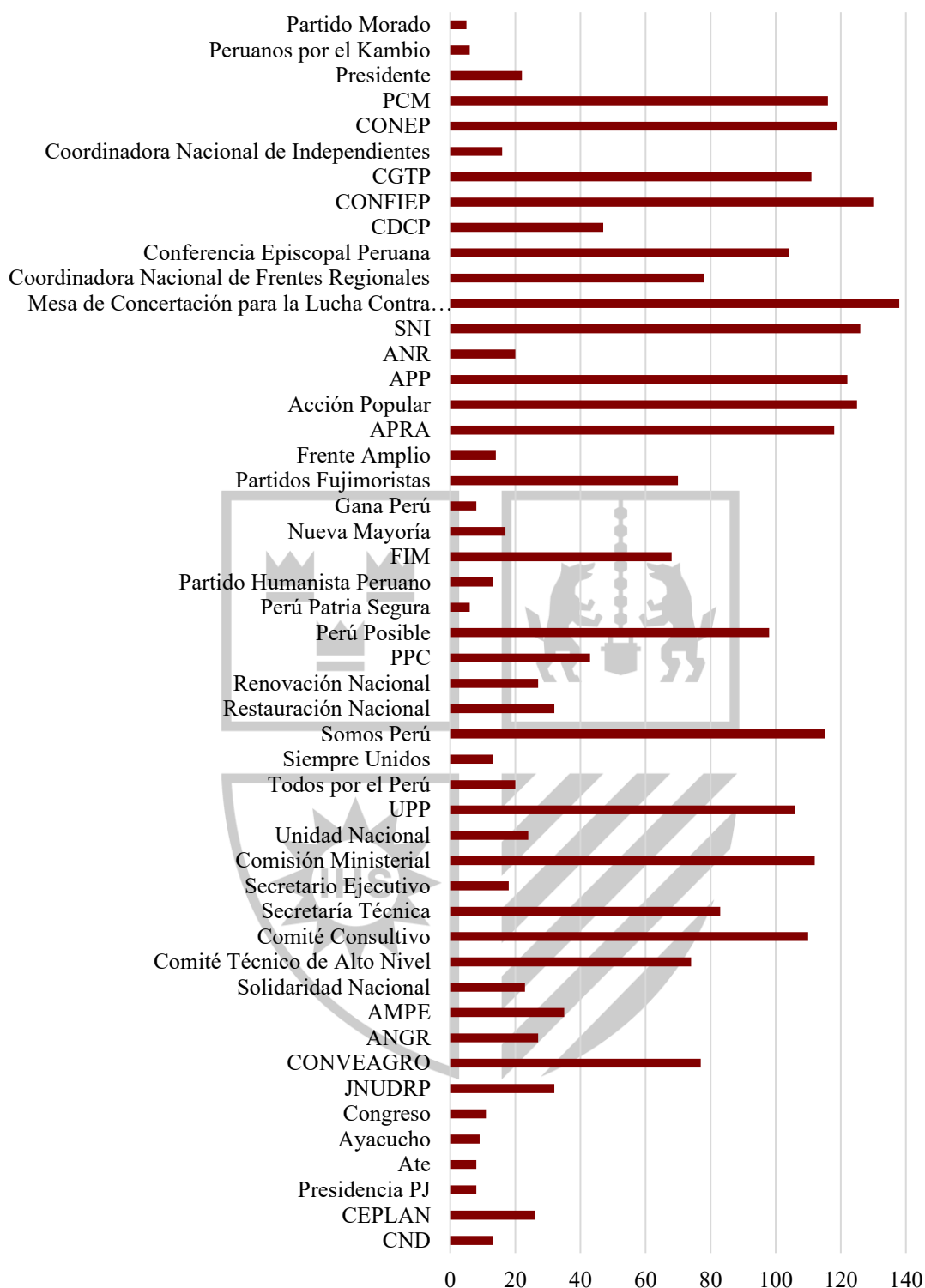
Nota. Elaborada a partir del total de actas del FAN. Acuerdo Nacional, 2023c.

Si bien, la frecuencia de participaciones de la PCM puede atribuirse directamente al tiempo de permanencia en el cargo, particularmente menor durante los últimos años,

es importante resaltar el nivel de relevancia prestada desde el gobierno hacia el desarrollo del Acuerdo Nacional. La PCM estuvo presente en 116 de las 146 sesiones del FAN hasta el registro de 2021 del portal del web oficial del Acuerdo Nacional (2023c), donde Solari, Ferrero y Del Castillo, no solo fueron los de mayor presencia, sino que también participaron en casi todas las sesiones que se desarrollaron durante su estadía en el cargo. Del mismo modo, la figura 4 muestra la frecuencia de participaciones de todas las organizaciones miembros del Acuerdo Nacional, a excepción de aquellas formaron parte menos de cinco veces.

Figura 4. Participación de las diferentes organizaciones en el FAN





Nota. Elaborada a partir del total de actas del FAN. Acuerdo Nacional, 2023c.

Como puede observarse, la organización con más participaciones es la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza con 138 veces dentro de las sesiones del FAN, faltando solo a dos de las sesiones organizadas y registradas por el portal web del Acuerdo Nacional (2023c). Otras organizaciones con un alto número de participaciones,

fuera de lo contabilizado para la PCM, han sido la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Sociedad Nacional de Industrias (SIN) y partidos políticos como Acción Popular, APRA, Somos Perú o Perú Posible. Sin embargo, la discontinuidad del FAN en los últimos años y la pérdida de inscripción de algunos partidos como Perú Posible o el Frente Independiente Moralizador (FIM), debido a duras derrotas electorales, han ocasionado que muchas de las organizaciones hayan acumulado participaciones durante los primeros años del Acuerdo Nacional.

En esa línea y como parte de la revisión y observación documental de esta investigación, ha podido establecerse que existen dos etapas que caracterizan el desarrollo del FAN y del Acuerdo Nacional en concreto y que, al mismo tiempo, coinciden con las dos variables planteadas. En primer lugar, la instrumentalización del Acuerdo Nacional, establecida entre la Primera Reunión de Trabajo del Foro Central de Gobernabilidad del Acuerdo Nacional en marzo de 2002 (Acuerdo Nacional, 2002c), en el gobierno de Alejandro Toledo, y la Nonagésimo Tercera Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional en abril de 2011 (Acuerdo Nacional, 2011b), en la última parte del gobierno de Alan García, debido al latente juego de intereses para el desarrollo de objetivos específicos y metas particulares. La segunda etapa y variable dependiente corresponderá al tramo desde la Nonagésimo Cuarta Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional en 2011 y la Centésimo Trigésimo Primera Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional en 2021, último registro mostrado por el Acuerdo Nacional en su archivo digital, así como las demás condiciones políticas acaecidas hasta 2023. Allí se observa cómo fueron desarrollándose las diferentes características de democratización a través de políticas públicas estructuradas hacia una regulación articulada en favor de la exclusión.

De esta forma, se busca establecer un orden claro en la relación entre las hipótesis y variables planteadas con los datos concretos obtenidos de las entrevistas realizadas y la revisión documental de actas, informes de seguimiento y productos de planes y pactos realizados. Todo ello, con el propósito de ratificar y contrastar la aplicación de las teorías estudiadas y la construcción específica planteada en el presente estudio, respecto a la instrumentalización de determinados espacios y momentos específicos de manera progresiva y consecuente con preferencias puntuales.

5.1. Instrumentalización del Acuerdo Nacional

March & Olsen (1983) plantearon que la construcción de instituciones es desarrollada por las dinámicas de determinados actores en espacios de reorganización, basados en cierto nivel de preponderancia preestablecida por determinados aspectos, según el contexto, en la mayoría de los escenarios democráticos comunes. En relación directa con ello, Schmitter & Karl (1992) aseguran que tales espacios de construcción de institucionalidad, normalmente desarrollados en etapas de incertidumbre y reorganización, son aprovechados por dichos actores de poder, al contar con más recursos en la arena de intercambio. Esta dinámica les permite determinar la dirección de decisiones específicas y mantener y hacer permanentes ciertas prácticas coherentes con sus propios intereses.

El Acuerdo Nacional surge en 2002 como espacio de diálogo con el fin principal de construir institucionalidad democrática y garantizar el desarrollo social integral de la población a partir de diferentes planteamientos técnicos que se pondrían en marcha desde la aplicación de políticas públicas derivadas de sus diagnósticos y sugerencias finales. Sin embargo, el desarrollo de las sesiones del FAN y los resultados actuales de las políticas de Estado y planificaciones con miras al inicio de la presente década, han generado las justificaciones suficientes para el cuestionamiento y análisis exhaustivo de su labor. En ese sentido y según las dimensiones de la variable independiente, esta sección es estructurada en tres partes correspondientes a las 3 I de la institucionalidad de Palier & Surel (2005): ideas, intereses e instituciones.

5.1.1. Ideas

Luego de un proceso corto de conformación e instalación entre marzo y julio de 2002, donde se asentaron los principales puntos para el establecimiento de 29 políticas de Estado, con la llegada de Luis Solari como nuevo titular de la PCM en el gobierno de Alejandro Toledo, el FAN pasó a concretizar las instancias que lo conforman y a esclarecer detalladamente las funciones que debe cumplir cada una de ellas. En ese sentido, en primer lugar, el FAN fue institucionalizado mediante norma en su primera reunión de trabajo (Acuerdo Nacional, 2002d), para que luego esto fuese oficializado por decreto adscrito a la PCM durante la sesión No. 6 del mismo (Acuerdo Nacional, 2002g).

Posteriormente, se propuso y aceptó la formulación de un Plan de Acción del FAN con el fin de establecer los temas principales a tratar dentro del espacio instaurado (Acuerdo Nacional, 2002f). Una de esas prerrogativas fue la creación del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que tenía como propósito institucionalizar el trabajo estratégico dentro de la formulación de políticas públicas, además de establecer una proyección máxima para el cumplimiento de objetivos propuestos (Acuerdo Nacional, 2002b).

En la línea de lo señalado, desde el FAN se plantearon estudios de impacto desde grupos de trabajo que, bajo recomendación, debían contar con la participación de todas las organizaciones miembro, sobre el impacto multisectorial de las políticas de Estado, la identificación de nodos interinstitucionales y el tratamiento de la política antiterrorista (Acuerdo Nacional, 2003d). Asimismo, se establecieron plazos de entrega respectivos para la integración de las matrices de cada política nacional (Acuerdo Nacional, 2003g). Como puede notarse, a partir de la participación de Luis Solari, el Acuerdo Nacional se configuró en un enfoque más técnico y operativo sobre la elaboración de acuerdos, políticas y reformas específicas. En ese mismo sentido, durante la entrevista realizada, Javier Iguíñiz señaló que el paso a la democracia a través del Acuerdo Nacional consistió en formalizar y elaborar programáticamente sus objetivos. Se define qué es democracia para el Perú, en las políticas de Estado y la práctica (tipo de Estado, modelo económico, entre otros). Cada miembro se asegura poder redefinir esas concepciones en el contexto de su organización con la finalidad de llegar a consensos. De tal forma, se puede observar el desarrollo de la dimensión de ideas de este estudio, al direccionar las acciones a las predisposiciones de conocimiento de cada uno de los involucrados.

Otro de los puntos relevantes a tratar en el marco del FAN estuvo relacionado con la reforma judicial del Estado, luego del copamiento del sistema durante el periodo dictatorial, la cual debía ser analizada minuciosamente por el Consejo Técnico de Alto Nivel, teniendo en cuenta la necesidad de elaboración pautas y criterios que pudieran adaptarse progresivamente al contexto jurídico ya establecido (Acuerdo Nacional, 2003h). Frente a ello, Max Hernández señala que debe resaltarse que el Acuerdo Nacional se desarrolló en un contexto político muy complejo, donde no se tenía una idea clara de gobernabilidad y democracia. Asimismo, se contaba con las innumerables promesas de campaña de Alejandro Toledo, muchas sustentadas en el Acuerdo, que planteaban el nuevo régimen democrático como un ideal de país. En ese sentido y probablemente en

relación directa, el FAN también prestó mucha atención al establecimiento del Compromiso Político, Social y Económico (CPSE), el cual buscaba garantizar un orden, principalmente económico, teniendo en cuenta el auge monetario de inicios del siglo XXI en toda la región (Acuerdo Nacional, 2003a).

Bajo la misma lógica, se conformaron dos grupos de trabajo para los dos ejes del CPSE: uno dedicado a la temática de inversión y empleo y otro enfocado en la reforma del Estado, donde cada organización debía inscribirse en uno de ellos (Acuerdo Nacional, 2004g). Esto coincide con lo que sostiene Max Hernández, quien asegura que el Acuerdo Nacional se desarrolla como una herramienta que genera pactos y objetivos a corto, mediano y largo plazo, por lo que era necesario construir toda una estructura de planeamiento a través de matrices, priorizando la tecnicidad de las decisiones y proyectos del Estado. Sin embargo, experiencias como las de la dictadura de Juan Velasco Alvarado, causaban rechazo a la idea de planificación programática. Empero, en contraste, el espacio de sesiones del FAN fue útil también para la legitimación de los Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y la Unión Europea, como propuesta del presidente Toledo y aceptación sin cuestionamientos de la mayoría de las organizaciones (Acuerdo Nacional, 2004h).

Al último punto señalado, se suma la insistencia de sectores como CONFIEP y SNI en la firma de aceptación del CPSE de todas las organizaciones, como garantía de respeto sectores como la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), quienes habían mostrado ciertas críticas sobre la normatividad de los TLC (Acuerdo Nacional, 2004c). Siguiendo esa misma línea y aprovechando la presencia de la Presidencia del Poder Judicial, Cáceres Sayán, representante de turno de CONFIEP, solicita acelerar los litigios de empresas estadounidenses para para no obstaculizar las negociaciones de los TLC (Acuerdo Nacional, 2004b). Frente a ello, Unión por el Perú (UPP), solicita que una discusión de los mecanismos a aplicar para que los compromisos de integración y desarrollo social se reflejen en las decisiones de los poderes del Estado (Ibid.).

En este punto, es importante resaltar que, en cierto grado, varias de las decisiones tomadas en las sesiones del FAN, parecen estar avocadas a la aprobación acelerada y puntual de algunas medidas específicas, como es el caso de los TLC. La firma del CPSE como garantía de respeto al desarrollo económico y las dinámicas que hicieran falta para

ello, la invitación a la Presidencia del Poder Judicial y la insistencia de aceleración de la solución de litigios para empresas norteamericanas como prioridad frente a cualquier otro caso. Este aprovechamiento del espacio de comunicación directa con las élites burocráticas que brinda el FAN, deja entrever una intención de direccionamiento de esfuerzos del Acuerdo Nacional y sus participantes para la aprobación y legitimidad en espacio de diálogo de políticas de beneficio capital sin mayor detenimiento.

