

Diálogo y reconocimiento:

un ensayo sobre democracia
y política en el Perú

Ricardo Cuenca



Diálogo y reconocimiento:

un ensayo sobre democracia
y política en el Perú

Ricardo Cuenca

Ford
Foundation



IDEHPUCP

**Diálogo y reconocimiento:
un ensayo sobre democracia y política en el Perú**
Ricardo Cuenca

Primera edición digital: junio de 2024

© Pontificia Universidad Católica del Perú, 2024
Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica
del Perú (IDEHPUCP)
Tomás Ramsey 925, Lima 17 - Perú
Teléfono: (51 1) 626-2000, anexos: 7500 / 7501
ideh@pucp.edu.pe
www.idehpucp.pucp.edu.pe

Corrección de estilo: Rocío Reátegui
Diseño y diagramación: Camila Bustamante
Fotos de portada: shutterstock.com

Esta publicación se elaboró con el apoyo financiero de la Fundación Ford en el marco del proyecto «Apoyo para fortalecer los procesos de transición de liderazgo en organizaciones de la sociedad civil en Perú y Colombia».

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se haga referencia a la fuente bibliográfica.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2024-03589.

ISBN: 9786124474538

Índice

Introducción	7
1. La crisis de representación en el Perú	15
1.1. La crisis de representación en la relación de la sociedad con el Estado	17
1.2. La crisis de representación en relación con la organización política y la agencia	24
2. Diálogo y reconocimiento	30
3. La experiencia del Minedu, 2020-2021	42
3.1. ¿Qué es una LOF y cómo se aprueba?	48
3.2. ¿Cómo se aprobó la LOF del Minedu: construcción de la relación con el Congreso?	52
4. Reflexiones finales	59
Bibliografía	65

Introducción

Desde hace ya algunas décadas, se ha vuelto sentido común decir que nuestra política y nuestra democracia son precarias. El descontento de la gente se vuelve peligrosamente en indiferencia, y el individualismo le gana espacio a lo colectivo. Las demandas sociales se debilitan, y las exigencias particulares se fortalecen. La democracia parece no cumplir con la promesa de ser una buena manera de gobernarnos —y de convivir—, y la política difícilmente puede sacudirse el sello de envilecimiento con el que se la reconoce. Algo de razón hay en todo ello. Allí donde volteamos la mirada en el gran espectro de indicadores, todo se confirma.

El Perú presenta un apoyo de la democracia de 51 %, uno de los cinco más bajos de la región, y solo uno de cada cinco peruanos se encuentra satisfecho con la democracia. Los índices de calidad de la democracia muestran que la nuestra tiene dificultades, y el índice de fragmentación política (6,2) muestra una tendencia hacia alta fragmentación, con lo cual existen condiciones menos favorables para la estabilidad política. Somos uno de los tres países con menor insatisfacción por la democracia, según el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), y el índice de democracia que prepara *The Economist* nos califica como una democracia híbrida, lo que quiere decir que somos una democracia que coexiste con prácticas autoritarias.

La academia ha mostrado que existen razones múltiples, algunas veces complementarias entre sí, que explicarían esta condición. Existen al menos dos perspectivas interpretativas para tratar de comprender esta crisis.

Una de estas tradiciones interpretativas busca en las bases de las estructuras sociales, con perspectiva histórica. Ha aportado la mirada del largo plazo y denuncia una intensa complejidad. Los problemas de la democracia y de la política son una expresión de problemas mayores de nuestra sociedad. Son el peso enorme de una «herencia colonial»

que impide una mínima cohesión social y refuerza la división de los miembros de la sociedad (Cotler, 1978).

Son también causas de esta crisis las asimetrías sociales, culturales, étnicas, raciales, que centran su atención en el clasismo, la discriminación y el racismo. En buena cuenta, son la expresión de la inexistencia de un deber moral con los otros (Portocarrero, 2015) y del peso de una historia de proyectos republicanos truncos; de una república agrietada (McEvoy, 2020). De hecho, si partimos de la idea de que sin ciudadanía no hay democracia ni políticas posibles, ciudadanos sin república y república sin ciudadanos se vuelve un juego imposible de palabras que muestra que, en el debate imaginado entre Flores Galindo (2005) y Vergara (2018), el problema no está en el orden de las cosas, sino que está en las cosas mismas; en una república inacabada que le cedió espacio al crecimiento económico (Vergara, 2022), y en ciudadanías en construcción que establecen nuevos sentidos simbólicos con el Estado, más individuales que colectivos (Cuenca, 2016).

Están también las razones que se apoyan en el pesado lastre de la informalidad, pero también de la ilegalidad; es decir, de la existencia de un déficit de formas normativas de relaciones económicas, sociales y culturales que nos convierte en una «sociedad desformal» (Martuccelli, 2020), y de la naturalización de la ilegalidad y la corrupción expresadas en tres matrices socioeconómicas que, si bien son antagónicas y se disputan cupos de mercado, mantienen arreglos funcionales para perseguir sus intereses y mantener sus posiciones de poder (Durand, 2007).

Hay coincidencia en que los problemas son viejos y complejos, y sus soluciones lo son aún más. Parece saber por dónde empezar, aunque perversamente no se empieza. Sin duda, las líneas anteriores no son exhaustivas; diría, que son incluso injustas. Sin embargo, sirven de mínima muestra de preocupaciones que tienen dos características principales: son viejas y persistentes necesidades, y son multifocales. Eso muestra la vigencia y gravedad de una crisis que parece no acabar, o, lo que es peor aún, que se agrava.

Una tradición, más reciente y fructífera, es la que proviene de las ciencias políticas y que, aunque será materia de desarrollo más

adelante, nos invita a mirar la debilidad de las instituciones políticas, las limitadas capacidades de los gobiernos y sus burocracias, e, incluso, la poca legitimidad que tienen el propio Estado y los regímenes políticos como elementos de la precarización democrática y política. Esta situación ha traído como consecuencia que se polaricen narrativas sobre asuntos públicos, que merecen acuerdos básicos para establecer una necesaria cohesión social, que se interrumpan reformas en proceso de consolidación y que se ceda el paso a la tentación autoritaria para buscar resolver los problemas. Las expresiones de precariedad no nos dan tregua.

Danilo Martuccelli (2024) ha sostenido recientemente, con acierto y con riesgo, que en el Perú hemos abandonado las grandes matrices interpretativas para cederle el paso a explicaciones particularísimas que resultan insuficientes para atender asuntos cada vez más complejos. Acierta con ello, pero creo que encierra, simultáneamente, un riesgo, pues la aparición de esas matrices, con dejo de nostalgia y de urgencia, puede ser larga y conflictiva, dejándonos de ese modo a la espera de la comprensión que se demanda urgentemente. Sea porque la tradición cambió o porque los intereses son otros, no podemos dejar de pensar el Perú, comprenderlo y ojalá mejorarlo, aunque sea de «a pedazos».

La idea principal de este trabajo es mostrar que un elemento sustantivo en esta precariedad es el no reconocimiento del otro como un interlocutor válido, como un sujeto político al que se le atribuye ser un agente razonable de participar en el espacio público. Esta condición de menosprecio por el otro, particularmente por el diferente, explicaría la imposibilidad cada vez mayor de construir acuerdos políticos, poner en marcha reformas y desarrollar una democracia de ciudadanos. Se trata, en buena cuenta, de cómo la consolidación de las asimetrías en las relaciones políticas impide construir vínculos entre y con actores políticos, funcionarios y ciudadanos que conforman una esfera pública de deliberación.

En síntesis, se trata de una propuesta que busca interpretar la actual crisis peruana desde la perspectiva de los sujetos, desde un enfoque más estructural que coyuntural y desde una perspectiva de

democracia de los ciudadanos, de la cotidianeidad de las relaciones. Por eso, me detengo para exponer desde qué idea de democracia y qué idea de política presento esta idea.

De las múltiples perspectivas sobre democracia, me sirvo de aquella que la entiende no solo como un régimen político y de gobierno, sino que la asume como una manera de vivir con el otro. En palabras de Rosanvallon (2012), se trata de la democracia como forma social, como una sociedad de iguales, en la que el ciudadano ya no es solamente un individuo dotado de derechos, sino que también está definido por su relación con los otros. A esto, el autor lo llamó «comunalidad», y la considera base fundamental de la democracia. Esta centralidad en los sujetos como factor principal de la democracia fue compartida por O'Donnell (2010), quien sostuvo que el ciudadano-agente es el factor esencial de la democracia, pues la idea subyacente de la democracia es la agencia humana. De esta manera, amplía la hegemónica idea de democracia política y transita hacia la idea de democracia como un sistema de derechos (Dahl, 1999). Por ello, las maneras de superar las crisis de la democracia y, ciertamente, de la política requieren más que cambios de normas. Se necesita recuperar la confianza democrática que supone considerar con total seriedad la deliberación inclusiva (Gargarella, 2022).

No obstante, es el intento por revertir esta situación la que ofrece posibilidades de superar, de alguna manera, esta precariedad. Y es que el interés por examinar este factor poco explorado surge de la necesidad de complementar la construcción de respuestas más completas a esta situación en la que las explicaciones parecen no alcanzar y, menos aún, si estas responden a coyunturas específicas. Dicho de otra manera, allí donde no aparece el menosprecio, allí donde aparece el reconocimiento de ese sujeto surge la posibilidad de la democracia y la política de buenos términos.

El período de análisis es el comprendido entre 1992 y el 2022, y no puede ser más representativo de la precarización de nuestra democracia. Estos treinta años no dejan de ser paradójicos. Corresponden al período con mayor número de sucesiones democráticas, a la vez que está

enmarcado por dos autogolpes; uno exitoso y el otro fallido. Este período es también tiempos con crecimiento económico y persistencia de las desigualdades; con dos gobiernos de transición y presidencias truncas.

El primer golpe, el de Alberto Fujimori, quebró dos sucesiones democráticas; y el último, el de Pedro Castillo, hizo lo propio con tres. La crisis más grave estuvo concentrada en el último quinquenio, entre el 2016 y el 2021. Solo en cinco años el Perú tuvo tres gobiernos y cuatro presidentes. Asistimos a la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, la vacancia de Martín Vizcarra, la renuncia de Manuel Merino y la transición de Francisco Sagasti, el único presidente de esta etapa que completó su período.

De esta manera se expresa la calidad de nuestra democracia y, de algún modo, también el fracaso del proyecto democratizador de inicios de los años ochenta. Este contexto muestra también la debilidad de las instituciones políticas y el fracaso de las reglas de juego, que se agravan con el pasar de los años; y, asimismo, muestra un período en el que el entusiasmo de la sociedad por participar en el debate público se va transformando de la protesta inicial devenida en desarrollo de agendas conjuntas a la incapacidad de participación, salvo en modo de protestas. Es decir, se pasa de lo propositivo a lo reactivo.

¿Cuál es el origen de la preocupación por el fortalecimiento de la democracia y la política? De las muchas respuestas posibles elijo la amenaza autoritaria que aparece ante la debilidad de nuestra democracia y la precariedad de nuestra política. Esta tentación autoritaria que surge de la imposibilidad de los gobiernos de establecer un vínculo con la ciudadanía, que descontenta por la desatención de sus demandas reclama, cuestiona, interpela. Y allí es donde se asienta la razón principal. Hay que seguir identificando y mostrando rasgos de la precarización para evitar autoritarismos.

Las ideas de estas páginas han aparecido en formas menos acabadas en otros textos. Particularmente, en el 2012, un breve artículo publicado en la revista *Argumentos* del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) anunciaba una preocupación por lo que sería un grupo

constante de preguntas alrededor de la crisis de la democracia y la política. Allí presentaba una suerte de hipótesis inicial de cómo los no-reconocimientos entre los actores políticos habían desplazado a los argumentos en una disputa política particular. Llevé esta discusión al campo educativo en donde insistí en la idea de fortalecer la formación ciudadana para atender los graves problemas que mostraba la democracia y la necesidad de volver a colocar como objetivo de la educación la formación de sujetos políticos, tarea que, aunque inherente a los sistemas educativos, había ido desapareciendo con el cambio de los fines educativos desde finales de los años sesenta del siglo XX (Cuenca y de Belaúnde, 2023; Cuenca, 2020a; Cuenca, 2020b; Cuenca, 2018; Cuenca, Carrillo y Reátegui, 2016).

El paso por el Ministerio de Educación (Minedu) fue una oportunidad para servir al país en un contexto especialmente difícil. Fue, también, una oportunidad para desarrollar ideas educativas con la restricción de las características del gobierno de transición y las crisis sanitarias, sociales y políticas del momento. Pero fue, además, una oportunidad única de probar esas ideas acerca del reconocimiento que consideré desde hace tiempo para recomponer la democracia y la política en el Perú. Contar la experiencia de haber puesto en práctica esas ideas fue la motivación principal para escribir este libro.

Quiero agradecer por eso a la Fundación Ford, en especial a Javier Ciurlizza y Sindis Meza, por haber tomado la idea y haber promovido que se materialice. Mi agradecimiento también a los colegas del IDEHPUCP, particularmente a Iris Jave y Félix Reátegui, quienes condujeron espacios de intercambio de ideas y mejoras, junto a Carlos Monge y Fabio Velásquez. Alberto Vergara me ayudó a darle forma al esquema inicial de trabajo y luego a revisar manuscritos previos; muchas gracias por ello. Mis colegas del IEP, mi casa, fueron como siempre fundamentales en el desarrollo de este texto. Mi agradecimiento especial a Romeo Grompone, con quien discutimos siempre y, en particular, ahora sobre el Perú, la democracia y la política. Rodrigo Gil que no solo me ayudó con la revisión bibliográfica, sino que fue un interlocutor permanente en cada una de las fases del proceso de elaboración de este ensayo. Mi

agradecimiento a Luciana Reátegui, quien repasó secciones del texto y ayudó como siempre con claras impresiones. Gracias también a Diego Sánchez, con quien iniciamos algunas discusiones antes que han sido en alguna medida incorporadas, y a Trilce Escurra por la ayuda en la búsqueda ordenada de información. La labor de Luis Endo, el coordinador parlamentario durante mi gestión en el Minedu, fue fundamental en la reconstrucción de la base de datos de la relación que establecimos con el Congreso de la República. A él también mi agradecimiento.

He dedicado este ensayo a Julio Cotler, con quien hubiera discutido mucho sobre su contenido y de quien hubiese recibido críticas, pero sobre todo preguntas. Julio siempre fue el «señor de las preguntas». Sin siquiera saberlo, ambos conversamos mucho sobre las ideas centrales de este texto años atrás.

Seguramente, fue alguno de los tantos lunes por la mañana que conversamos acerca de la agresiva reacción de la oposición a la Ley de Reforma Magisterial impulsada por Patricia Salas, entonces ministra de Educación del gobierno de Ollanta Humala. Conversamos acerca del «ninguneo» y nos animamos a hacer el ejercicio de trasladar imaginariamente el viejo concepto sociológico de inconsistencia de estatus al campo político y de la democracia. Retruqué con la idea del concepto del reconocimiento de Axel Honneth. Discrepamos en algunas cosas, pero coincidimos en que estos eran los caminos por los que deberíamos transitar para comprender más y mejor la democracia y la política peruanas. De esas reuniones salió un intento por explicar las reacciones frente a esa nueva ley de docentes, que mejoraba la anterior sin modificar la esencia. Publiqué «Veinte días de furia. Una crónica sobre la Ley de Reforma Magisterial» (Cuenca, 2012). De esas conversaciones salieron también algunas ideas para el inacabado proyecto de Julio sobre élites y empresarios.