Con relación a lo anterior, Ernesto Velit, ex miembro de UPP y el FAN, asevera:

“Los partidos y organizaciones no llegaron a comprender la importancia del Acuerdo Nacional. Se les estaba dando un insumo para llevar adelante que representaba la opinión de todos los sectores integrantes. Sin embargo, les evitaba el trabajo de investigar, se trataba solamente de ponerse de acuerdo en su implementación. Ni siquiera debatieron al interior de los partidos las políticas aprobadas en el Acuerdo. Es fácil comprender que en la actualidad es más que imposible”.

Lo expuesto por Velit tiene concordancia con algunas participaciones invitadas en reuniones del FAN. Tal es el caso de Antero Flórez-Aráoz durante su estadía en el cargo de presidente del Congreso en 2005, quien en la sesión No. 49, acotó su intervención solo para mencionar la necesidad de una política de inversión predecible para atraer la inversión (Acuerdo Nacional, 2005a). Esto se da en coherencia con un planteamiento previo de CONFIEP, en el cual se asegura que, pese a los compromisos del Acuerdo Nacional sobre el incremento de inversión pública y reducción de la participación en el gasto corriente del presupuesto de la República, la inversión no aumentó (Acuerdo Nacional, 2004a).

En ese mismo sentido promotor o contribuyente a los TLC, los ministros de Trabajo y Salud expusieron que estos tratados no modifican la normativa laboral, pero exigen cumplir la vigente (en referencia a la constitución de 1993) y que además conllevaría un impacto positivo sobre la salud pública, debido al fluido ingreso de medicamentos de laboratorios reconocidos (Acuerdo Nacional, 2005b, 2005d). De esta manera, puede sostenerse que, tal y como mencionan March & Olsen (1983) y Schmitter & Karl (1992), determinados grupos que ostentan un poder preestablecido suelen condicionar los espacios de reorganización, basándose en un intercambio de recursos a su favor con el objetivo de hacer prevalecer sus intereses o mantener alguna dinámica

conveniente a ellos. El claro empuje de CONFIEP y agentes del Poder Ejecutivo y Legislativo durante gobierno de Toledo, permiten observar cómo puede establecerse un posicionamiento particular en el Estado, a partir de la legitimación de un diálogo donde se cuenta con aspectos de ventaja debido a la composición del FAN o acuerdo relativamente ya aceptado antes de su entrada a discusión, como menciona Javier Iguíñiz en su testimonio. Nuevamente queda demostrada la aplicación de la dimensión de ideas mediante la intención de posicionamiento o inserción de razonamientos y acuerdos preestablecidos percibidos como normativas sociales necesarias llevadas al espacio del FAN para su afirmación cuasi inmediata, al tener en cuenta el mayor grado de influencia de algunos sectores sobre otros.

Sin embargo, cabe resaltar que, en sintonía con los ideales del Acuerdo Nacional y búsqueda de recomposición del Estado y su funcionamiento, siempre se mantuvo como objetivo principal la búsqueda de la concertación para el establecimiento de estrategias programáticas de contenido técnico y la conformación de grupos de trabajo para el tratamiento de problemáticas centrales históricas y de coyuntura que profundizan las brechas sociales existentes en el país. Al respecto, Leopoldo Scheelje, representante de CONFIEP asegura que, si bien las cuestiones del Acuerdo Nacional no son imperativas, se cuenta con un valor único, en cuanto a la reunión de distintas ideologías y posiciones. No pudo ni puede intervenir directamente en el desarrollo de la función pública. Sin embargo, las políticas de Estado hechas hasta 2020 mantuvieron una visión a futuro, no para actualizarse, pero sí para incluir temas y actores no integrados durante el inicio del Acuerdo Nacional. Asimismo, está sujeto a los cambios constantes de la sociedad.

En ese sentido, siguieron trabajándose puntos clave como la aprobación de crear un grupo de trabajo sobre Desarrollo Rural que estudie la problemática del campo desde la persona (postergación del mundo campesino), a propuesta de Gastón Garatea, representante de turno de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (Acuerdo Nacional, 2005e). De la misma forma, se continuó impulsando la institucionalización de la planificación como herramienta principal de política pública a partir de la aprobación de la Ley que crea el Sistema de Planeamiento Estratégico y el Centro de Planeamiento Estratégico, incluyendo al secretario técnico del Acuerdo Nacional en el Consejo Directivo del CEPLAN (Acuerdo Nacional, 2005c).

Adicionalmente, otros puntos fuertemente tratados en el Acuerdo Nacional fueron la estabilización de la descentralización en el país y la mejora programática del sistema educativo. Como ejemplo del primer aspecto señalado, se estableció el grupo de trabajo de Descentralización y Desarrollo rural, así como la realización de actividades descentralizadas como el Diálogo Regional por la Niñez en Cusco y Suscripción del Acuerdo de Gobernabilidad en Apurímac y en Ica (Acuerdo Nacional, 2006). Por el lado del sistema educativo, la presidenta del Consejo Nacional de Educación (CNE), señaló, durante la sesión No. 67, que el Proyecto Educativo Nacional (PEN) desarrolla la décimo segunda política de Estado del Acuerdo Nacional como una visión integral de la educación que se quería a 2021.

Con expectativa a observar resultados finales, se planteó el funcionamiento de 5 grupos de trabajo: Grupo Permanente sobre Descentralización, Grupo sobre Desarrollo Rural, Grupo sobre Foro de Partidos Políticos, Grupo sobre el Deber y el Grupo Impulsor del Programa Prolíder sobre Ciencia, Tecnología e Innovación (Acuerdo Nacional, 2008). Al mismo tiempo, se aprobó también la conformación de cuatro grupos de trabajo para realizar el seguimiento con base en los cuatro ejes del Acuerdo Nacional: Democracia y Estado de Derecho; Equidad y Justicia Social; Competitividad del País; Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado (Ibid.).

Finalmente, siguiendo las líneas de descentralización e inversión privada como las dos principales banderas del FAN, se acuerda promover la afirmación de la identidad regional, garantizar la inversión pública y promover la inversión privada en los temas de salud y educación (Acuerdo Nacional, 2009). Asimismo, se plantea identificar y poner en valor las potencialidades económicas de la región, así como diseñar estrategias de seguridad ciudadana y erradicación de la violencia y el contrabando (Ibid.). En ese sentido, puede identificarse la existencia de avances concretos de planificación para el desarrollo social que han contribuido en la configuración de las políticas a nivel nacional y local; sin embargo, los hechos concretos actuales no parecen encontrar la conexión esperada con los consensos del Acuerdo Nacional, en comparación de ciertos logros concretos respecto a tratados macroeconómicos y posicionamiento favorable de grupos de poder en el desarrollo y beneficios de estos.

Esta idea podría permitir exponer la situación de instrumentalización de los espacios y políticas del Acuerdo Nacional, a través del direccionamiento particular de grupos en particular que cuentan con ventajas preestablecidas social o económicamente, a partir del manejo de la coyuntura y contexto (Saavedra Echeverry, 2011). Se busca dar legitimidad a dichas prácticas a través de la lógica de diálogo, consenso y planificación de políticas sociales, pero concentrando los esfuerzos prioritarios en el cumplimiento de intereses particulares. Situación que queda demostrada en el éxito de grupos de poder económico y en la acentuación de la brecha económica del país que afecta a las poblaciones de mayor vulnerabilidad (Banco Mundial, 2022), pese al positivo desarrollo macroeconómico, al no existir concordancia en el nivel de acciones y esfuerzos para la paridad de ambas.

5.1.2. Intereses

En primer lugar, respecto a esta dimensión dentro del marco de la variable independiente y el uso de entrevistas semiestructuradas como principal herramienta de recojo de información, debido al carácter personal del concepto de interés, es importante mencionar que todos los entrevistados coincidieron en que dentro de las sesiones del FAN no existen dinámicas de negociación. Aseguran que, una vez dentro del foro, todos son acuerdistas con el objetivo de llegar a un consenso determinado. En términos más concretos, como explica Federico Arnillas, representante de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza:

“El Foro ha sido un espacio de intercambio de opiniones. La lógica del diálogo no es de acuerdo ni desacuerdo, es parte de un proceso. En primer lugar, entendimiento; en segundo lugar, el reconocimiento de la situación; y, en tercer lugar, el papel de los actores y el Estado desde la elaboración y aplicación de políticas”.

De la misma forma, a partir de su testimonio, logra comprenderse que existe una representación institucional que es el punto de partida de todos los integrantes. Desde el punto de vista institucional particular de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, el objetivo o mirada del estamento que se representa venía de las propuestas que se habían planteado respecto al futuro del país, respecto a las conferencias que se trabajaban para el desarrollo social. Estas recogen una visión basada en enfoque de derechos, los compromisos del país en cuanto a Naciones Unidas y la voluntad de las

capacitaciones para garantizar los derechos de todas las personas. Se tomó en cuenta lo tratado en la Asamblea del Milenio (base para los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS). Arnillas añade:

“Nadie consigue todo lo que quiere, se logró un nivel de acuerdo, aunque nadie ganara un 100% de lo que quería. En ese sentido, cabe precisar que hay algunas cosas que se han hecho que van en contra de lo que se acordó en el FAN”.

De esta manera, puede verse que, respecto a los intereses previos de los actores partícipes del Acuerdo Nacional, estos se concentran en las expectativas y resultados que pudieron lograrse a través del desarrollo de sesiones del FAN. En ese sentido, coincide con la proposición de Palier & Surel (2005), respecto a la medición de intereses en cuanto a la capacidad de acción que observan en un espacio determinado, como el Acuerdo Nacional. En la misma línea, Javier Iguñiz señala que existe una incidencia discutible de las aprobaciones del Acuerdo Nacional, principalmente por su aplicación voluntaria. Dependía de aceptación dentro ciertos grupos de poder (PL, PE u otras instancias). El Acuerdo Nacional se asume con inspirador, pero no como principal herramienta de justificación. La aprobación de cuestiones políticas es muy poco gremial o partidaria. Esto se da porque la estructura del Acuerdo Nacional obliga a un perfil muy cauteloso y respetuoso. Siempre se presenta la necesidad de ceder.

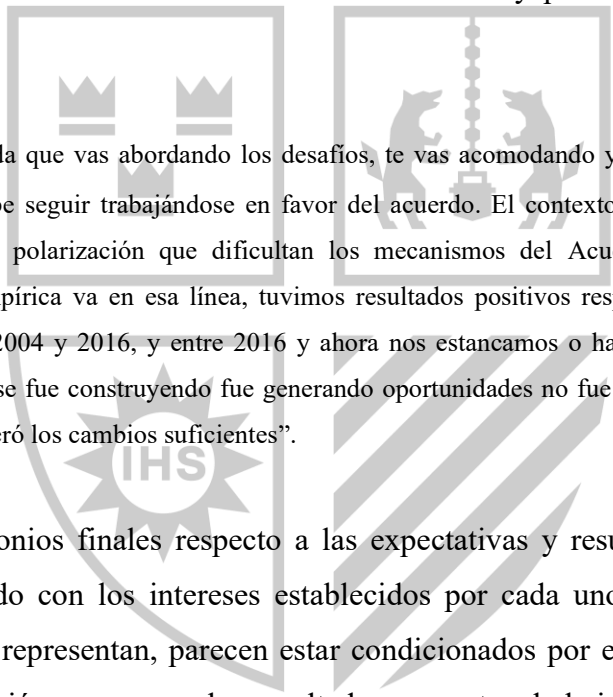
Con relación a ello, Ernesto Velit, que califica como fracaso la implementación del Acuerdo Nacional, asegura lo siguiente:

“Si el Acuerdo Nacional no cumplió, hasta hoy, su rol en la política nacional es producto de una clase política mediocre, ignorante, con alto grado de corrupción, como la nuestra. No creo que en el futuro próximo esta situación pueda cambiar. Soy de los que piensan que el Acuerdo fue un esfuerzo que se perdió en el mar, horas perdidas, debates no aprovechados. Ningún partido político, hasta hoy, ha mostrado interés. Fue, en mi opinión, tiempo perdido”.

En un sentido similar, Leopoldo Scheelje, ubica lo sucedido con el TLC como un logro conseguido, al ser parte de su idiosincrasia y haber causado efectos positivos en el desarrollo económico del país. Compara tal caso con el del Acuerdo Nacional, pero que no tuvo el mismo efecto. Sin embargo, los consensos llevaron al país a abrazar

posibilidades abiertas para nuevas oportunidades de crecimiento, como el caso de diferentes acuerdos comerciales internacionales. Este tipo de conclusión coincide plenamente con el análisis de la dimensión de intereses, ya que se considera que los esfuerzos fueron los adecuados y necesarios para el éxito de los TLC, tras el análisis propio de costos y beneficios; sin embargo, no sucede lo mismo con el Acuerdo Nacional. Cabe recordar que la aprobación, flexibilidad y aceleración de las medidas fue un tema central durante los primeros años de desarrollo del acuerdo.

Al respecto, pero en un tono más positivo, Federico Arnillas asegura que el desarrollo del FAN depende de una dinámica adaptativa, lo que, pese a algunos resultados negativos, debe valorarse lo alcanzado en la formulación y planificación de políticas públicas:



“En la medida que vas abordando los desafíos, te vas acomodando y vas asimilando la realidad. Debe seguir trabajándose en favor del acuerdo. El contexto global favorece a esquemas de polarización que dificultan los mecanismos del Acuerdo Nacional. La evidencia empírica va en esa línea, tuvimos resultados positivos respecto al desarrollo social entre 2004 y 2016, y entre 2016 y ahora nos estancamos o hasta deteriorado. El proceso que se fue construyendo fue generando oportunidades no fue lo suficientemente fuerte ni generó los cambios suficientes”.

Los testimonios finales respecto a las expectativas y resultados del Acuerdo Nacional, de acuerdo con los intereses establecidos por cada uno de ellos o por las organizaciones que representan, parecen estar condicionados por el éxito del producto final de la planificación, mas no en los resultados concretos de la implementación de la política pública. Del mismo modo, se sostienen en ejemplos internacionales para dar validez a lo trabajado en las sesiones del FAN. Es innegable que existe un cambio positivo en cuanto a la formulación de políticas nacionales, pero en el plano subnacional y en su articulación con el gobierno central, los resultados aún quedan muy retrasados.