En varios otros lunes salió el tema. Mi atrevimiento de colocar el tema de reconocimiento del otro como importante factor explicativo de la crisis política y el deterioro de la democracia en el país, a la vez que elemento para solucionarlo, le pareció a Julio interesante de explorar y difícil de lograr. Tiempo después, diez años para ser más exactos,

apareció entonces la prueba de fuego. Someter la idea al terreno empírico, ponerla en práctica, hacer política.

Esta es la historia breve de la dedicatoria de este texto a Julio Cotler, a la vez que mi manera de contar mi experiencia como ministro de Educación. Sometí las ideas de esas discusiones de los lunes en el IEP a los ocho meses y diez días que duró el gobierno de transición. Presento, entonces, mis reflexiones sobre la democracia y la política peruana desde una reflexión conceptual que guía y un testimonio que muestra para seguir discutiendo estas ideas y otras más que espero que nazcan de la lectura de este trabajo.

1. La crisis de representación en el Perú

En las últimas tres décadas, las ciencias políticas peruanas y peruanistas han buscado ofrecer explicaciones a los problemas del Perú, de su democracia y su política. Los trabajos recorren los hechos acontecidos desde la década del ochenta —con el retorno a la democracia, luego de los gobiernos militares— hasta la actualidad. A veces, estas interpretaciones han estado concentradas en la particularidad del caso peruano y, otras veces, han mostrado que el país sigue las grandes tendencias internacionales.

Parto de aquello en lo que coinciden los autores, la crisis de representación como el centro de la crisis de la democracia y la política. Alrededor de cuarenta años que reflejan cómo la democracia, el sistema de partidos y, con ello, la representación política en Perú no han logrado cumplir con las promesas de representación efectiva.

El rasgo principal de la crisis de representación política; es decir, de la ruptura entre gobierno y ciudadanía, está caracterizado por un juego, una persistente tentación autoritaria y la tecnocratización de las decisiones políticas.

Julio Cotler (2023) sostenía que incapaces de atender las demandas sociales, ni las reformas antioligárquicas del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, ni las reformas (neo)liberales del fujimorismo lograron construir proyectos políticos sin cederle el paso al autoritarismo. La insatisfacción de los sectores populares frente al capitalismo de Estado del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas o al del mercado implementado por el fujimorismo solo pudo ser canalizada a través de acciones autoritarias; como si, de esta manera, el desarrollo capitalista entrara en conflicto con regímenes democráticos.

El primer gobierno de García (1985-1990) fue un factor fundamental en la crisis de la legitimidad instrumental de los partidos políticos. El fracaso de su gobierno significó el fracaso de la política y allanó, sin siquiera saberlo, el camino, para el surgimiento del proyecto autoritario fujimorista. La pérdida de legitimidad de los partidos políticos se irradió hacia la sociedad civil. Este fenómeno trajo como consecuencia el descrédito de las instituciones políticas y la desintegración de las organizaciones sociales (Cotler, 1994).

Si bien el recorrido sobre la crisis de representación data de la década del ochenta, el carácter autoritario del régimen fujimorista (1990-2000) ha generado que la literatura sobre los problemas de representación en el Perú se enfoque, principalmente, en analizar lo sucedido durante este período y sus efectos en el sistema político de la actualidad. Se pueden identificar dos tipos de interpretaciones sobre la crisis de representación en el país que, aunque complementarias entre sí, ponen distintos énfasis en las causas de la crisis.

Por un lado, aquella que se enfoca en los aspectos estructurales ligados a la situación social y económica del país, la cual recorre no solo la crisis hiperinflacionaria y el *shock* económico de fines de la década del ochenta e inicios de los noventa, sino, también, la época de bonanza económica experimentada en los primeros quince años del siglo XXI. Este recorrido pone énfasis en las condiciones de vida de la población y en cómo estas condiciones median la relación de la población con el Estado y el sistema político.

Por otro lado, se encuentra la producción académica —realizada principalmente en los últimos quince años— que enfatiza en los factores relacionados con el funcionamiento de los partidos políticos y la forma cómo los agentes políticos se posicionan en dicha arena. Desde la ciencia política, esta interpretación ha cobrado un papel central, enfatizando en la organización del sistema de partidos y en la (in)capacidad de agencia de los actores involucrados. En ese sentido, presento a continuación estas dos grandes interpretaciones que parecen haber mediado la literatura sobre la crisis del sistema político y de representación en el Perú.

1.1. La crisis de representación en la relación de la sociedad con el Estado

A inicios de la década del ochenta, tras doce años de gobiernos militares, la democracia parecía haberse afianzado en el Perú. Una de las manifestaciones más claras fue el sufragio. El derecho al voto

fue ejercido por primera vez de forma universal, lo que permitió, por ejemplo, que las poblaciones ubicadas en zonas rurales —con un alto porcentaje de población analfabeta— sean representadas electoralmente. El número total de ciudadanos con derecho a sufragar se duplicó entre 1963 y 1980, de alrededor de 45 % a un 80 %. El incremento, además, fue mayor en las áreas con mayor población indígena (Thorp y Paredes, 2011, p. 55).

Estos cambios reflejados en el sistema político y electoral de la década del ochenta sentaron sus bases en el proceso de la reforma agraria (1969-1980), la cual marcó un precedente importante en relación con la posibilidad de representar a sectores que estaban excluidos. Como desarrolló Julio Cotler (1978), antes de este proceso, la forma de ejercer el control político era a través de una relación vertical y dominante entre los patrones —dueños de la hacienda— y el campesinado. Era una sociedad con una clase dominante, pero sin una clase dirigente capaz de orientar el desarrollo y construir un Estado que incluyera deberes y derechos iguales para todos. El «triángulo sin base» (Cotler, 1978) daba cuenta de este orden conservador a través del cual los actores sociales populares se encontraban desarticulados, con poca capacidad para construir un espacio de representación política. Un sistema cerrado para los grupos subalternos, mediado por una relación jerárquica entre las élites y el campesinado.

Con el establecimiento de la reforma agraria, cambiaron las condiciones sociales y políticas de un sector de la población que había estado alejado de la arena de representación. En ese sentido, como señala Dargent (2022), el gobierno militar de Velasco Alvarado fue mucho más que un período autoritario en la historia del Perú. Constituyó un proyecto desarrollista y de integración nacional que aceleró el proceso democratizador, modificando las estructuras sociales y políticas. En comparación con otros gobiernos militares surgidos en América Latina, se incentivó la inclusión y participación de diversos actores en el Estado —como los partidos políticos tradicionales o la nueva izquierda electoral—, los cuales tenían el reto de construir una representación estable, democrática y muy distinta a la que los antecedió. Principalmente, se requería una representación capaz de incorporar a la vida

política a los nuevos grupos sociales que se fortalecieron durante el gobierno militar

No obstante, este momento inédito de consolidación de un sistema de partidos durante la década del ochenta no logró cimentarse. Principalmente, porque estuvo acompañado de una crisis económica inflacionaria y social —el inicio del conflicto armado interno— que tuvo impactos considerables en los partidos y su legitimidad para representar. A esto se le sumó un descrédito por los escándalos de corrupción y graves errores en la gestión de dos de los principales partidos políticos: Acción Popular y el APRA (Dargent, 2022).

En este período, además, la representación vía partidos políticos se debilita por la pérdida de peso del sector organizado. La informalidad y las demandas de sectores urbano-populares ponen en jaque a los partidos, quienes no estaban acostumbrados a negociar con individuos aislados (Meléndez, 2005). En esta etapa, entonces, se produce una pérdida de confianza ciudadana, un debilitamiento de las organizaciones tradicionales y la disminución de la participación política (Panfichi y Dolores, 2019).

En ese sentido, en el contexto de conflicto y crisis económica, no solo los partidos se vieron perjudicados en su capacidad para representar los intereses de la población, sino que, también, la población encontraba dificultades para sentirse representada. Al respecto, Grompone (1991a) argumenta que, desde fines de la década de los ochenta, el meollo de la crisis fue que la construcción o apuesta por regímenes democráticos no impidió que la exclusión social o la violencia aumentaran. Por el contrario, el sentimiento de incertidumbre y la inseguridad social atravesaron las experiencias de las personas. Los partidos, por ejemplo, no logran captar a jóvenes de los movimientos estudiantiles o la juventud obrera, y se empieza a observar un desinterés por los proyectos colectivos y una percepción de una política ineficaz para atender a sus problemáticas. Más bien, se produce un proceso de ajuste entre aspiraciones y perspectivas reales —relacionadas principalmente con el acceso a la educación y al trabajo—, donde se otorga un alto valor a su iniciativa personal.

Con la llegada del régimen autoritario de Alberto Fujimori en la década del noventa, esta situación se agudiza. No solo porque nos encontramos frente a un gobierno autoritario que buscó perpetuarse en el poder, obviando los mecanismos democráticos electorales y legales, sino también porque en esta búsqueda los canales de representación, como lo son los partidos políticos o las organizaciones de base, fueron socavados en su cualidad de representar.

El primer *outsider* elegido democráticamente se enfrentaba a dos problemas fundamentales y urgentes. El primero, económico, ya que debía lograr controlar el proceso hiperinflacionario y reinsertar al país en los mercados de deuda internacionales; y, el segundo, la violencia política, que había aumentado su presencia en las zonas urbanas, especialmente en Lima. Si bien durante su primer período de gobierno se logró controlar ambos problemas, esto se produjo en un campo donde se llevaron a cabo mecanismos como el autogolpe de 1992 y el cierre del Congreso, los cuales pusieron en jaque al sistema democrático.

A pesar de ello, en su primer período, el fujimorismo contaba con apoyo y legitimidad. Según Cotler (2000), el poder de Fujimori en este período se cimentó en el ataque a las desgastadas organizaciones políticas, acusándolas de impedirle avanzar en las reformas económicas y en la reorganización del Estado. Con el apoyo de los militares, rechazó las críticas a las violaciones de los derechos humanos, argumentando que eran falsas y que buscaban debilitar la moral de la organización castrense en la lucha contra la subversión. Como se mencionó antes, esto se produjo en un campo de alto desprestigio de los partidos políticos, los cuales volvieron a demostrar su incapacidad al no poder enfrentar unívocamente el autogolpe. En resumen, para Cotler, la alianza del Ejecutivo y los militares fue clara en señalar que el sistema político constituía un obstáculo para alcanzar la gobernabilidad del país.

En línea con ello, Carlos Iván Degregori (2001) señalaba que sobre la base de la aprobación del gobierno fujimorista se encontraba el desencanto que se había generado con los mecanismos de representación establecidos, a lo que denominó la «antipolítica». Durante su régimen, las manifestaciones de esta antipolítica se evidenciaron en el culto al liderazgo,

la denigración de la política hecha desde los partidos políticos, la campaña de desprestigio contra opositores, el autogolpe y el establecimiento de una nueva Constitución en 1993. El discurso oficial durante el gobierno de Fujimori se basaba en la idea de que la organización y la participación política fueron las que llevaron consigo al desastre social y económico que marcó la década de los ochenta. En ese sentido, toda movilización y acción política se convirtió en una mala palabra, y lo «público» o «estatal» fue sinónimo de ineficiencia y precariedad.

En paralelo, la instauración de las medidas de ajuste estructural significó un debilitamiento del rol del Estado; y, según Efraín González de Olarte (1998), su aplicación fue de una forma extrema a través de la desregularización de los mercados, la privatización de las empresas, la liberalización del comercio exterior y la ausencia de políticas sectoriales y sociales. Ello, a nivel social, estuvo acompañado de una acelerada redefinición de las relaciones laborales, ya que se favoreció la flexibilización del mercado de trabajo y se regularon las condiciones de negociación colectiva de los sindicatos y el derecho a la protesta para debilitar a los gremios (Grompone, 2000).

A pesar de los efectos que tuvieron las políticas de corte neoliberal en el Estado, el asistencialismo y el control de los medios de comunicación permitieron que Fujimori consolidara sus bases de apoyo entre un gran sector de la población. Fujimori buscó activamente ser el representante auténtico de los intereses populares, tal como lo mostraba con las continuas «donaciones» que realizaba entre la población en situación de pobreza, los programas sociales, la instauración del Ministerio de la Presidencia y, con ello, el uso discrecional de los recursos y de las instituciones públicas (Cotler, 2000). Así, se produjo un debilitamiento de las principales instituciones estatales (los organismos electorales, el Congreso, el Poder Judicial, etc.), así como del sistema de partidos y de las diversas formas de organización social. De hecho, como señala Azpur (2005), la hiperconcentración del poder fue un aspecto sustancial del modelo autoritario que se llevó a cabo con el fujimorismo.

Con la caída del régimen —luego de escándalos de corrupción, marchas en todo el país exigiendo su salida y la renuncia por fax del presi-

dente desde Japón—, el ánimo democratizador se reavivó. En ese sentido, a partir de la transición democrática iniciada a comienzos del siglo XXI, los mecanismos, los espacios y las formas de participación creadas desde el Estado fueron bastante abundantes, pero también se produjeron de forma muy desordenada y con un norte poco claro. Es decir, como señala Meléndez (2012), las condiciones institucionales cambiaron drásticamente, se produjo una parcelación del Poder Ejecutivo al delegar funciones y fondos a las municipalidades y a los Gobiernos regionales, así como a las instancias de participación. Todo ello renovó el interés por los nuevos cargos políticos, pero en medio de una gran precariedad organizativa y de un gran desprestigio de los partidos políticos, empañando a las nuevas organizaciones.

La descentralización como proyecto político, económico y social logró abrirse espacio y, junto con la participación, se constituyeron como componentes significativos de este período posautoritario (Azpur, 2005). Sin embargo, a pesar de las motivaciones democráticas y de la representación regional que conllevaba la descentralización, esta no logró sus objetivos.

Al respecto, Ballón (2009) señala que la gran mayoría de mecanismos de participación no afrontaron los límites estructurales que afectaban cualquier intento de institucionalización. Por ejemplo, la condición de exclusión, pobreza o pobreza extrema que hace que sea muy difícil representar políticamente a importantes sectores de la sociedad. De hecho, a partir de la década de los noventa, los intereses y las identidades colectivas, que antes mal que bien eran representadas por los partidos, sindicatos o movimientos políticos, fueron reemplazadas por demandas privadas o reclamos segmentados. Dicho de forma breve, «se dificulta así la construcción del interés público que supone un intercambio entre actores y sectores que tienen condiciones mínimas para ello» (Ballón, 2009, p. 86)

En ese sentido, con la vuelta de la democracia después de la caída del régimen fujimorista, no solo nos encontrábamos ante una preocupante fragmentación de los partidos —que será reseñada más adelante—, sino también ante la incapacidad de representar a los

diversos sectores poblacionales. Como señala Sulmont (2012), los sectores más vulnerables (o aquellos con una menor inclusión en la economía de mercado y/o que pertenecen a sectores indígenas) mostraron desde el fin de la transición un voto hacia organizaciones políticas volátiles y con un bajo nivel de institucionalización. Si bien esta es una característica del conjunto de los partidos, para Sulmont, las organizaciones que representan a estos sectores tienen un nivel de desinstitucionalización más profundo que aquellas organizaciones que representaban a sectores más integrados al mercado y con menor presencia indígena.