Como menciona Awapara Franco (2010), la implementación de modelos y esquemas internacionales o ejecutados de forma exitosa en contextos específicos suele no tener la funcionalidad esperada en escenarios de composición compleja. Incluso, a ello puede añadirse una aplicación de menor escala en la factibilidad del desarrollo de planes y proyectos a nivel nacional, cuya inserción en el plano subnacional resulta imposible,

genera un vacío en la implementación de la política pública y, por ende, un obstáculo en la solución de problemáticas sociales.

5.1.3. Instituciones

En primer lugar, es importante resaltar los esfuerzos del FAN por institucionalizar la metodología de consolidación de matrices a través de las recomendaciones de un experto internacional como Carlos Vilas, quien realizó una ronda de capacitaciones por cada grupo de trabajo y comité formado (Acuerdo Nacional, 2003d). Sin embargo, ya en el escenario de la institucionalidad de las normas y decisiones, surgen las primeras diferencias entre las organizaciones participantes del FAN. Tras una protesta de transportistas de carga en 2003, CONFIEP y SNI muestran su disconformidad con el acuerdo alcanzado por el gobierno, ya que obstaculiza el desarrollo del mercado (Acuerdo Nacional, 2003c), dejando clara la movilización de su interés primordial por impulsar su propio sector, situación que se relaciona directamente con la intención de concreción de los aspectos de la dimensión anterior. Al mismo tiempo se desarrollaba una huelga magisterial, hacia la cual se propone y aprueba a Monseñor Bambarén como conciliador del conflicto (Acuerdo Nacional, 2003f, 2003b).

El interés antes explicado por parte de la SNI y CONFIEP por institucionalizar la dirección del contenido y los resultados del acuerdo es plasmado en esta sección de manera mucho más clara. Esto queda demostrado por una revisión de políticas del Acuerdo Nacional solicitada por la SNI, de acuerdo con sus criterios: inclusión del término comercial en lugar de nacional dentro de acuerdos de mercado, asalariados públicos y privados bajo la concepción de mínima canasta vital y no consideración de la pobreza en general (Acuerdo Nacional, 2003e). Del mismo modo Scheelje, en representación de CONFIEP, propone un compromiso intersectorial para la atracción de la inversión (Acuerdo Nacional, 2003b). Frente a este escenario, es importante resaltar la opinión de Javier Iguíñiz: “Tienen peso las personas, más que las instancias del Acuerdo Nacional. Existen trasfondos de mínimos criterios específicos que derivan en una conceptualización mínima variable en el caso de situaciones particulares”. Resalta entonces el condicionamiento de actores específicos sobre las dinámicas y decisiones a asentar, como se propone en la dimensión de instituciones.

Esta situación queda plasmada en hechos particulares desarrollados en el espacio del FAN. Como se había mencionado previamente, la huelga magisterial iniciada en 2003 continuó en 2004, razón por la que la CGTP pasó a exponer las razones de la huelga en el FAN, frente a ello CONFIEP invocó a todos los participantes en conjunto del Acuerdo Nacional a exigir a la CGTP que suspenda la huelga (Acuerdo Nacional, 2004f). Posteriormente, CONFIEP, junto con Acción Popular y otros adheridos, solicitan que la plataforma de la CGTP sea analizada a la luz del Acuerdo Nacional, CPSE y el Pacto Social de Compromisos Recíprocos en Educación (PSCRE). En respuesta la CGTP rechaza la discusión de su plataforma y UPP distribuye un proyecto para que el paro se realice pacíficamente. Ambas solicitudes son rechazadas (Acuerdo Nacional, 2004d).

Este tipo dinámica es explícitamente descrita por Leopoldo Scheelje, durante la entrevista realizada:

“El Acuerdo Nacional es la base de todo movimiento u organización que existe en el Perú. Se necesitan la menor cantidad posible de representantes con el mayor nivel de representatividad. La situación actual del país, por ejemplo, es sui generis. La democracia no se cumple en todos sus sentidos. El AN no suele cambiar cosas (frente a la ausencia de mandato imperativo), pero si pueden evitarse”.

Esta acción por evitar cambios o propuestas de profunda configuración estructural y, por ende, conflictiva, es también desarrollada por el sector religioso del Acuerdo Nacional. En 2004 durante la sesión No. 37, la Conferencia Episcopal Peruana emite una carta acerca del uso de la píldora del día siguiente y sus peligros para la vida humana y el núcleo familiar (Acuerdo Nacional, 2004e). En la misma línea, en cuanto a derechos sociales individuales, durante una entrevista realizada para esta investigación, Eduardo Concha, presidente del Concilio Evangélico Nacional del Perú (CONEP), afirma que: “el Acuerdo Nacional debe contribuir con el bienestar social nivel nacional y no sobre grupos sociales en particular”. Sin embargo, el desconocer las necesidades específicas de grupos vulnerables y particulares configura, contradictoriamente, la negación de bienestar hacia ellos y la afirmación de la conservación de normativas que responden a instituciones excluyentes, así como el condicionamiento de sus representantes por el grado de poder e influencia sobre el FAN, que responde a la presente dimensión de este estudio.

Además, de esta forma, queda establecida la precisión de la segunda hipótesis específica elaborada en este estudio: los escenarios de reemplazos institucionales, como el Acuerdo Nacional durante la democratización del Estado tras un periodo dictatorial, son propiciados por actores de poder con el fin de mantener dinámicas excluyentes preestablecidas. Ese escenario se condice nuevamente con lo expuesto por March & Olsen (1983) y Schmitter & Karl (1992), donde los actores que ostentan determinado tipo de poder en un contexto de reorganización e incertidumbre suelen movilizar sus recursos para mantener dinámicas convenientes a sus intereses. Esto es logrado a partir de una movilización de recursos con ventaja, sobre actores vulnerables o de menores dimensiones y/o legitimidad que los contrarios. Asociaciones como CONFIEP, SNI, CONEP o determinados partidos tradicionales, promueven la aceptación de programas cercanos a sus intereses sobre las demandas de organizaciones opuestas. Incluso, desarrollan ciertas dinámicas de represión discreta o evasión hacia tales propuestas, con el fin de institucionalizar el rechazo inmediato y organizado por la mayoría de los miembros del FAN y así, establecer comportamientos favorables.

En ese mismo sentido, Javier Iguíñiz explica lo siguiente:

“Influye porque es un foro de convivencia. Se evitan novedades radicales constantemente. Eso pudo originar la instrumentalización del contexto para excluir ciertas posiciones no incluidas. O es funcional para objetivos particulares, por lo que se evita o minimiza lo opuesto”.

Sobre ello se consultó a Leopoldo Scheelje y Max Hernández, secretario técnico actual del Acuerdo Nacional, sobre la integración de grupos identitarios de reivindicación contemporánea como los diferentes movimientos feministas y LGTBIQ+ u organizaciones de comunidades indígenas campesinas y amazónicas a los miembros oficiales del FAN. Frente a ello, Scheelje mencionó:

“Por ejemplo, contamos dos organizaciones religiosas y cuando se intentó sumar a otras hubo complicaciones. Si sumáramos a algún movimiento de feminista, tendríamos que entonces también sumar a algún movimiento de hombres”.

En la misma línea, durante su testimonio, Max Hernández explicó:

“Es preferible abordar el bienestar de la población a nivel nacional y no sobre particularidades no institucionalizadas. Algunos participantes fundadores del Acuerdo Nacional no coinciden con la inclusión al debate de temas discutidos por grupos identitarios más vocales en la actualidad. El reestructurar en su favor la composición del Acuerdo, podría traer consigo peligros latentes. La mayoría de los participantes, no solo las organizaciones religiosas, muestran una posición bastante conservadora frente políticas de Estado. En el caso de causas de género, convocamos hace poco a distintas organizaciones feministas para dialogar junto con los miembros del FAN, como las organizaciones religiosas. Fue muy rico ver cómo grupos de pensamientos opuestos podían escucharse pacíficamente. De igual forma, en el documento que se elaboró sobre la lucha contra la violencia contra la mujer evitó utilizarse la palabra género, con el fin de lograr la aceptación de algunos miembros del acuerdo”.

En suma, una de las asesoras de su despacho, María Luisa Valdez, aseguró que incluso los empresarios son muy conservadores y no tienen intención de aceptar la inclusión de ese tipo de reivindicaciones.

En consecuencia, se preguntó lo siguiente: respecto a los pueblos indígenas, ¿no sería importante incluirlos teniendo en cuenta lo tenso de la coyuntura actual? Frente a ello, Hernández mencionó:

“Nosotros tenemos en cuenta a los pueblos indígenas, muchas veces los hemos convocado o, incluso, realizado algún foro o grupo de trabajo en su territorio. Es más, hace poco convocamos a un antropólogo experto en el tema para realizar una mesa de trabajo, de la que proyectamos elaborar un documento”.

Los testimonios realizados y la serie de dinámicas ejecutadas por los grupos de poder mencionados fortalecen la idea de instrumentalización del espacio del FAN desde la dimensión de instituciones, direccionando resultados específicos y excluyendo a posibles agentes de cambio a través de conductas estructurales excluyentes. Como ha podido observarse, incluso desde la propia administración del Acuerdo Nacional se ejercen prácticas excluyentes en favor de la permanencia de organizaciones específicas, con el fin de evitar la descomposición tradicional del FAN. Sin embargo, este tipo de decisión puede provocar un alejamiento progresivo de la sociedad civil contemporánea de la legitimidad del Acuerdo Nacional y el sentido por el que fue creado. De tal manera, se institucionalizan dentro la organización práctica de injusticia epistémica (Fraser, 2008;

Fricker, 2017), al anular la capacidad de los sujetos involucrados en diferentes problemáticas de interés público para transmitir conocimiento desde sus experiencias, dar sentido a ellas y que así, se logre establecer un espacio de comprensión integral e inclusión efectiva.

5.2. Aplicación del Acuerdo Nacional: democratización del Estado

Con el fin de optimizar el entendimiento de los efectos que se busca demostrar, se enfocó el análisis de esta variable centrada en resultados, así como prácticas y condiciones democráticas del Estado y la ciudadanía, en la comprensión de la primera política nacional suscrita en el Acuerdo Nacional, Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, principalmente desde 2011 a 2023. A través de esta, se pretendió observar los datos estadísticos y cualitativos que muestren el desarrollo de promoción de la competencia democrática, la garantía de elecciones libres y transparentes, el pluralismo y alternancia en el poder, así como la representación desde las autoridades y la participación política de la ciudadanía (Acuerdo Nacional, 2023a). Todo ello fue estudiado con base en los indicadores antes mencionados para esta variable: preferencias y decisiones, deliberación y política, equilibrio de poderes y mecanismos de rendición de cuentas.

5.2.1. Preferencias y decisiones

Respecto las problemáticas tratadas en abordaje a las preferencias y decisiones en procesos electorales y condiciones de confianza a las instituciones democráticas, desde la sesión No. 94 del FAN, la concentración fue considerablemente limitada. Lo más resaltante dentro de los diálogos desarrollados tuvo que ver con el respaldo mayoritario en 2018 al referéndum del mismo año, presentado por el entonces ministro de Justicia y Derechos Humanos, Vicente Zaballos, y promovido por el entonces presidente Martín Vizcarra, presente en sesión del FAN, No. 125 (Acuerdo Nacional, 2018). Cabe recordar que esta propuesta nacía como respuesta a la crisis coyuntural del sistema judicial por el caso Cuellos Blancos, el inicio de los procesos fiscales por coimas a partidos y campañas políticas en el caso Lava Jato, así como por las tensiones crecientes entre la mayoría congresal y el gobierno de Vizcarra, tras el constante bloqueo deliberado a sus políticas.

En ese sentido, la tabla 5 muestra las reformas específicas del referéndum y las respuestas de la ciudadanía, que se presentan como una muestra directa del indicador de integración de la presente dimensión.

Tabla 5. Reformas propuestas por referéndum impulsado por Martín Vizcarra y su resultado

Propuesta de reforma	Respuesta ciudadana
Reforma de la Junta Nacional de Justicia (antiguo Consejo Nacional de la Magistratura)	Sí
Fiscalización de los aportes a los partidos políticos	Sí
No reelección de congresistas	Sí
Retorno al sistema parlamentario bicameral	No

Nota. Elaborada a partir de “Referéndum Perú: aprobadas 3 de las 4 reformas constitucionales que pretenden acabar con la corrupción en el país”. BBC News Mundo, 2018.

Asimismo, es importante tener en cuenta que la iniciativa planteada por el expresidente Vizcarra se enfocó inicialmente en la aprobación de todas las reformas planteadas. Sin embargo, tras recibir del Congreso de la República una serie de modificaciones a la cuarta reforma, que incluso percibían la posible reelección de congresistas en otra cámara parlamentaria (Presidencia de la República del Perú, 2018), él mismo impulsó una campaña para la negativa de la cuarta reforma, ya que contradecía a la tercera en su esencia, sobre la no reelección de congresistas. Este hecho es una prueba fehaciente de la tergiversación racional de consensos políticos con inicial interés nacional y legitimidad social. Al mismo tiempo, conlleva a un desequilibrio en la institucionalidad de los procesos planteados como solución desde el gobierno, ya que, para solucionar la movida identificada, debe arriesgar sus propias formas.

En años más recientes, las intenciones de sobreponer intereses particulares sobre otros colectivos o no elitistas han incluso atravesado el plano estructural y de negociación interna, para explícitamente hacer valer sus propias decisiones procesos legítimos a la vista de la ciudadanía. Ejemplo de esta situación puede ser el ocurrido en 2020, cuando luego de la primera ola de la pandemia COVID-19, el Congreso de la República vacaría al entonces presidente Martín Vizcarra, posterior a que este se viera envuelto en casos de tráfico de influencias para obtener una de las vacunas de prueba provista por el mercado internacional y de ser acusado de malversación de fondos durante su gestión como gobernador regional de Moquegua (Bazo Reisman, 2020). Pese al nivel de las acusaciones

y probables responsabilidades de Vizcarra, los procesos fiscales no habían siquiera iniciado y el proceso de vacancia por incapacidad moral impuesto por el parlamento, resulta cuestionable frente a la lógica de la institución presidencial en un régimen presidencialista. Sobre este punto el abogado constitucionalista, Samuel Abad Yupanqui, en una entrevista para France24, señala (Bazo Reisman, 2020):

“Es cierto que la Constitución contempla la vacancia por incapacidad moral permanente, pero la interpretación que le ha dado el Congreso es demasiado amplia y, a mi juicio, termina siendo inconstitucional porque desnaturaliza el modelo presidencial que está establecido en el país. Lo que ha primado en el Congreso es que se reúnan los votos necesarios y, así, con una simple suma de votos, se decida sobre la permanencia de un presidente”.