Con la llegada del nuevo siglo, además, la situación económica del Perú cambió radicalmente debido a la explotación de materias primas y al *boom* de los minerales. De hecho, como señala Vergara (2022), este auge económico fue la fuente de legitimidad del buen gobierno durante este período, especialmente al observarse la expansión del producto bruto interno (PBI) y del consumo. Durante los primeros veinte años del siglo XXI, se generó un antagonismo importante entre representar y gobernar. Este antagonismo se vio evidenciado en la búsqueda de la eficiencia del gobierno, la cual no dependía del nivel de representación o injerencia que tenía el pueblo en los asuntos públicos, sino de la habilidad de sus técnicos para gestionar las finanzas, tener buenos indicadores macroeconómicos y, con ello, el protagonismo estelar del ministro de Economía y del presidente del Banco Central. Es decir, con la expansión del mercado, se dejaron al margen las preocupaciones sobre las debilidades políticas, institucionales y sociales (Vergara, 2022).

Pero, además, como señala Meléndez (2012), un resultado de esta etapa fue la elevada conflictividad en el país, sobre todo en las zonas rurales, pobres y aisladas. Durante los primeros años del siglo XXI, los conflictos aumentaron de escala debido a que, en muchas zonas del país, por primera vez, se presenciaban las grandes inversiones mineras y/o de hidrocarburos, lo cual conllevó cambios en la propiedad, pugnas por el agua, elevación del costo de vida, entre otros. En ese sentido, para el autor, el aumento de la conflictividad y la dificultad para atenderlos

se explica por una «doble brecha» de intermediación política, en la cual no existen organizaciones que canalicen demandas de los niveles subnacionales al nivel nacional y entre los propios niveles de gobierno o «niveles de complejidad» que estos representan.

Todo ello ha presentado desafíos importantes para un sistema político debilitado. En el caso de los Gobiernos regionales, por ejemplo, Paula Muñoz (2016) señala que el *boom* económico trajo consigo desafíos importantes que socavaban sus capacidades, como el surgimiento del crimen organizado o las actividades ilegales y contaminantes. Ello, sumado a un Estado central débil, con poca llegada a los territorios y permeado por intereses particulares. Con el incremento del presupuesto público de los Gobiernos subnacionales, además, la corrupción se «descentralizó» y estuvo acompañada de pedidos de vacancia de autoridades, revocatorias y conflictos sociales (Muñoz, 2016). En ese sentido, las nuevas problemáticas que se presentan a nivel económico y social no podían ser atendidas por el Estado, los gobiernos y sus organizaciones. Pero, además, el *boom* económico y fiscal atrajo a la política a individuos interesados en controlar el ansiado botín para usarlo de forma particularista (Muñoz, 2016).

1.2. La crisis de representación en relación con la organización política y la agencia

Como se ha indicado, en la década de 1980 se abrió una posibilidad inédita de consolidación de un sistema democrático y de partidos políticos representativos. Una de las manifestaciones de este proceso fue la participación de los partidos de izquierda y el APRA en las elecciones, así como la constitución de un sistema electoral inclusivo donde las organizaciones políticas y el sistema de escaños en el Congreso estuvieron regidos por el principio de proporcionalidad, estableciéndose como un estímulo importante para la participación. Todo ello estuvo acompañado de una sociedad civil activa y movilizadora. Es decir, existía un nexo más o menos claro entre los partidos y la sociedad civil. En la

década de los ochenta, por ejemplo, los votos de los principales partidos políticos, tales como el APRA, el PPC, Acción Popular e Izquierda Unida concentraron más del 90 % de los votos (Tanaka, 1998). Y, como señala Remy (2005), también significó una «transformación del municipio de un soporte de la “administración étnica” —una instancia de control político de mayorías excluidas— a una efectiva instancia de gobierno representativo» (p. 115).

Pero, además, como señala Tanaka (1998), si bien en la década de los ochenta se observaba un sistema de partidos en proceso de consolidación, el Perú estuvo muy lejos de contar con una dinámica representativa fuerte. Más bien, se trataba de un sistema de partidos joven y débil que lograba cumplir con los «requisitos mínimos». En ese sentido, los partidos fueron seducidos por una serie de espejismos en la lógica de la representación política (Tanaka, 1998). Por ejemplo, se entendía a la sociedad civil como la expresión máxima de las demandas e intereses de los distintos grupos poblacionales, pero amplios sectores de la sociedad quedaron al margen de esto. Asimismo, la opinión pública apareció como una nueva arena en la interacción entre sociedad y política, por lo que empezó a primar una lógica partidaria electoral-mediática. Es decir, cada vez más, el éxito político empieza a refugiarse en la combinación de la arena electoral y la opinión pública. Lo que sucede en la opinión pública, entonces, se consolida como uno de los elementos principales que definen los cálculos, las alianzas y las coaliciones de los actores estratégicos. Es así como el éxito electoral empieza a ser asociado a la figura del «independiente» o fuera del sistema tradicional de partidos.

En la década del noventa, con la llega del gobierno autoritario de Alberto Fujimori, y dadas las condiciones políticas y sociales antes señaladas, esta crisis se agudizó. Una de las ideas más potentes que surgieron sobre la crisis de representación en el Perú fue la de «democracia sin partidos» (Levitsky y Cameron, 2003; Tanaka, 2005). A través de esta se argumenta que, desde la década del noventa, la democracia peruana carece de un sistema de partidos que sea realmente representativo. Es decir, a pesar de la importancia que tienen los

partidos políticos como mediadores de la ciudadanía en los asuntos públicos, desde esta época se convirtieron en «vehículos» para que candidatos independientes sin contenido ideológico o programático participen de una organización electoral. De esta forma, durante la época de Fujimori se generaron fraccionamientos políticos no solo a escala nacional, sino también provincial y local. Por ejemplo, a nivel provincial, los llamados «independientes» pasaron de 8 % en 1980 a 30 % en 1989, y a 66 % en 1993 (Thorp y Paredes, 2011, p. 179)

Pero, además, Meléndez (2005) señala que, con el declive de la fuerza trabajadora y los sindicatos, así como con la expansión del sector informal de inicios de los noventa, la representación de los sectores populares se encontraba desestructurada. El gobierno de Fujimori estableció intermediaciones sociales altamente dependientes de la distribución segmentada de bienes y servicios. Esta intermediación política se produjo por medio de operadores políticos independientes o *brokers*, los cuales no necesitaban legitimar su autoridad y función en la estructura partidaria, sino, más bien, en la inestable red de distribución de prebendas por medio del aparato estatal. Es decir, un gobierno que se sustentaba en articulaciones sociales inestables, sin arraigo social, frente a una población que se caracterizaba por demandas particularistas y volátiles. Así, con la caída del fujimorato en el 2000, los *brokers* se transformaron en empresas electorales o empresarios políticos, los cuales conforman listas independientes a las alcaldías y Gobiernos regionales (Meléndez, 2005).

Lo novedoso del caso peruano es que, una vez terminado el régimen de Fujimori, el sistema político no logró ser reemplazado por otro —con distintas dinámicas o canales de intermediación—, como sí sucedió en otros países después de la caída de regímenes autoritarios (Levistky y Cameron, 2003). Por el contrario, Perú es a nivel regional un caso extremo de debilidad partidaria sostenida durante más de dos décadas. Según Vergara y Watanabe (2019), el fujimorismo dejó dos legados centrales que han inhibido la posibilidad de un gobierno capaz de responder a las demandas de representación. El primero, relacionado con la continuidad y el control de los tecnócratas en importantes áreas

de la gestión pública, independientemente de quién ocupe el sillón presidencial. Y, el segundo, una debilidad persistente de la sociedad civil, especialmente de los partidos políticos. La ausencia de partidos fuertes que persigan reformas políticas y la oposición de un sector tecnocrático que presiona para mantener el *statu quo* genera que los presidentes no terminen cumpliendo sus promesas de campaña. Es decir, llegan al poder, rompen sus promesas y delegan la autoridad a los tecnócratas. El legado del fujimorismo, entonces, daña la conexión referida a la calidad de la representación entre el Estado y la sociedad, generando un alto escepticismo y desafección.