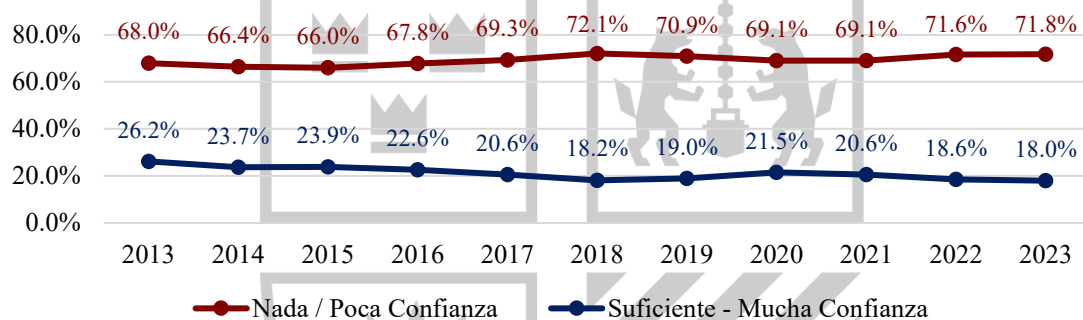
Esta situación de sobreposición y desplazamiento arbitrario de procesos institucionalizados, en suma la espontáneo cuestionamiento al expertise y labor técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), también se refleja en el contexto post segunda vuelta de elecciones presidenciales, donde luego del anuncio de la virtual victoria de Pedro Castillo sobre Keiko Fujimori, esta última comunicó a nivel nacional que no reconocería el triunfo del primero hasta la liberación de actas por parte del ente electoral. Todo ello debido a que, por diferentes teorías alcanzadas, consideraba que se había cometido fraude sistemático por alteración de firmas (DW, 2021). En ese sentido, afirmó que contaba con 1200 actas imputadas a su favor que le darían la victoria. Días más tarde, el proceso legal se oficializaría y su partido, Fuerza Popular, solicitó al Jurado Nacional de Elecciones la nulidad de cerca de mil actas, que representaban 200 mil votos, principalmente provenientes del sur andino peruano en las zonas de mayor pobreza y vulnerabilidad (BBC News Mundo, 2021; Castro et al., 2021). Posteriormente, el JNE rechazó el total de las actas imputadas debido a la carencia de sustento.

Pese al resultado negativo a los intereses de Fujimori y sus medidas tomadas, la conducta adoptada, el rebote en redes sociales y canales de televisión inclinados a su posición, como parte del principal núcleo de poder estructural en el país, enraizaron el rechazo a los procesos electorales como cualquier medida simple frente a un resultado adverso. La década de gobierno funcional al mercantilismo del gobierno de Fujimori padre, fortaleció una relación recíproca con los diferentes puntos del poder económico y estructural del país, que quedó expuesta en el último periodo electoral. Este punto,

incluso, toma mayor peso en la institucionalidad nacional, ya que casi el total de los votos imputados pertenecían a comunidades andina en pobreza o pobreza extrema. Crece entonces el poder del mensaje exclusivo de deshumanización de los votantes por sus orígenes, ya que sus decisiones son también desplazadas en el espacio más básico de representación democrática.

Por ello, resulta coherente que la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones, aunque siempre haya sido baja, se haya reducido incluso más desde 2020 a 2023, y hasta en 8.2% en diez años (Aragón, et al., 2025b), como se ve en la figura 5. Al mismo tiempo, se muestran los datos del indicador de confianza de la presente dimensión.

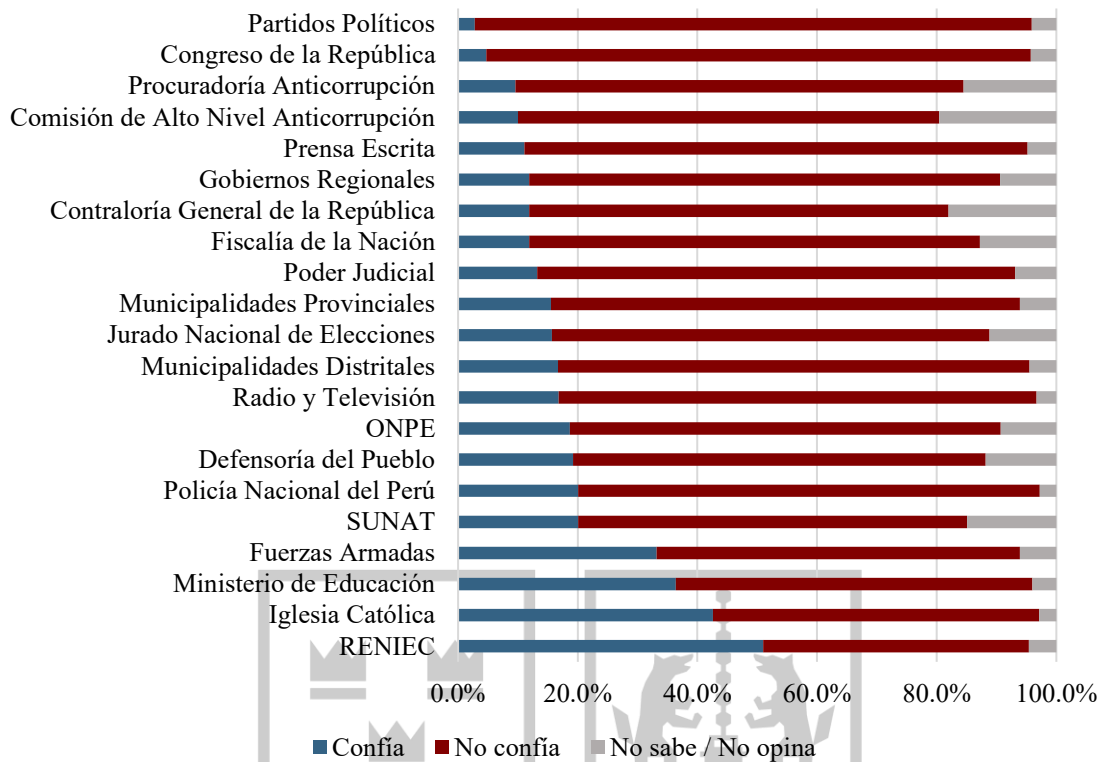
Figura 5. Evolución de confianza de la ciudadanía en las instituciones entre 2013 y 2023



Nota. Adaptada de “Dashboard de Confianza Institucional”. Aragón, et al., 2025b.

En la misma línea, la desconfianza creció hasta en 71.8% en 2023 (Aragón, et al., 2025). Esta situación coincide con los hechos antes descritos sobre las contradicciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo y los cuestionamientos deliberados a los procesos electorales, así como su repercusión en la legitimidad social puesta a prueba en cada dinámica suscitada. Cobra sentido entonces que la desconfianza a instituciones como la ONPE haya crecido hasta 72% en 2023, como resultado de la fuerte difusión de medios de amplia llegada y el discurso de autoridades de turno y electas, del supuesto fraude y el análisis de expertos de dudosa credibilidad (Aragón, et al., 2025b). La figura 6 permite observar que el crecimiento de la desconfianza al sistema electoral en general, ya que la confianza en el Jurado Nacional de Elecciones alcanzó los 73.1% (Ibid.).

Figura 6. Confianza y desconfianza a instituciones nacionales en 2023

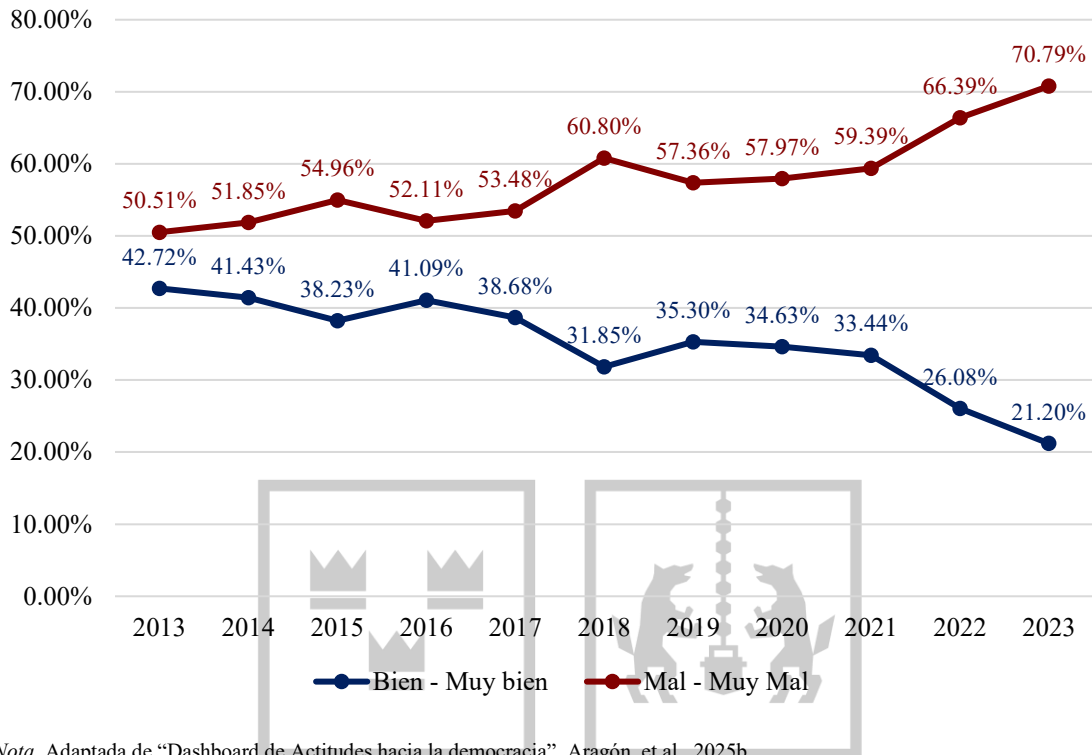


Nota. Adaptada de “Dashboard de Confianza Institucional”. Aragón, et al., 2025b.

La desconfianza al sistema electoral representa, aunque bajo un escenario de impopularidad de las autoridades de representación, el funcionamiento de la movilización de intereses de estos en un persistente contexto de incertidumbre propiciado por los cambios institucionales mencionados (elecciones, vacancia, referéndum, entre otros). Los intereses en cuestión buscan la perpetuación de la posición de entes de poder, frente a demandas políticas distanciadas de las dinámicas tradicionales de las que ellos se favorecen. Las demandas en cuestión exigen la integración de grupos sociales que las élites prefieren que no compitan, evitan desde su propio poder y, con él, buscan instalar políticas que permitan la continuidad de las dinámicas de perpetuidad y exclusión, analizadas en las teorías antes mencionadas de Hall & Taylor (1996) y Lascoumes & Le Gales (2007).

No sorprende entonces que la perspectiva ciudadana al funcionamiento de la democracia haya crecido en negatividad en los últimos años, al no verse integrados a las dinámicas en cuestión, empezando por la provisión de servicios. Como se observa en la figura 7, la idea que la democracia como régimen tiene un mal o muy mal funcionamiento habría aumentado en 20.28% en diez años (Aragón, et al., 2025a).

Figura 7. Perspectivas de funcionamiento de la democracia entre 2013 y 2023



Nota. Adaptada de “Dashboard de Actitudes hacia la democracia”. Aragón, et al., 2025b.

Esta situación genera, al mismo tiempo, que el apoyo a la democracia se haya reducido en 50% de 2004 a 2023 y que el 44% de la población peruana no considere que la democracia sea el mejor modelo por seguir o, al menos, no necesariamente (Latinobarómetro, 2023). De esta manera, se confirma el efecto de la movilización de intereses individuales en las preferencias y decisiones, tanto en el plano oficial del Estado como en la legitimidad en la sociedad. Todo lo trabajado de forma instrumental entre 2002 y 2011 en el FAN, fue útil para la generación de dinámicas y herramientas traducidas en política pública que desde 2011 en adelante han servido para el establecimiento de estas condiciones y detrimento de la democracia, en lugar de conseguir su objetivo formal de institucionalizarla. Esta situación plantea el desmerecimiento de uno de los mecanismos de democracia más básicos como los procesos electorales.

Por otra parte, un dato a resaltar de los últimos años fue el uso de la imagen del Acuerdo Nacional como aliciente y último recurso de calma frente a cualquier crisis. Una foto representativa de este punto fue la última y centésimo trigésimo primera sesión del FAN, con Pedro Castillo y Maricarmen Alva, presidenta del Congreso de turno, a la cabeza, como se observa en la figura 8, luego de una serie de irregularidades en su

gobierno que iban desde reuniones clandestinas hasta el nombramiento de allegados no técnicos a puestos de ministros. Como suerte de salida de emergencia de Castillo, este convocó al Acuerdo Nacional para la presentación de los seis Consensos por Perú, relacionados a la salud, educación, pobreza, crecimiento económico, reforma política y reforma de justicia (Acuerdo Nacional, 2017b).

Figura 8. Sesión No. 131 y última del Foro del Acuerdo Nacional



Nota. De “Pedro Castillo: los episodios y llamados al Acuerdo Nacional ahora denostado por Aníbal Torres”. Redacción EC, 2021.

Los resultados de esta reunión serían poco representativos, ya que, un poco más de un año después, Castillo fue vacado por el Congreso, por lo que queda entrevistado el uso del Acuerdo Nacional como imagen superficial de calma. En las propias palabras de Max Hernández, en una entrevista a La República (Patriau, 2023):

“A pesar de que el Acuerdo Nacional ha hecho mucho trabajo en políticas públicas, es cierto que, en términos que atañen a la dimensión más radicalmente política de nuestra realidad, el AN ha oscilado entre una cierta indiferencia y una suerte de recurso de último minuto. Ese recurso de último minuto no solo es una cosa que puede ser planteada por el Gobierno”.

Como se mencionó previamente, los mecanismos operativos de institucionalización de la democracia van quedando cada vez más endeble a raíz de su

uso funcional o superficial por parte de las élites de poder, cuya visualización aumenta en claridad.