En la actualidad, se puede señalar que no existen partidos nacionales o movimientos regionales con una organicidad que permanezca en el tiempo. Antes que proyectos colectivos organizados a través de una base partidaria y su dirigencia, abundan los partidos personalistas que solo sobreviven mientras sus líderes se mantengan vigentes. En ese sentido, como señala Zavaleta (2014), los partidos políticos parecen haber sido reemplazados por «coaliciones de independientes» o alianzas informales de corto plazo entre políticos sin enjambre partidario que se forman para participar de las elecciones y se disuelven una vez que estas concluyen. Estas coaliciones de independientes no son excepciones regionales, más bien perviven en más de un nivel del Estado.

Como remarcan Levitsky y Zavaleta (2019), los partidos políticos en Perú actualmente se encuentran carentes de representatividad. Ello, principalmente, porque son partidos inscritos casi únicamente para disputar la contienda electoral: no cuentan con una tradición, militancia o base partidaria dispuesta a votar por ellos en los procesos electorales. Por el contrario, los procesos establecidos para ampliar la democracia interna de los partidos son reemplazados por reglas informales que responden a los intereses de una cúpula o al dueño del agrupamiento político. Se realizaban, por ejemplo, procesos arbitrarios de elección de los candidatos y luego se ratificaba a través de procedimientos formales. Básicamente, las reglas informales son las que terminan primando en estos procesos.

Los factores antes señalados por la literatura y el propio contexto electoral-partidario muestran la constitución de un fenómeno definido por Barrenechea y Vergara (2023) como de «vaciamiento democrático». Es decir, un sistema político que se caracteriza por la ausencia de vínculos estables y significativos entre la sociedad y la política, expresados en una extrema fragmentación del voto, una baja identificación partidaria y por políticos *amateurs*. Para los autores, el vaciamiento democrático provoca en políticos inexpertos la creencia de que «hay que vivir el presente» o «el ahora o nunca» en su paso por la política.

No obstante, como señala Meléndez (2019), el caso peruano también puede mostrar cómo, a pesar de ese colapso del sistema de partidos, algunas organizaciones pueden lograr tener algunos vínculos políticos exitosos. Ello, a través de la combinación entre vínculos programáticos y personalistas, principalmente, durante las contiendas electorales. Es decir, la democracia y el juego electoral pueden ser posibles no a través de una representación convencional, sino a través de vínculos políticos. Por ejemplo, cuando se observa la renovación de la identidad partidaria fujimorista.

Asimismo, como señala Panfichi (2015), la dificultad para encontrar un cauce a la representación generó formas emergentes de representación política en el Perú. Por un lado, los nuevos sectores emergentes, aquellos que de alguna manera se vieron favorecidos con el «boom económico», caracterizado por las empresas medianas o los emprendedores. Este grupo mostraba nexos entre lo privado o familiar hacia la política. A su vez, surge una conflictividad social, o lo que se denominaría una «representación contenciosa», a través de movimientos y/o frentes de defensa, los cuales empezaron a generar vías desde la organización coyuntural a la política local o regional. Y, por otro lado, se encuentra la representación por espejo, que atañe más a la semejanza sociocultural, étnica y/o territorial entre el representante y el representado.

En línea con ello, Illizarbe (2016) señala que de alguna manera se institucionalizó la conflictividad social en el marco de la crisis de representación, la cual atañe a partidos políticos y procesos electorales.

En la conflictividad social se desarrolla la «autorrepresentación» ciudadana, la cual consiste en acciones organizadas desde la sociedad para cuestionar los canales establecidos y para expresar su desacuerdo con las decisiones adoptadas por el Estado. A través de la autorrepresentación, la ciudadanía movilizada busca incidir directamente en la modificación o cancelación de las decisiones de las autoridades/representantes. Es decir, la conflictividad social también puede entenderse como una forma de participación política.

En los últimos años, la inestabilidad política y la dificultad para representar se expresan claramente. Luego del intento de autogolpe de Castillo y la asunción de Dina Boluarte como presidenta, se observa una gran gama de demandas sociales y políticas que empiezan a expresarse en las calles sin una organización común. Como señala Omar Coronel (2023), el «estallido» social surgido a raíz de la llegada a la presidencia de Boluarte muestra una gran heterogeneidad en la que no parece consolidarse una demanda acatada por la mayoría. En este punto, la fragmentación y desconfianza de la población es tan fuerte que ha limitado las convergencias. El gobierno, en su incapacidad para dar respuestas políticas, ha respondido con represión y desprecio hacia las demandas; sobre todo a aquellas que provienen de los sectores más excluidos.

En ese sentido, los problemas de representación política han generado que las demandas ciudadanas, los conflictos sociales y los requerimientos a nivel provincial se canalicen al margen de las instituciones y, en la mayoría de los casos, de forma violenta. En línea con ello, los intentos de reforma del sistema político han devenido en un bajo compromiso de parte de los congresistas y los partidos/coaliciones, a su vez que se ha exigido más de lo que estas agrupaciones pueden ofrecer en un contexto de precarización de la actividad política (Tuesta et al., 2019).

2. Diálogo y reconocimiento

Sin duda, las razones expuestas en la sección anterior son de gran ayuda para comprender la crisis de la democracia y la política en el país. Incluso, de alguna manera encierran ciertas salidas al problema. Aun habiendo sido una apretada e injusta síntesis del trabajo realizado, nos expone un mapa conceptual fundamental para la interpretación de estas crisis. Sin embargo, ante la evidencia que muestra, la realidad parece no alcanzar. Por momentos, esta realidad supera los más fantásticos ejercicios mentales acerca de cualquier tipo de crisis democrática y política.

Y es en esta necesidad de seguir sumergiéndonos en ideas y argumentos que expliquen y ojalá platen rutas de solución que aparece la idea principal, que guía este ensayo, presentada al inicio. Centrarse en los sujetos, como actores políticos, en sus relaciones y en su potencial participación en la esfera de asuntos públicos es una forma de comprender la democracia y la política.

Convencido de que no hay democracia ni política posibles sin el reconocimiento pleno de ese otro, es que me sirvo de las perspectivas teóricas de la democracia deliberativa y las teorías del reconocimiento. Especialmente, lo hago de las perspectivas ofrecidas por Jürgen Habermas y Axel Honneth, ambos filósofos políticos interesados en los aspectos relacionales de la política, el Estado y la democracia.

En efecto, desde que Habermas (1987) desarrolló la idea de democracia deliberativa, en la década de los años ochenta, la comunicación ocupó un lugar fundamental en el debate sobre la comprensión de la democracia. El diálogo dejó de ser solo un instrumento indispensable en el desarrollo de la democracia para convertirse en la expresión misma de la posibilidad de democracia. De esta manera, sin diálogo no hay democracia, a la vez que sin democracia no hay diálogo. Detrás de esa idea fundamental del diálogo se encuentra la idea del reconocimiento de otro como un interlocutor válido y necesario para la construcción de una sociedad y un Estado democrático y, por lo tanto, más justo. Aquí es donde la posición de Honneth (1997) sobre el reconocimiento cobra sentido, pues, allí donde aparece el menosprecio por el otro, el reconocimiento no existe, así como tampoco el diálogo y la democracia. Veamos esto con algo de detalle.

La democracia deliberativa se centra en la idea de que la toma de decisiones democrática debe implicar un debate abierto e inclusivo entre los ciudadanos. Habermas (1999) sostiene que, en una sociedad verdaderamente democrática, el discurso y la discusión racionales deben estar en el centro de la toma de decisiones políticas. Es aquello que Habermas (1998) denominó «acción política»; es decir, el acto de decidir a través del diálogo sobre el bien común.

La democracia deliberativa, por lo tanto, requiere una esfera pública inclusiva y abierta en la que los ciudadanos puedan deliberar e intercambiar sus opiniones sin interferencias. Este proceso pretende alcanzar el consenso mediante la argumentación racional y el diálogo reflexivo en lugar de por medios coercitivos o manipuladores.

En el centro de la democracia deliberativa está el reconocimiento del otro. Este reconocimiento implica reconocer el mismo valor y la dignidad de las perspectivas y experiencias vividas por cada individuo. Al valorar las diversas voces de la sociedad, la democracia deliberativa pretende crear un espacio en el que los puntos de vista marginados y minoritarios reciban la debida consideración en el proceso de toma de decisiones, más por su condición de razonables que por su subalternidad.

Este principio de reconocimiento es crucial para construir una sociedad más inclusiva y equitativa en la que todos sus miembros se sientan escuchados y valorados; en otras palabras, una sociedad democrática. Se trata de construir una «conciencia de nosotros» como núcleo común de las formas de comunidad. Una creencia en un origen común que permita un sentimiento básico de comunidad (Habermas, 1998).

Además, la democracia deliberativa busca la activa participación de todos los sectores de la sociedad, fomentando un sentido de responsabilidad compartida y agencia colectiva en la configuración de la dirección de las políticas públicas. A través de un diálogo abierto y respetuoso, los individuos pueden contribuir a formar decisiones que reflejen los intereses y valores más amplios de la comunidad en su conjunto.

Al defender los valores del reconocimiento y el diálogo inclusivo, la democracia deliberativa ofrece una vía hacia un sistema democrático más sólido y receptivo que capte la riqueza de las diversas perspectivas y fomente un sentimiento de propiedad compartida en el proceso colectivo de toma de decisiones. En conclusión, los principios de la democracia deliberativa y el reconocimiento del otro son esenciales, por un lado, para establecer un régimen político más sólido; y, por otro lado, para crear una sociedad más inclusiva y equitativa. La democracia es, también, para Habermas (1999) un sistema de derechos.

Además, Habermas subraya la importancia de reconocer y respetar la autonomía y las experiencias subjetivas de cada individuo dentro del proceso deliberativo. Este aspecto del reconocimiento es crucial para crear un sistema democrático verdaderamente inclusivo y participativo. Esto es posible en tanto desarrollemos una política deliberativa; es decir, de la aceptación de una pluralidad de formas de comunicación, «no solo por la autocomprensión ética, sino también mediante acuerdos de interés y compromisos, mediante la elección racional de medios en relación a un fin» (Habermas, 1999, p. 239).

No obstante, la construcción de un «diálogo entre iguales» se enfrenta con un conjunto de ideas vinculadas a la desaparición del conflicto y la búsqueda de consensos. Pues, como veremos más adelante, el uso de la razón ocupa un lugar importante en esta perspectiva. Probablemente, es en el valor de lo razonable en donde también puede radicar la debilidad de ese diálogo entre iguales.

Chantal Mouffe (2015 y 1999) ha desarrollado un sólido aporte que cuestiona la factibilidad del diálogo que busca consensos. Ella parte de una crítica a tres modelos de democracia ampliamente difundidos y debatidos a partir de la segunda mitad del siglo XX: el procedimental, el republicano y el deliberativo. Del primer modelo se critica su valoración instrumental del régimen según la cual este se justifica exclusivamente por la eficacia con la que es capaz de agregar intereses, controlar a los dirigentes políticos y gestionar la diversidad en una sociedad plural. Del segundo modelo rechaza que sea posible construir una idea de «bien común» sustentada en algún principio ético comunitario sobre el que erigir la lealtad al sistema político.

Particularmente, del tercer modelo, la autora cuestiona su pretensión de construir procedimientos deliberativos capaces de alcanzar formas de acuerdo que reconcilien los principios de derechos individuales y legitimidad democrática, así como también se muestra escéptica ante la posibilidad de desarrollar una nueva racionalidad —no instrumental— capaz de lograr el consenso generalizado entre los miembros de la comunidad política a partir de la observación de determinados principios universales (justicia, imparcialidad, igualdad, franqueza y ausencia de coacción). En conjunto, estos cuestionamientos llevan a plantear la idea de que estas formas de pensar la democracia no le permiten afrontar dos grandes retos característicos de las sociedades modernas. En primer lugar, la profunda complejización en la que proliferan cada vez más formas y concepciones de vida más diversas y muchas veces incompatibles entre sí dentro de una misma comunidad. En segundo lugar, la naturaleza inherentemente conflictiva de la política cuya condición de existencia exige la conformación de identidades opuestas entre sí de manera irresoluble.

Detrás de su crítica se encuentra el reconocimiento de que hoy en día es fundamental reformular las bases que sustentan nuestro compromiso con la democracia; que resulta imposible hoy en día delimitar un ámbito que no esté sujeto al pluralismo de valores y en el que pueda establecerse un consenso sin exclusiones; así como también que la naturaleza de la democracia liberal moderna se encuentra sujeta a una tensión inherente y parcialmente irreconciliable entre la libertad individual y la noción de derechos —proveniente de la tradición liberal— y las ideas de soberanía popular, igualdad y autogobierno —provenientes de la tradición democrático republicana—. En esa línea, su propuesta apunta a dos objetivos. Por un lado, redirigir el debate sobre la democracia desde una discusión acerca de la mejor manera de arribar a un consenso hacia una que problematice sobre las mejores maneras de gestionar y dirigir los conflictos que se generan en el seno de la sociedad. Por otro lado, hay que destacar el potencial de la democracia a partir de su condición paradójica e irrealizable que permite combinar a través de arreglos pragmáticos, contingentes y necesariamente ines-

tables tanto la lucha permanente por la extensión y el reconocimiento de derechos como la lucha por mejorar las condiciones para el ejercicio de estos.

La propuesta de Mouffe comienza a partir de un cuestionamiento acerca de la concepción del sujeto político, el cual se entiende como individuo anterior a la sociedad, portador de una racionalidad y de derechos universales y unidimensional, cuya identidad y cuyos intereses se encuentran preestablecidos y se expresan de manera coherente en diferentes esferas de la vida social (política, economía, moral, etc.).

La autora postula una nueva concepción del sujeto político que enfatiza su multidimensionalidad; es decir, hace visible la variedad de relaciones subjetivas que cruzan a la persona en distintos planos y sobre las que no existe un vínculo preestablecido. Mouffe destacará también que la pluralidad de posiciones en las que se encuentra inmersa la persona no implica una coexistencia entre estas, sino una constante sobredeterminación de unas sobre otras a causa de determinadas prácticas sociales establecidas en un determinado momento histórico y que buscan articular estas posiciones en torno a algún tipo de identidad definida. Aunque no existe un vínculo necesario entre estas posiciones del sujeto, se destaca que estas siempre están influenciadas por el campo de la política que constantemente trata de vincular estas posiciones en torno a diferentes lógicas, aunque siempre de manera parcial, pues esta es incapaz de aprehender todas estas posiciones en una sola identidad. Es por ello que no hay ninguna posición cuyos vínculos con otras estén asegurados de manera definitiva y, por lo tanto, no hay identidad social que pueda ser completa y permanentemente adquirida.

Por otro lado, la crítica de Mouffe hacia la idea de sujeto tiene un correlato sobre la forma en la que el pensamiento político moderno ha concebido las razones por las cuales los individuos desarrollan lealtad a una determinada comunidad política y, por ende, a la manera en la que se conciben como ciudadanos. Según el modelo deliberativo de democracia, la adhesión a esta se explica en términos de racionalidad comunicativa, valorada por la capacidad de lograr entendimientos

intersubjetivos y acuerdos imparciales y justos. En ese sentido, se critica que este enfoque deje de lado el papel central que desempeñan las pasiones y los afectos en la consecución de la lealtad a las instituciones políticas y, de esta forma, se obvia el hecho de que la autoridad no es una cuestión solamente ligada al consentimiento, sino que también se encuentra relacionada directamente con el reconocimiento de las diversas identidades políticas que forman parte de la comunidad. Según Mouffe, la única forma de hacer frente a estos problemas con seriedad implica considerar la ciudadanía democrática desde una perspectiva que enfatice en los tipos de *prácticas* y no en las formas de *argumentación*.