5.2.2. Deliberación y políticas

Respecto a la deliberación y políticas trabajadas desde los consensos del Acuerdo Nacional hacia la puesta en práctica de políticas como herramientas de democratización, se observaron los puntos desarrollados en el FAN y el ámbito político-social nacional relacionados al establecimiento de preceptos de inclusión, participación, descentralización y gestión por resultados. En primer lugar, en las sesiones del FAN hubo principal concentración en la aprobación de las Políticas de Estado 33, sobre los recursos hídricos, 34, sobre ordenamiento y gestión territorial, y 35, sobre sociedad de la información y sociedad del conocimiento; específica y respectivamente durante las sesiones 101, 106 y 123 (Acuerdo Nacional 2012; 2013; 2017c). Particularmente, hubo principal interés en la primera de ellas, sobre la cuestión de recursos hídricos. Como parte de la coyuntura de delimitación marítima por la Corte Internacional de La Haya, respecto a la disputa con Chile, se estableció la necesidad de contar con un marco normativo acorde a los intereses de relación internacional y soberanía del territorio. Este tema se desarrolló como principal problemática durante siete de las primeras quince sesiones, si contamos desde la sesión No. 94, establecida como punto de partida de esta variable (Acuerdo Nacional, 2023c), y fue de utilidad para la posición peruana ante La Haya y para el desarrollo de la industria pesquera y marítima hasta la fecha.

Otro de los temas, ya con mayor articulación a la inclusión social enfocada desde el desarrollo integral y programático, fue el de la Ley 30220 - Ley Universitaria, dentro del Proyecto Educativo Nacional (Acuerdo Nacional, 2011a), lo que responde al indicador los indicadores de inclusión, gestión por resultados y descentralización para la dimensión de esta sección. Tratado durante las sesiones 94, 107, 119 y 123, obtuvo uno de los más grandes éxitos del Estado peruano en los últimos años, la aprobación de la Ley Universitaria y su reglamento en 2014 y, con ella, la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), encargada, principalmente de supervisar la calidad del servicio educativo universitario prestado y, según ello, otorgar o denegar el licenciamiento a las universidades y sedes correspondientes (Barr, 2022). Durante ocho años, aunque perfectible, el sistema contribuyó a brindar garantías de

calidad para el sistema educativo. Principalmente, con la denegación de licencias a universidades informales o de cuestionable rendimiento para sus estudiantes, muchas de ellas, con funcionamiento de fachadas para el encubrimiento de negocios paralelos de dudosa legalidad (Carrasco Freitas, 2024). La preocupación principal del sistema se ideó con la preocupación por el desempeño posterior de los profesionales y técnicos egresados y que, además, serviría de modelo para un ente similar para la supervisión de la educación escolar.

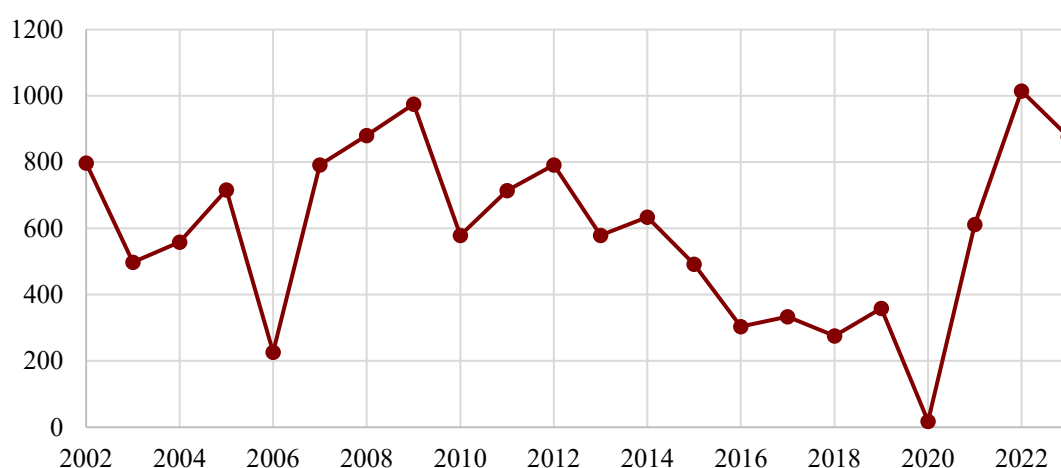
Sin embargo, nuevamente, la debilidad de las plataformas institucionales democráticas priorizó los intereses individuales de agentes de poder económico. En 2022, el Congreso de la República aprobó la Ley No. 32105, que modifica la Ley Universitaria al cambiar la composición consejo directivo de SUNEDU, eliminar el rol rector del Ministerio de Educación (MINEDU) y reactivar el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) como ente encargado de la acreditación y licenciamiento de universidades (Barr, 2022). Este hecho vuelve a demostrar que, para el funcionamiento adecuado de reformas de democratización integral son necesarias plataformas previas mínimas de democracia y garantía de estas. Puede observarse que algunos de los acuerdos trabajados incluso con documentos de política pública, son al final sobrepasados por intereses particulares más allá de la ciudadanía. Se descartar por completo la gestión por resultados, sino que priman los beneficios propios. Desde 2021, este punto ha llegado a su nivel más álgido, al trasladar esa movilización de intereses, antes solo estructural o encubierta, al desarrollo cotidiano del congreso, donde abiertamente se trabaja en la movilización y desmovilización de intereses en favor de élites de poder de diferente índole (Hall & Taylor, 1996). Prueba de ello es que, una vez aprobada la ley modificatoria 32105, inmediatamente, la mayoría de las universidades con licencia denegada, solicitaron una reconsideración, la cual fue aprobada en corto tiempo por posterior (Castañeda Saldaña, 2024).

Otro de los temas abordados en este periodo del FAN fue el de la movilización de docentes del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) y demás grupos de su entorno durante 2017, debido al reclamo por diferentes medidas que exigía el MINEDU a la docencia, como parte del nuevo Proyecto Educativo Nacional (Acuerdo Nacional, 2017c). La ministra Marilú Martens expuso antes el FAN las medidas

tratadas con los docentes sindicalizados y los diversos puntos negociados para el control de la huelga suscitada, incluidos puntos de cesión, como los exámenes de rendimiento, entre otros, a través de un decreto de urgencia en favor de los maestros (Canal N, 2017). Cabe resaltar que la huelga de maestros en cuestión escaló en significancia, luego que el partido fujimorista Fuerza Popular, encabezados por el congresista Héctor Becerril, negociara también con los docentes, liderados por el luego presidente, Pedro Castillo (Ibid.). Es importante aquí señalar el punto de la movilización como parte de la inclusión participativa de la ciudadanía, como indicador de la presente dimensión, principalmente desde su uso funcional.

Como la mayoría de las dinámicas nacionales, la movilización ciudadana en los últimos años se ha mostrado como inconstante, pese a la sí constante arremetida de las autoridades los poderes Ejecutivo y Legislativa, por hacer prevalecer intereses económicos y normativos individuales sobre los resultados de política pública y/o demandas básicas de la ciudadanía. La figura 9 muestra la evolución de las movilizaciones desde 2002, el inicio del Acuerdo Nacional, hasta 2023, como año final de análisis del presente estudio.

Figura 9. Evolución de eventos de protesta entre 2002 y 2023



Nota. Adaptada de “Dashboard de Protestas sociales”. Aragón, et al., 2024a.

Como se observa, los picos de convulsiones sociales se muestran en 2009 y 2022. Todo ello debido a las movilizaciones correspondientes, respectivamente, al Baguazo y la crisis política en torno al gobierno de Pedro Castillo, arremetida congresal, intento de

autogolpe de Estado y, finalmente, su vacancia por incapacidad moral permanente. En el primer caso, durante el segundo gobierno de Alan García, organizaciones indígenas venían durante semanas realizando un paro en oposición a varios decretos legislativos del presidente de la República que facilitaban la explotación del territorio de Utcubamba en Amazonas (COICA, 2024). Tras días de negociación inconclusa, el Estado, a través de las fuerzas del orden, decidió desojar violentamente a los protestantes, lo que resultó en la muerte de 33 personas, entre civiles movilizados y agentes del orden. La represión con resultados fatales inmediatos representa una negativa directa de las élites de poder en la inclusión de la ciudadanía en las decisiones del Estado, principalmente en lo que refiere a grandes inversiones que deberían contribuir al desarrollo nacional, así como la incapacidad de descentralización del poder para una gestión territorial eficiente al momento del conflicto.

Antes de abordar la situación correspondiente a la crisis política en torno a Pedro Castillo, es importante tener en cuenta la situación particular de 2020, descrita también en el intertítulo anterior, respecto a la vacancia de Martín Vizcarra. Como se vio en la figura 8, 2020 fue el año con menor movilización social debido, principalmente, a la cuarentena por la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, la creciente impopularidad del Congreso por su también creciente conducta individualista y anti representativa, la vacancia de un presidente considerablemente popular pese a cuestionamientos, y la crisis socioeconómica como efecto de la pandemia, hicieron que, pese a las medidas de seguridad sanitaria, la ciudadanía se movilizara durante varios días de la segunda semana de noviembre (Ilizarbe, 2022). La principal demanda era la renuncia del presidente de la República que asumió el cargo al ser presidente del Congreso, luego de la vacancia de Vizcarra, Manuel Merino. Luego de seis días de amplia movilización nacional, principalmente en Lima, el fallecimiento de dos jóvenes manifestantes a manos de la represión policial, sumado a los testimonios del presidente de Consejo de Ministros, Ántero Flores-Aráoz, sobre “no entender qué reclaman”, propiciaron la renuncia de Merino, que había evitado declaraciones a medida que la movilización en su contra crecía (BBC News Mundo, 2020).

La renuncia de Merino derivaría en un nuevo proceso congresal que resultaría en la asunción de Francisco Sagasti como presidente de la República y este convocaría a nuevas elecciones para 2021, de las que Pedro Castillo conseguiría la victoria sobre Keiko

Fujimori. Durante la campaña y, particularmente, durante segunda vuelta, la concentración de medios a favor de Fujimori fue más que evidente. La estigmatización de Castillo por su origen sociocultural y económico, como un personaje ignorante y riesgoso para la democracia del país, eran un concepto de publicidad que diferentes actores de poder conseguían vender (Quiñonez Oré, 2024). La instalación del miedo se tornó una estrategia de campaña, no solo de parte de Fujimori, sino que también de los medios y grupos de poder que temían perder el capital invertido en el país. Todo este condicionamiento llevó al sector a respaldar la acusación de fraude sistemático por parte de Keiko Fujimori a la ONPE, lo que hizo crecer el rechazo de la población que respaldó a Castillo desde la primera vuelta y los que se sumaron en la segunda.

Pese a no conseguir su cometido inicial, fueron ahora el Congreso y los medios de comunicación los que se encargaron de fiscalizar y presionar a Castillo en su política de gobierno y comportamiento en general. Nunca se registró el nivel de fiscalización hacia un presidente de la República como el que hubo con el exsindicalista (Aguirre Cahua & Calcina Romero, 2025). Sin embargo, la clara inexperiencia e intereses particulares de Castillo como presidente hicieron que este incurriera también acciones legalmente cuestionables que, a través de negociaciones con algunos congresistas, no resultaron en su vacancia. Empero, la escalada de la corrupción en su entorno crecía, por lo que el 7 de diciembre de 2022, tras acusaciones directas en su contra sobre presupuestos de vivienda asignados a su entorno, Castillo decidió dar un autogolpe de Estado, el cual no se concretó, al no contar con respaldo de las fuerzas del orden (Morales Isla, 2022). Esto permitió su vacancia casi inmediata y posterior captura por su propia escolta.

Concretado el proceso de vacancia, la vicepresidenta de Castillo, Dina Boluarte, asumió el cargo de presidenta de la República por sucesión constitucional. Sin embargo, el apoyo identitario conseguido por expresidente y el reclamo de victoria conseguida por parte del Congreso, impulsó el rechazo absoluto de gran parte de la población seguidora -del primero, quienes demandaban su reposición y cierre del Congreso. Asimismo, al contar Castillo con mayor soporte fuera de Lima, la movilización contra Boluarte, con un rechazo del 71%, y el Congreso, con 80% de aversión, empezó a contar con amplitud nacional y no concentrarse en la capital (Instituto de Estudios Peruanos – IEP, 2022). Días después y como demanda más articulada, se reclamaba por el adelanto de elecciones que respondiera a la crisis política y rechazo casi absoluto al Congreso y autoridades en

general, con 83% de respaldo nacional a tal moción (IEP, 2022). Sin embargo, tras idas y vueltas, Boluarte optaba por permanecer en el cargo. Este rechazo a la opinión pública conllevó a una exaltación y profundización del conflicto y, al mismo tiempo, como ocurriera en Bagua en 2009 y en Lima en 2020, la represión policial y militar escaló en exceso, provocando la muerte de 56 personas, con principal concentración en Puno, Ayacucho, Apurímac y Cusco (Aragón, et al., 2024b).

Pese a pruebas fehacientes de reportes forenses y reportajes de video de cámaras de seguridad, desde el gobierno de Boluarte se mantuvo la versión de negación de culpabilidad, señalando a incitadores a la violencia sin nombre y responsabilizando a los manifestantes de las muertes, situación que incrementó la movilización durante más semanas (Ojo Público, 2023). Este contexto marca un punto de quiebre claro de un gobierno totalmente alejado de la legitimidad e interés nacional, que en lugar de seguir las líneas de políticas inclusión ciudadana, optó por ejecutar extrajudicialmente a la población durante su derecho legítimo a la protesta y participación ciudadana.

Al mismo tiempo, la cobertura de los principales medios de comunicación continuó siendo acotada y poco representativa del nivel de violencia represiva, donde incluso se deslizaba la posibilidad de vínculos de los manifestantes con remanentes del grupo terrorista Sendero Luminoso. Este comportamiento permitía institucionalizar la versión responsabilidad del caos por parte de los manifestantes y configurar la percepción de participación política de la ciudadanía como acción negativa, prohibida y merecedora de represión (Ramírez Farías, 2023; Huamaní Ochoa, 2024). Sin embargo, similar a la situación de último recurso utilizada por el gobierno de Castillo en 2021, el Acuerdo Nacional fungió como una especie de imagen publicitaria de diálogo para una superficial tranquilidad. E incluso, dio un paso más: semanas después reunirse con la presidenta Boluarte y luego de tener registro de 46 personas fallecidas a manos de la represión policial-militar, el secretario ejecutivo del Acuerdo Nacional, Max Hernández, en una entrevista al programa Puno Final (2023), aseveró:

“Yo me pongo en el lugar de la presidenta Dina Boluarte. A mí me parece poco menos que imposible imaginar a alguien hoy, que asuma la presidencia de la República, con mayor éxito que el que ha tenido Dina Boluarte. Pero ella ya pasó el momento más feroz de lo imposible. Yo creo que no puede haber más muertos. Acá necesitamos hablar con aquellos, que no son los que

están buscando e iniciando el caos, pero sí con aquellos que están tolerando el caos y la violencia dentro de un grupo que tiene demandas absolutamente válidas, absolutamente necesarias de enfrentar”.

Este mensaje presenta, en primer lugar, un absoluto alejamiento de la realidad de las dinámicas de la movilización y participación de aquel momento, una especie de negación de la responsabilidad del Estado hacia los asesinados que sigue la línea que impulsó el gobierno y, nuevamente, la atribución de responsabilidad de la fatalidad a los civiles protestantes. ¿Cómo formular entonces consensos o proyectos de inclusión, participación e institucionalidad democrática, si es que la principal figura representativa del Acuerdo Nacional, como espacio de diálogo más alto en el país, considera que el gobierno es exitoso, luego provocar la muerte de 46 personas inocentes, y que la responsabilidad está en los manifestantes, mas no en la represión de las fuerzas del orden desde el Estado? Semanas más tarde, la represión policial sumaría diez fallecidos.

En consecuencia, las tres dimensiones de la variable independiente, ideas, intereses e instituciones, afectan directamente al desarrollo de la dimensión de deliberación y políticas. En primer lugar, pudo verse la priorización por temas relacionados a los intereses económicos del territorio y el deterioro de una las políticas de mayor éxito del Estado peruano debido a la priorización de intereses económicos individuales. Posteriormente, se observó la institucionalización del discurso violentista y política de represión como frente al interés de hacer permanecer a Dina Boluarte y, con ella, al Congreso de la República en el Poder. La dinámica adoptada llega a un punto de radicalización de la violencia y afirmar la tendencia autoritaria como respuesta a la asunción de demandas sociales mucho más profundas.

5.2.3. Equilibrio de poderes

El punto aquí se relaciona directamente con la relación entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo desde 2016, con la censura del ministro de educación, Jaime Saavedra, hasta en general el periodo de gobierno que inició en 2021, con la elección de Pedro Castillo. El problema de la gobernabilidad en el Perú, como se ha visto en el desarrollo del estudio, se caracteriza por una permanente tensión entre ambos poderes, lo que deja clara una disparidad en la distribución y ejercicio de sus facultades que, en los

años en cuestión, se ha visto exaltada por la una interpretación subjetiva de la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, señalada en el Artículo 113 de la Constitución (Durand Herrera, 2024).

En la línea de lo anterior, la legitimidad de la institucionalidad presidencial se ve sometida entonces por interpretaciones antojadizas del parlamento, normalmente movilizadas por intereses individuales para el control del poder, como muestra del indicador de legitimidad de la presente dimensión. Esta interpretación ha caído en la conceptualización de la conducta de la primera autoridad nacional, por si quien goza del cargo es bueno o malo (Durand Herrera, 2024). Si tenemos en cuenta que el Perú cuenta con un sistema presidencial, resulta bastante vulnerable que la estabilidad de la presidencia se valga de cuántos congresistas consideren si es bueno o malo. Incluso, la percepción pública sobre diferentes hechos de corrupción puede presentarse como un factor de impulso para la legitimidad de dicha vacancia y, al mismo tiempo, para la reducción de aceptación al presidente de turno y una notoria mella de sus capacidades, en la línea del indicador del mismo nombre para la dimensión tratada en esta sección (Palacios Garay, et al., 2022).

Estas dinámicas fueron visibles en el intento de destitución de Pedro Pablo Kuczynski y la vacancia de Vizcarra, y de una forma mucho cotidiana con Castillo. Respecto a Kuczynski, se le inició una investigación sobre tráfico de influencias con la empresa brasileña de construcción Odebrecht, sobre la cual negoció evitar su vacancia con el indulto al exdictador Alberto Fujimori, a través de su hijo, el entonces congresista Kenji Fujimori, líder de la bancada Fuerza Popular, de amplia mayoría en el Congreso (Palacios Garay, et al., 2022). Luego de la aplicación del indulto y el descubrimiento de videos y grabaciones de audio que revelaban la negociación, el Congreso se disponía a vacarlo, cuando anunció su renuncia. Su vicepresidente sucesor, Martín Vizcarra atravesaría un evento similar, con la diferencia que, en su caso, sí se llegó a concretar la vacancia, probablemente también por el cierre del congreso que ejecutó como presidente el cierre del parlamento, luego de negársele la cuestión de confianza en 2019 (Palacios Garay, et al., 2022).

Todo este contexto se contradice con el diseño presidencialista que, según la Constitución, busca blindar al presidente para proteger la gobernabilidad del Estado y

prever un periodo fijo de gobierno (Palacios Garay, et al., 2022). La propia Constitución describe las únicas causales por la que el presidente puede ser acusado durante su gobierno, donde limita delitos administrativos y excluye delitos comunes. De esta manera, se pretende desarrollar una especie de inmunidad presidencial que se sobreponga a decisiones políticas cuestionables y se asegure la estabilidad de la institución presidencial (Durand Herrera, 2024). Por ello, es que el Congreso cuenta con un poder alto y subjetivo al haber ya puesto en práctica el tipo de vacancia ejercida, lo que hace al régimen oscilar entre presidencialismo y parlamentarismo. La causal es tan abierta, que, si lo desea, puede solo reunir los votos necesarios a través de una mínima excusa, para cambiar de presidente en el cargo. La estructura de capacidades de un poder sobre otro cae en el desequilibrio, por lo que las autonomías de disminuyen y se deslegitiman los procesos democráticos. En el análisis de esta sección todos los indicadores son visiblemente observables en su relación entre sí.

En el caso de Pedro Castillo, todas las posibilidades que se analizaron aquí se elevaron en potencia al empezar a solicitar desde su primer día de gobierno la vacancia sin un motivo real consistente (Política LR, 2021). Por ello, antes de su intento de golpe de Estado, el expresidente había recibido tres mociones de vacancia, de las cuales, la tercera coincidió con su recurso autoritario. Castillo no solo no tenía mayor peso que el Congreso, sino que tampoco era institucionalmente aceptado por las Fuerzas Armadas, Poder Judicial y demás, quienes no lo siguieron en el intento de golpe. A ello, cabe sumar que el Legislativo configuró la Constitución, específicamente, para que el Ejecutivo no pueda solicitar cuestión de confianza para casos en particulares como aprobación de reformas constitucionales o las que tengan que ver con los procedimientos y competencias exclusivas del Congreso (Redacción RPP, 2021).

Todo este escenario configuró la institucionalidad del gobierno de Castillo como una de las más débiles. Solo la comparación de capacidades, tanto formales como estructurales, colocaban al expresidente muy por debajo del poder acumulado por el Congreso y su entorno. Su autonomía se diluye, dejando la legitimidad de la presidencia bajo la toma de decisiones desesperadas que desestabilizan el régimen democrático.

5.2.4. Mecanismos de rendición de cuentas

Los mecanismos de rendición de cuentas desarrollados en el Perú han presentado siempre profundas ineficiencias estructurales para poder brindar el beneficio que se les planifica. Existen problemas socioculturales para la instalación y posterior capacitación del personal responsable y beneficiarios, lo que genera una profunda exclusión de las poblaciones más vulnerables (Palumbo Pinto, et al., 2022). Asimismo, la cultura política por la transparencia, como primer indicador de la dimensión tratada, resulta también un problema profundo, debido a los bajos niveles de participación ciudadana con los que cuenta el sector, a raíz de la poca utilización de mecanismos de control social, como parte de la mínima difusión y convocatoria a auditorías inclusivas.

Otra condición que perjudica el desarrollo efectivo de mecanismos de fiscalización es la falta de transparencia en la utilización de recursos, que genera una limitada capacidad de supervisión efectiva en ciertos niveles de gobierno que fortalece las dinámicas de corrupción y malversación de fondos (Contraloría General de la República, 2022). Esta situación deriva en la exclusión de la ciudadanía del conocimiento del desarrollo del Estado, así como también contribuye al fortalecimiento de dinámicas paralelas desarrollo integrado, lo que complejiza la diversificación del acceso a la información y disminuye las capacidades de uso de herramientas innovadoras que puedan adaptarse a las diversas condiciones ciudadanas al no integrar su participación. Se responde entonces a los indicadores de la actual dimensión.

En el mismo sentido, la fragmentación y deterioro de instituciones que antes se describieron conllevan a una débil coordinación entre actores internos y compleja articulación con actores externos necesarios (Pérez, 2020). Tal contexto dificulta a la vez la transferencia de implementos de seguimiento y, con ello, la diversificación del acceso a tales mecanismos. Se reduce entonces uno de los principales factores democráticos que es la inclusión y participación informada, la ciudadanía pierde sus oportunidades de acceder a información que optimice sus conocimientos para una toma de decisiones adecuada.

CONCLUSIONES

Luego del fin de la dictadura de Alberto Fujimori, como parte de las acciones de procesos para la transición a la democracia, surgió el Acuerdo Nacional, como espacio de diálogo tripartito entre el Estado, la sociedad civil y expertos, que tuviese como objetivo principal establecer los puntos de partida para la concreción de la transición a la democracia a través de políticas nacionales. Este espacio serviría como alternativa moderada a propuestas de nueva Constitución, que, por influencia de interesados en el mantenimiento de fondo de la Constitución de 1993, no logró desarrollarse. Al inicio de su conformación, se plantearon determinados puntos necesarios para un correcto trabajo técnico de gestión pública, novedoso luego del intervalo autoritario de la década de 1990. Sin embargo, la acción enfocada en la instrumentalización del espacio de los foros realizados, por parte de determinados grupos de poder, originó un direccionamiento contradictorio de los fines de la institución.

A través de este estudio, ha podido observarse cómo los actores de poder estructural, a partir del uso de recursos dispares, lograron imponer ideas preestablecidas en favor de intereses particulares sobre otros menos favorables a ellos en los espacios del FAN entre 2002 y 2011. Como ellos explican, si bien, formalmente el Acuerdo Nacional no cuenta con mandato imperativo, sí podían lograr que se eviten realizar algunas acciones. Sin embargo, esta dinámica propició la institucionalización de espacios excluyentes, donde se priorizaron políticas de apertura económica internacional. Al mismo tiempo, se naturaliza la participación de expertos en determinados grupos sociales o reivindicativos, como aliciente del temor al rechazo de los miembros más conservadores (empresas y religiosos), lo que institucionaliza también una dinámica general de injusticia epistémica dentro del marco de acciones del FAN.

Razonamientos como el de convocar a un experto en pueblos indígenas, mas no las propias comunidades, representa una concepción de la realidad sociopolítica y cultural que excluye la participación, validez e importancia de estos y otros vulnerables en la toma de decisiones y funcionamiento del país. Los testimonios de los integrantes del FAN, donde muchos de ellos han formado parte del Acuerdo Nacional desde su fundación, demuestran un considerable alejamiento de la realidad por parte de los actores principales al no reconocer la relevancia de distintos actores dentro del foro.

Esta permanente conducta excluyente que permite conservar ciertas posturas convenientes, favorables a intereses particulares de los actores tradicionales del Acuerdo Nacional, ha propiciado su continua disminución de significancia en la arena política nacional y los escenarios de conflicto. Tal situación se presenta como parte de un aprovechamiento e instrumentalización de los recursos específicos para dar prioridad a intereses propios. Ejemplo de ello es lo visto en el planteamiento de este estudio sobre la etapa de democratización del Estado entre 2011 y 2023, donde diferentes políticas constituidas en favor de la inclusión y desarrollo integral de la ciudadanía se vieron truncadas o desmanteladas por la institucionalización de dinámicas donde los grupos de poder económico y político siempre cuentan con prioridad.

Del mismo modo, está tendencia a través de los años ha devenido en el deterioro de la confianza a las instituciones, debido a su éxito cuestionable y dinámicas exclusivas. En consecuencia, la percepción al régimen democrático ha disminuido en los últimos años; a lo que se suma una maquinaria de discursos entrampados que buscan sustraer la legitimidad de los procesos electorales que no benefician a los intereses del círculo de poder, como se observó en 2021. De la misma manera, desde el Congreso de la República se ha buscado generar diferentes marcos normativos que minimicen el poder presidencial, con el fin de perpetuar prácticas individualistas y de economías irregulares, que sí cuentan con representación en su conformación. Los espacios de negociación estructural, antes desarrollados en contextos más discretos, ahora cuentan con total explicitud en las acciones del parlamento.

Con ello, el equilibrio de poderes y mecanismos de rendición de cuentas terminan debilitándose por la baja articulación y legitimidad de las instituciones, principalmente los poderes Ejecutivo y Legislativo. Al tener el segundo, casi total

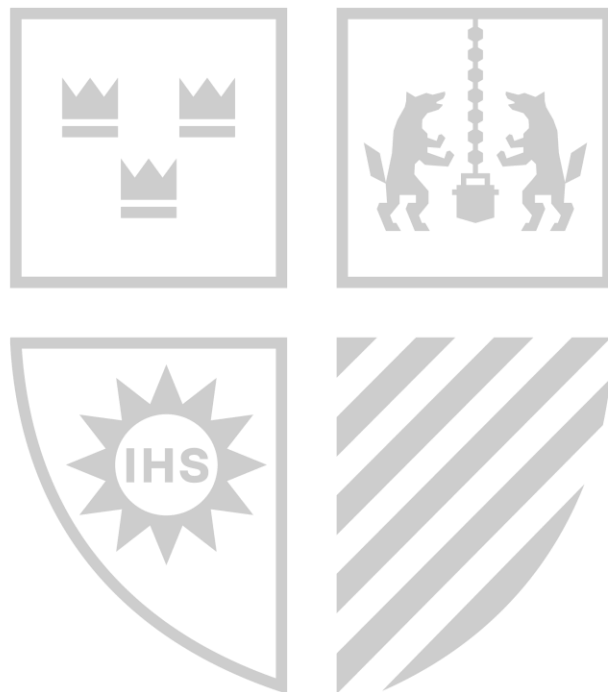
impunidad frente al primero, se configura un sistema autoritario donde la supervivencia del Ejecutivo se basa en las decisiones deliberadas del Legislativo. Si el Ejecutivo se plantea en contra, verá con alta posibilidad su salida del cargo (Kuczynski, Vizcarra y Castillo), mientras si es favorable a los intereses del parlamento y a los grupos que representa, podrá sobrevivir y ejercer todas las herramientas necesarias (legítimas o ilegítimas) para que las dinámicas preestablecidas se mantengan (Boluarte).

En consecuencia, los conflictos y movilizaciones propiciados por estos comportamientos excluyentes e autoritarios son altamente reprimidos por las fuerzas del orden, lo que en los últimos años ha dejado más de cincuenta fallecidos en tales movilizaciones, víctimas del abuso policial y militar. A partir de este punto, las movilizaciones se han visto también disminuidas por temor a represalias y una desafección profunda de la política. De esta manera, el gobierno institucionaliza la conducta de la protesta como un recurso limitado, en el que no se pueden tratar demandas de coyuntura política y la represión violenta, junto al peligro que esto conlleva, llegar a ser justificable y lógica.

El análisis inicial del presente estudio aseguraba que las diferentes crisis institucionales entre los poderes estatales conllevan a la obstaculización del desarrollo social en el país. Si a ello se suma el papel contradictorio de una institución que busca democratizar los espacios a través del diálogo y el consenso, pero que en la práctica logra acuerdo de alto nivel desde las élites, excluyendo nuevas movilizaciones y grupos de reclamo de atención constante, resulta inviable y hasta perjudicial para una población que es testigo de la elaboración de proyectos, más no de la aplicación de estos. Asimismo, la instrumentalización racional de los agentes de poder tradicional y contemporáneo, permiten afirmar que las intenciones de transición democrática o democratización del Estado fueron, en su esencia una serie de intenciones individuales que, en su conjunto buscaban la permanencia de dinámicas históricas de favorecimiento propio y excluyente, que no permitió ni permite la integración de grupos sociales. Inclusión de la que depende nuestra consideración como real régimen democrático.

Podría afirmarse que la democracia actual no es la democracia por la que el Acuerdo Nacional nació ni en la que ha seguido trabajando, así como no lo será mientras las dinámicas usuales se mantengan. En ese sentido, esta investigación tiene, además, el

propósito de generar una línea de estudios sobre instrumentos de democratización, así como su funcionamiento y sentido real para la configuración del sistema, al tener en cuenta su configuración lógica y secuencial en un modelo de características autoritarias.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo Nacional. (2002a). *Acta de la Décimo Cuarta Reunión de Trabajo del Foro Central de Gobernabilidad del Acuerdo Nacional 2*.
<https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-decimo-cuarta-reunion-de-trabajo-del-foro-central-de-gobernabilidad-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2002b). *Acta de la Octava Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-08-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2002c). *Acta de la Primera Reunión de Trabajo del Foro Central de Gobernabilidad de Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-primera-reunion-de-trabajo-del-foro-central-de-gobernabilidad-de-acuerdo-nacional-see-more-at-httpwww-acuerdonacional-peacta-12-03-2002automodaltrueautomodalclosestruesthash-tlnj/>
- Acuerdo Nacional. (2002d). *Acta de la Primera Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-01-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2002e). *Acta de la Segunda Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-02-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2002f). *Acta de la Séptima Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-07-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2002g). *Acta de la Sexta Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-06-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2002h). *Acta de la Tercera Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-03-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2003a). *Acta de la Décimo Novena Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-19-del-foro-del-acuerdo-nacional/>

- Acuerdo Nacional. (2003b). *Acta de la Décimo Octava Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-18-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2003c). *Acta de la Décimo Quinta Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-15-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2003d). *Acta de la Décimo Segunda Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-12-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2003e). *Acta de la Décimo Séptima Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*.
- Acuerdo Nacional. (2003f). *Acta de la Décimo Sexta Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*.
- Acuerdo Nacional. (2003g). *Acta de la Décimo Tercera Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-13-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2003h). *Acta de la Vigésima Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-20-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2004a). *Acta de la Cuadragésimo Cuarta Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-44-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2004b). *Acta de la Cuadragésimo Tercera Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-43-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2004c). *Acta de la Trigésimo Cuarta Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-34-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2004d). *Acta de la Trigésimo Octava Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-38-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2004e). *Acta de la Trigésimo Séptima Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*.
- Acuerdo Nacional. (2004f). *Acta de la Trigésimo Sexta Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*.
- Acuerdo Nacional. (2004g). *Acta de la Vigésimo Cuarta Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-24-del-foro-del-acuerdo-nacional/>

- Acuerdo Nacional. (2004h). *Acta de la Vigésimo Quinta Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-25-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2005a). *Acta de la Cuadragésimo Novena Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-49-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2005b). *Acta de la Quincuagésimo Cuarta Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-54-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2005c). *Acta de la Quincuagésimo Quinta Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*.
- Acuerdo Nacional. (2005d). *Acta de la Quincuagésimo Segunda Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-52-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2005e). *Acta de la Quincuagésimo Tercera Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-53-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2006). *Acta de la Sexagésimo Séptima Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-67-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2008). *Acta de la Septuagésimo Novena Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-79-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2009). *Acta de la Octagésimo Octava Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-88-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2011a). *Acta de la Nonagésimo Cuarta Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-94-del-foro-del-acuerdo-nacional-3/>
- Acuerdo Nacional. (2011b). *Acta de la Nonagésimo Tercera Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-93-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2012). *Acta de la Centésimo Primera Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/08/Acta-101-14-agosto-2012.pdf>
- Acuerdo Nacional. (2013). *Acta de la Centésimo Sexta Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2015/03/Acta-106-aprobaci%C3%B3n-PE-sobre-Ordenamiento-y-Gesti%C3%B3n-Territorial-24-setiembre-2013.pdf>

- Acuerdo Nacional. (2014a). *Acta de la Centésimo Novena Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2017/04/Acta-109-educacion.pdf>
- Acuerdo Nacional. (2014b). *Acuerdo Nacional: Consensos para enrumbar al Perú*. Lima. Recuperado a partir de http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/07/LibroV2014_1.pdf
- Acuerdo Nacional. (2014c). Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/antecedentes/compromiso-de-dialogo-para-lograr-un-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2017a). *Acta de la Centésimo Décimo Novena Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/acta-de-la-reunion-no-119-del-foro-del-acuerdo-nacional/>
- Acuerdo Nacional. (2017b). *Acta de la Centésimo Trigésimo Primera Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2023/03/Acta-131-Consensos-por-el-Peru-6.10.21-v2.pdf>
- Acuerdo Nacional. (2017c). *Acta de la Centésimo Vigésimo Tercera Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2023/03/Acta-123-24-de-agosto-2017-Educacion-huelga-.pdf>
- Acuerdo Nacional. (2017d). Actas. Recuperado el 18 de abril de 2022, a partir de Acuerdo Nacional. <https://www.acuerdonacional.pe/seccion/documentos/actas/>
- Acuerdo Nacional. (2018). *Acta de la Centésimo Vigésimo Quinta Reunión de Trabajo del Foro del Acuerdo Nacional*. <https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2023/03/Acta-125-4-de-setiembre-de-2018-Reforma-de-la-Administracion-de-Justicia-y-Reforma-Politica.pdf>
- Acuerdo Nacional. (2023a). 1. *Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho*. Acuerdo Nacional. <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/1-fortalecimiento-del-regimen-democratico-y-del-estado-de-derecho/>
- Acuerdo Nacional. (2023b). *Instituciones Integrantes*. Acuerdo Nacional. <https://acuerdonacional.pe/foro-del-acuerdo-nacional/instituciones-miembros/>
- Acuerdo Nacional. (2023c). *Resumen de las actas*. Acuerdo Nacional. <https://acuerdonacional.pe/resumen-de-las-actas/>
- Adrianzén, A. (2015, noviembre 19). Paniagua y el fin de la transición democrática. *Otra Mirada*. <https://www.otramirada.pe/paniagua-y-el-fin-de-la-transición-democrática>
- Adrianzén, C. A. (2020). *Los empresarios y la organización de partidos políticos. Un estudio de caso*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín] Repositorio Institucional UNSAM. https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/1735/1/TMAG_IDAES_2020_AGBCA.pdf

- Aguirre Cahua, M. E., & Calcina Romero, L. A. (2025). Escándalos, crisis presidenciales y juicio político. Razones para la destitución de Pedro Castillo en el Perú. *Desafíos*, 37(1), 1–26.
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.14131>
- Anastasia, F. (2008). Estado, sociedad e institucionalidad democrática. En R. Mariani (Ed.), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina* (pp. 99–110). PNUD; UN.
https://www.iidh.ed.cr/multic/userfiles/biblioteca/iidhseguridad/12_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf
- Aragón, J., Cruz, M., Alcántara, K., Sánchez, P., & Gutiérrez, N. (2024a). *Dashboard de Protestas sociales*. Observatorio de Democracia y Gobernabilidad - PUCP.
<https://democracia-gobernabilidad.pucp.edu.pe/participaci%C3%B3n/protestas-sociales>
- Aragón, J., Cruz, M., Alcántara, K., & Sánchez, P. (2024b, mayo 20). *Dashboard de Sucesos en Lima Metropolitana durante el estallido social en el Perú*. Observatorio de Democracia y Gobernabilidad - PUCP. <https://democracia-gobernabilidad.pucp.edu.pe/participaci%C3%B3n/estallido-social/tablero-de-datos>
- Aragón, J., Cruz, M., Alcántara, K., Sánchez, P., & Gutiérrez, N. (2025a, mayo 13). *Dashboard de Actitudes hacia la democracia*. Observatorio de Democracia y Gobernabilidad - PUCP. <https://democracia-gobernabilidad.pucp.edu.pe/cultura-pol%C3%ADtica/actitudes-hacia-la-democracia>
- Aragón, J., Cruz, M., Alcántara, K., Sánchez, P., & Gutiérrez, N. (2025b, mayo 13). *Dashboard de Confianza Institucional*. Observatorio de Democracia y Gobernabilidad - PUCP. <https://democracia-gobernabilidad.pucp.edu.pe/cultura-pol%C3%ADtica/confianza-institucional>
- Augusto Meléndez, M. C., & Vergara Paniagua, A. (2020). Explorando el fujimorismo en el ámbito subnacional: los Gobiernos Regionales de Ica, Pasco y San Martín (2014-2018). *Revista Argumentos*, 1(1), 33–57. <https://doi.org/10.46476/ra.vi1.12>
- Awapara Franco, O. (2010). Despacio se llega lejos: cambio institucional e instituciones latentes. El caso de la Presidencia del Consejo de Ministros. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, (67), 5–36. <https://doi.org/10.21678/apuntes.67.607>
- Azcona, J. M., & del Prado, C. (2020). Crisis institucional en el Perú del posconflicto: 1992-2018. *Araucaria*, (43), 492–513.
<https://doi.org/10.12795/araucaria.2020.i43.25>
- Banco Mundial. (2022). Índice de Gini. Recuperado el 15 de marzo de 2022, a partir de Banco Mundial.
https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2019&most_recent_v alue_desc=false&start=2019&view=map
- Barr, P. (2022, mayo 10). *Un Congreso de espaldas a la mejora de las universidades en el Perú*. IDEHPUCP. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/un-congreso->

de-espaldas-a-la-mejora-de-las-universidades-en-el-peru-edudacion-sunedu-
minedu-26450/

- Bazo Reisman, A. (2020, noviembre 10). *¿Por qué es tan cuestionada la destitución de Martín Vizcarra y qué sigue para Perú?* France24.
<https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20201110-peru-destitucion-vizcarra-parlamento-incapacidad-moral>
- BBC News Mundo. (2018, diciembre 11). *Referéndum Perú: aprobadas 3 de las 4 reformas constitucionales que pretenden acabar con la corrupción en el país*. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46498040>
- BBC News Mundo. (2020, noviembre 16). *Renuncia Manuel Merino: Inti Sotelo y Bryan Pintado, los jóvenes de la “generación Bicentenario” cuya muerte en las protestas en Perú aceleró la caída del presidente*. BBC News Mundo.
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54960439>
- BBC News Mundo. (2021, junio 10). *Elecciones en Perú: el partido de Fujimori pide la nulidad de 200.000 votos cuando el conteo en Perú favorece a Castillo por un estrecho margen*. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57423108>
- Benoit, K. (2007). Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions. *Annual Review of Political Science*, 10(1), 363–390. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.101608>
- Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. (2015). Strengthening democracy through bottom-up deliberation: An assessment of the internal legitimacy of the G1000 project. *Acta Politica*, 50(2), 151–170. <https://doi.org/10.1057/ap.2014.2>
- Canal N. (2017, agosto 23). *Huelga de profesores: Fuerza Popular se reunió con dirigente Pedro Castillo*. Canal N. <https://canaln.pe/actualidad/fuerza-popular-se-reunira-pedro-castillo-y-otros-dirigentes-sutep-n289112>
- Carpizo, J. (2007). Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 40(11), 325–384.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v40n119/v40n119a3.pdf>
- Carrasco Freitas, M. (2024, setiembre 20). *Universidades sin licencia de Sunedu buscarían permiso de funcionamiento con otro nombre*. Infobae.
<https://www.infobae.com/peru/2024/09/20/universidades-sin-licencia-de-sunedu-buscarian-permiso-de-funcionamiento-con-otro-nombre/>
- Castañeda Saldaña, E. (2024, agosto 13). *El fin de la reforma universitaria, volvemos a la cultura combi*. Infobae. <https://www.infobae.com/peru/2024/08/13/el-fin-de-la-reforma-universitaria-volvemos-a-la-cultura-combi/>
- Castro, A., Zapata, R., Rivas, A., Estrada, M., Chacón, K., Callapiña, G., Santos, G., Acosta, W., Tovar, A., & Salcedo, J. V. (2021, June 11). *Testimonios de miembros de mesa desmienten denuncias de fraude electoral de Fuerza Popular*. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/2801/miembros-mesa-desmienten-denuncias-fuerza-popular>

- COICA. (2024). *El Baguazo: 15 Años Después, La Lucha por Justicia Continúa*. Coordinadora de Las Organizaciones Indígenas de La Cuenca Amazónica. <https://coicamazonia.org/el-baguazo-no-se-olvida/>
- Cotler, J. (1969). La mecánica de la dominación interna y del cambio social en el Perú. En J. Matos Mar, A. Salazar Bondy, A. Escobar, J. Bravo Bresani, & J. Cotler (Eds.), *Perú Problema* (2ed., Vol. 1, pp. 145–188). Instituto de Estudios Peruanos - Moncloa Campodónico. <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddtlibro3.pdf>
- Cotler, J., & Grompone, R. (2000). *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Instituto de Estudios Peruanos. <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/612>
- Dahl, R. A. (2006). *On Political Equality*. Yale University Press.
- Di Palma, G., Chaparro, S., & del Águila, R. (1988). La consolidación democrática: Una visión minimalista. *Reis*, (42), 67. <https://doi.org/10.2307/40183327>
- Díaz, F. J., Novoa, R., & Oliva, D. (2013). Capacidad estatal, cumplimiento legal e institucionalidad política en América Latina. En *Caminos para la reforma. Estrategia política de un acuerdo fiscal* (pp. 51–70). CIEPLAN. https://www.cieplan.org/wp-content/uploads/2019/12/Camino_para_la_Reforma_Estrategia_Politica_de_un_Acuerdo_Fiscal-5-362_compressed.pdf#page=47
- Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., & Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación En Educación Médica*, 2(7), 162–167. <http://riem.facmed.unam.mx/index.php/riem/article/view/430>
- Durand Herrera, E. (2024). Incapacidad moral permanente como causal de vacancia presidencial en la Constitución Política del Perú. *Chornancap Revista Jurídica*, 1(2), 145–169. <https://doi.org/10.61542/rjch.53>
- DW. (2021, junio 8). *Keiko Fujimori denuncia “fraude sistemático” en comicios*. DW. <https://www.dw.com/es/keiko-fujimori-denuncia-fraude-sistem%C3%A1tico-en-comicios/a-57809388>
- Epstein, D. L., Bates, R., Goldstone, J., Kristensen, I., & O'Halloran, S. (2006). Democratic Transitions. *American Journal of Political Science*, 50(3), 551–569. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00201.x>
- Evans, P. (1995). States and Industrial Transformation. En *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (pp. 3–20). Princeton University Press. [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/347352/mod_resource/content/1/Evans\(1995\)embedded autonomy chap 1.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/347352/mod_resource/content/1/Evans(1995)embedded%20autonomy%20chap%201.pdf)
- Ford Deza, E. (2004). El proceso de transición democrática en el Perú y el liderazgo de Toledo. *Enfoques*, 2(2), 143–156. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7498923>
- Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Herder.

- Fricker, M. (2017). *Injusticia epistémica: el poder y la ética del conocimiento*. Herder.
- Garategaray, M., & Reano, A. (2017). Apuntes para una historia intelectual de la transición democrática. *A Contracorriente: Una Revista de Estudios Latinoamericanos*, 14(2), 263–279.
<https://acontracorriente.chass.ncsu.edu/index.php/acontracorriente/article/view/1580>
- García Montero, M. (2009). La década de Fujimori: ascenso, mantenimiento y caída de un líder antipolítico. *América Latina Hoy*, 28, 49–86.
<https://doi.org/10.14201/alh.2767>
- Garretón, M. A. (1991). Política, cultura y sociedad en la transición democrática. *Nueva Sociedad*, (114), 43–49.
https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2009_1.pdf
- Garretón, M. A. (1999). Chile 1997-1998. Las revanchas de la democratización incompleta. En *Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet* (pp. 153–166). FLACSO.
- Garretón, M. A. (2001). *Cambios sociales, actores, y acción colectiva en América Latina* (Núm. 56). Santiago.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6012/S0110833_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Godoy Arcaya, Ó. (1999). La transición chilena a la democracia: pactada. *Estudios Públicos*, (74), 79–106.
<https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/967/1697>
- Goicovic Donoso, I. (2010). La refundación del capitalismo y la transición democrática en Chile (1973-2004). *La Sociología En Sus Escenarios*, (17).
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/ceo/article/view/6927>
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hernández Camarero, M. (2014). *Doce años del Acuerdo Nacional*. Acuerdo Nacional.
<http://cymestudio.com/v02/wp-content/uploads/2015/08/AN-LIBRO-MAXHERNANDEZ.pdf>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. del P. (2014). Recolección y análisis de los datos cualitativos. En *Metodología de la Investigación* (6ed., pp. 394–467). McGraw-Hill Education.
https://www.esup.edu.pe/wp-content/uploads/2020/12/2_Hernandez_Fernandez_y_Baptista-Metodologia_Investigacion_Cientifica_6ta_ed.pdf
- Huamani Ochoa, K. B. (2024). Libertad de expresión atropellada: Amenazas y ataques hacia la prensa en las protestas contra Dina Boluarte. *Silex*, 14(1), 38–56.
<https://doi.org/10.53870/silex.2024141350>

- Iguíñiz Echeverría, J. (2020). La incidencia del consenso sobre las políticas públicas: el Acuerdo Nacional en el Perú. *A&H Revista de Artes, Humanidades y Ciencias Sociales*, (Especial), 13–29.
<https://revistas.upaep.mx/index.php/ayh/article/view/31>
- Iguíñiz Echeverría, M. (2004). La transición democrática y los acuerdos en educación en el Perú. *Revista Internacional De Educación*, (34), 49–67.
<https://redined.educacion.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/21627/rie34a03.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Illizarbe, C. (2022). *La democracia y la calle: protestas y contrahegemonía en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- IEP. (2022). *Informe de Opinión – Diciembre 2022*. La República. <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2022/12/Informe-IEP-OP-Diciembre-2022-completo-1.pdf>
- Lascoumes, P., & le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Latinobarómetro. (2023). *Informe Latinobarómetro 2023*.
<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 3(5), 17–44. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14124>
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- Linz, J. J., & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. The John Hopkins University Press.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. En J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change* (pp. 1–37). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003>
- Malamud, A. (2019). ¿Se está muriendo la democracia? *Nueva Sociedad*, (282). Recuperado a partir de <https://nuso.org/articulo/se-esta-muriendo-la-democracia/>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1983). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), 734–749.
<https://doi.org/10.2307/1961840>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Medina, O., & Zorrilla E., J. (2001). Achoramiento y corrupción en el Perú contemporáneo. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, (48), 53–93.
<https://doi.org/10.21678/apuntes.48.506>

- Miller, R. (1988). La oligarquía costera y la república aristocrática en el Perú, 1895-1919. *Revista de Indias*, 48(182–183), 551–566.
<https://doi.org/10.3989/revindias.1988.i182-183.551>
- Monsiváis Carrillo, A. (2013). La democracia como política pública: oportunidades para el fortalecimiento democrático. *Revista de Estudios Sociales*, (47), 25–38.
<https://doi.org/10.7440/res47.2013.02>
- Morales Isla, M. (2022, diciembre 7). *La caída de Pedro Castillo: los caminos que llevaron al exmandatario a intentar dar golpe de Estado*. LR Data.
<https://data.larepublica.pe/el-camino-que-llevo-a-pedro-castillo-a-dar-golpe-de-estado/>
- Murakami, Y. (2000). El enfoque de la conciencia o cultura política. En *La democracia según C y D: un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares en Lima* (Vol. 15, pp. 81–104). IEP; JCAS.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
https://www.academia.edu/8633174/12_North_Instituciones_Cambio_Institucional_y_Desempeño_Económico_parte_Primer
- Ojo Público. (2023, enero 15). *Emergencia en Perú: la represión del gobierno de Boluarte expone violaciones a los derechos humanos*. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/4201/represion-peru-expone-graves-vulneraciones-los-derechos-humanos>
- Orihuela, J. C. (2013). Instituciones y cambio institucional: repensando la maldición de los recursos desde los nuevos institucionalismos y la experiencia peruana. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4(6), 47–62.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14113>
- Palacios Garay, J. P., Rodríguez Salazar, R. E., Fuerte Montaña, L., & Pereyra Zaldívar, V. (2022). Problemática de la corrupción en el Perú. *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, 28(5), 268–278. <https://www.redalyc.org/journal/280/28071845022/html/>
- Palier, B., & Surel, Y. (2005). Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue Française de Science Politique*, 55(1), 7. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0007>
- Palumbo Pinto, G. B., Tejada Estrada, G. C., Inche Mitma, J. L., & Gomero Mancesidor, J. M. (2022). Participación ciudadana y gestión pública en Lima, Perú. *Revista Venezolana de Gerencia*, 27(100), 1474–1488.
<https://doi.org/10.52080/rvgluz.27.100.12>
- Patriau, E. (2023, agosto 13). Max Hernández: “El Acuerdo Nacional ha oscilado entre una cierta indiferencia y una suerte de recurso de último minuto.” *La República*.
<https://larepublica.pe/politica/actualidad/2023/08/13/dina-boluarte-max-hernandez-el-acuerdo-nacional-ha-oscilado-entre-una-cierta-indiferencia-y-una-suerte-de-recurso-de-ultimo-minuto-protestas-marcha-nacional-28-de-julio-717834>

- Perdomo Charry, G., Murillo Vargas, G., & González-Campo, C. H. (2019). Cambio organizacional e institucional desde las perspectivas teóricas. *Entramado*, 15(2), 46–65. <https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.2.5492>
- Pérez, M. (2020). "Desafíos en la rendición de cuentas en el Perú: marco institucional y cultura política". *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, 12(1), 43–59.
- Pineda Pablos, N., García Figueroa, G., & Rodríguez Camou, E. (2007). Democratización y rendición de cuentas. El caso de la revisión de las cuentas públicas municipales en Sonora. *Gestión y Política Pública*, 16(1), 203–236. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.I_1ersem/Nicolas_Pineda_Pablos_Gabriela_Garcia.pdf
- Plaza J., O. (1979). Campesinado, analfabetismo y el problema del voto en el Perú. *Nueva Sociedad*, 41, 71–82. <https://www.nuso.org/articulo/campesinado-analfabetismo-y-el-problema-del-voto-en-el-peru/>
- Política LR. (2021, agosto 1). *Adriana Tudela sobre Pedro Castillo: “La vacancia sí es una posibilidad.”* La República. <https://larepublica.pe/politica/2021/07/31/adriana-tudela-sobre-pedro-castillo-la-vacancia-si-es-una-posibilidad>
- Portes, A. (2010). The Concept of Institutions. En *Economic Sociology, a systematic inquiry* (pp. 48–70). Princeton University Press.
- Poulsen, K. (2016). Mujeres y ciudadanía: La consecución del sufragio femenino en el Perú (1933-1955). *Revista Del Instituto Riva-Agüero*, 1(2), 141–197. <https://doi.org/10.18800/revistaira.201602.005>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2022, diciembre 16). *Premier Angulo recibió el respaldo del decano del Colegio de Abogados de Lima*. Gob.Pe. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/680683-premier-angulo-recibio-el-respaldo-del-decano-del-colegio-de-abogados-de-lima>
- Punto Final. (2023, enero 15). *Entrevista con Max Hernández Camarero, secretario ejecutivo del Acuerdo Nacional*. Latina Noticias. <https://www.youtube.com/watch?v=QH-4cLo1Kb0>
- Quinzio Figueiredo, J. M. (2007). Reformas Constitucionales para Perfeccionar el Régimen Democrático. Constitución del Bicentenario: Una Constitución Generosa. *Revista de Derecho Público*, (69), 73–103. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i69.40192>
- Quiñonez Oré, H. D. (2024). Estrategias de discurso y framing de los medios de comunicación en escenarios de polarización política. Estudio de la segunda vuelta electoral peruana (2021). *Universitas*, 40, 225–257. <https://doi.org/10.17163/uni.n40.2024.10>
- Ramírez Farias, T. L. (2023). El estallido social desde la prensa escrita concentrada en el Perú (2022-2023). *Discursos Del Sur, Revista de Teoría Crítica En Ciencias Sociales*, 12, 101–132. <https://doi.org/10.15381/dds.n12.27096>

- Redacción EC. (2021, agosto 20). Pedro Castillo: los episodios y llamados al Acuerdo Nacional ahora denostado por Aníbal Torres. *El Comercio*.
<https://elcomercio.pe/politica/pedro-castillo-los-episodios-y-llamados-al-acuerdo-nacional-ahora-denostado-por-anibal-torres-pedro-barreto-insultos-noticia/>
- Redacción RPP. (2021, octubre 19). *Mirtha Vásquez sobre ley que regula la cuestión de confianza: “Lamentable que el Congreso haya renunciado a un debate amplio y plural.”* RPP. <https://rpp.pe/politica/gobierno/mirtha-vasquez-sobre-ley-que-regula-la-cuestion-de-confianza-lamentable-que-el-congreso-haya-renunciado-a-un-debate-amplio-y-plural-noticia-1364211>
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina* (Núm. I–52).
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Capacidad-Estatal-Requisito-para-el-Mejoramiento-de-la-Politica-Social-en-América-Latina.pdf>
- Ricardo Completa, E. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político*, 29(87), 60–76.
<https://doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60720>
- Rodríguez Cairo, V. (2011). La debilidad institucional en el Perú: ¿la falta de competencia política limita el fortalecimiento institucional? *Quipukamayoc*, 19(36), 83–112.
http://ateneo.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/123456789/2874/Quipukamayoc10v2n36_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), 119–134.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422008000200006&script=sci_abstract&tlng=en
- Saavedra Echeverry, S. (2011). Instituciones, actores y cambio institucional. *Perspectivas Internacionales*, 7(1), 11–47. <https://xdoc.mx/preview/instituciones-actores-y-cambio-institucional-5d49df010dc2d>
- Schmitter, P. C., & Karl, T. L. (1992). The types of Democracy that are emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America. En P. Volten (Ed.), *Bound to Change: consolidating Democracy in Central Europe*. Institute for East-West Security Studies.
- Sermeño, A. (1996). Tres modelos de transición democrática. *Realidad, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (51), 369–409.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6521372>
- Sierra Bravo, R. (1998). *Técnicas de la investigación social: teoría y ejercicios (14ed.)*. Madrid: Paraninfo. https://significanteotro.files.wordpress.com/2017/08/docslide-com-br_tecnicas-de-investigacion-social-r-sierra-bravo.pdf
- Silva, P. (1995). Empresarios, neoliberalismo y transición democrática en Chile. *Revista Mexicana de Sociología*, 57(4), 3. <https://doi.org/10.2307/3540903>

- Skocpol, T. (1984). *Los estados y las revoluciones sociales: un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*. Fondo de Cultura Económica.
- Sosa, Á. (2019). Concertando la democracia. *Contemporánea*, 10(1), 37–56.
<https://ojs.fhce.edu.uy/index.php/cont/article/view/643>
- Swedlow, B. (2011). A Cultural Theory of Politics. *PS: Political Science & Politics*, 44(04), 703–710. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001314>
- Tello Aguinaga, K. (2024). El contramovimiento evangélico conservador en el Perú (2009-2019): aliados, recursos y estrategia. *Letras (Lima)*, 95(141), 204–226.
<https://doi.org/10.30920/letras.95.141.13>
- Trigo, M. F., & Álvarez, V. (2017). Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América. En A. Naser, Á. Ramírez-Alujas, & D. Rosales (Eds.), *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 33–51). CEPAL - NU. <https://doi.org/10.18356/2b1704d7-es>
- Voigt, S. (2013). How (Not) to measure institutions. *Journal of Institutional Economics*, 9(1), 1–26. <https://doi.org/10.1017/S1744137412000148>
- Weyland, K. (2011). Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas. *América Latina Hoy*, 57, 117–143.
<https://www.redalyc.org/pdf/308/30818683005.pdf>
- Zalaquett, J. (2023). La Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos y el proceso de transición política en Chile. *Estudios Públicos*, 1, 383–411.
<https://doi.org/10.38178/07183089/2000795>