Mouffe identifica que el pluralismo es el marco común sobre el cual se puede sustentar el lazo necesario para conformar una asociación política sin necesidad de postular una noción sustantiva de bien común ni de apelar a principios abstractos. Esta tradición permitiría fundar un tipo de vinculación entre ciudadanos en términos del reconocimiento de ciertas condiciones de acción y parámetros a satisfacer en la elección de sus comportamientos. De esta manera, se podría generar un lazo entre personas que pertenecen a muchas comunidades específicas sin negar necesariamente su condición de ciudadanos. Esta vinculación se sustentaría en la valoración de las múltiples formas de vida e identidades colectivas que este tipo de sociedad les ofrece y en el reconocimiento de que las reglas e instituciones que la rigen son la condición misma de su existencia. En suma, se propone fortalecer la fidelidad a las instituciones democráticas no a partir de su justificación racional, sino debido al grado en el que estas están en capacidad de garantizar la disponibilidad de amplias formas de individualidad y subjetividad.

Para que este compromiso pueda fortalecerse, la autora propone que la ciudadanía no solo puede concebirse sobre la base del reconocimiento y la defensa de ciertos principios de convivencia comunes, sino que también debe operar como un proceso de construcción de una identidad política capaz de articular diversos tipos de lucha contra las múltiples formas de opresión por las que atraviesan las personas.

Tomando como base su crítica a la naturaleza del sujeto político moderno y la forma en la que este se vincula con una comunidad política, Mouffe reformula la propuesta sobre la manera en la que debería pensarse la democracia hoy en día. Sobre este concepto, ella refiere que es simultáneamente un tipo específico de *sociedad* y un conjunto de *procedimientos* que operan al interior de esta. Como veremos, ambas concepciones son necesariamente complementarias entre sí. Se trata de un tipo de sociedad en la medida que se trata de un tipo de comunidad en la que el principio común a todos sea un compromiso fuerte con la idea de que nadie debe impedir a ninguno de sus miembros en ningún ámbito posible perseguir sus formas de vida e identidad particulares. Este compromiso, que se reconoce que nunca llegará a concretarse de manera plena, se hace cada vez más concreto y se refuerza mediante la conformación de un conjunto de procesos —que operan tanto en el plano de la sociedad como de las instituciones— que no apuntan a erradicar el poder, sino, por el contrario, a multiplicar los espacios en los que las relaciones de poder estarán abiertas a contestación mediante una dinámica que canaliza la confrontación por vías no violentas. De manera inversa, los procesos antes mencionados son posibles en la medida que existe una base común para la discusión y unas reglas básicas de interacción que excluyen el uso de la fuerza bruta y sostienen la promesa de que cualquier arreglo al que se arribe nunca podrá ser definitivo y, por lo tanto, siempre deberá estar abierto al desafío.

Dos cuestiones se plantean a partir de la definición antes expuesta. En primer lugar, se renuncia explícitamente a la idea de que el fin de la sociedad democrática sea llegar a un consenso, a una armonía de intereses o realizar una idea sustantiva de bien. En segundo lugar, se asume que los procesos democráticos deben dirigirse a la gestión del conflicto en lugar de enfocarse en su resolución. Si se entiende que el poder no es una relación externa que tiene lugar entre dos identidades ya constituidas, sino más bien un proceso que constituye la forma misma en la que se definen las identidades —y que siempre lo hace de forma parcial y contingente—, se entiende que este es una condición inherente a la sociedad y, por lo tanto, imposible de erradicar.

No obstante, las críticas de Mouffe a la democracia deliberativa, que aquí han actuado como contrargumentos, nos permiten volver a Habermas, quien desarrolla la idea de autodeterminación democrática. Esto se refiere al sentido inclusivo de incorporación de todos los ciudadanos, sin integrarlos en la uniformidad de una comunidad homogenizada. Es decir, se reconoce una suerte de inclusión diferenciada, y con ello deja en claro que sociedades democráticas que imponen formas de vida de las culturas dominantes fracasan en tanto fracasa el principio básico de la igualdad de derechos.

Es aquí donde busco conectar el reconocimiento con el diálogo, la deliberación, el sujeto político y la democracia. Si bien Honneth no piensa directamente en reconocimiento en relación con la democracia, sí la vincula a una idea de confirmación social; significa inclusión en tres ámbitos: acción comunicativa, adopción de perspectiva e implicación afectiva (2007 y 2006). Partamos del planteamiento central en la teoría del reconocimiento. El concepto de reconocimiento desempeña un papel central en la comprensión del desarrollo de las identidades individuales y colectivas. Según Honneth (1997), el reconocimiento es esencial para la autorrealización y está entrelazado con el desarrollo social y moral. En este sentido, concibe el reconocimiento como una categoría moral fundamental.

La teoría de Honneth se basa en la obra de Hegel y trata de abordar las luchas a las que se enfrentan los individuos en la sociedad moderna, donde las estructuras sociales y económicas a menudo pueden inhibir la plena realización de las capacidades de un individuo. Al examinar la dinámica del reconocimiento en diversas esferas sociales, como la familia, la sociedad civil y el Estado, el autor proporciona un marco para comprender el modo en que el reconocimiento influye en la autoestima, la autonomía y el bienestar general.

Aquí es donde busco acercar el reconocimiento al eje central del análisis: la democracia y la política. Por ello, no me detengo en la relación del reconocimiento con las políticas de identidad asociadas a movimientos sociales que, aunque bien podrían ilustrar una idea amplia de democracia, nos alejan un poco del eje mencionado. Por el

contrario, quiero acercarme a la idea de los modelos de reconocimiento planeados por el autor. Estos son tres: afectivo, jurídico y axiológico. A cada uno de estos modelos les corresponden sus respectivas negaciones: rechazo, exclusión y desprecio.

El reconocimiento afectivo es esencial para el desarrollo emocional y psicológico de los individuos. Este tipo de reconocimiento implica la validación de las emociones y la aceptación de la singularidad emocional de cada persona en el ámbito de las relaciones interpersonales. En un entorno saludable, este reconocimiento afectivo fortalece la autoestima y contribuye a la formación de identidades emocionales robustas, que permitirán, a la vez, establecer mejores vínculos con los otros. Es, en alguna medida, la base para las relaciones sociales sanas.

La negación del reconocimiento afectivo se manifiesta a través del rechazo emocional. En situaciones donde las emociones individuales son ignoradas o desestimadas, surge una negación que puede conducir a la inseguridad emocional y a la alienación, y, claro, al debilitamiento del vínculo social.

El otro reconocimiento es el jurídico, que se destaca en el marco de las instituciones sociales y legales. Este tipo de reconocimiento se refiere a la igualdad de derechos y a la protección legal que se otorga a los individuos en una sociedad. El reconocimiento jurídico asegura que todos los ciudadanos gocen de derechos fundamentales, contribuyendo así a la construcción de una sociedad justa y equitativa.

La exclusión social representa la negación del reconocimiento jurídico, privando a individuos o grupos de sus derechos fundamentales. La exclusión puede manifestarse en diversas formas, como la discriminación sistemática o la marginación, generando desigualdades y tensiones sociales. Esta negación expresa aquello que de manera cercana solemos escuchar sobre la ciudadanía de segunda clase; es decir, una ciudadanía con más derechos nominales que reales.

Finalmente, está el reconocimiento axiológico que se relaciona con la valoración de las capacidades y los logros individuales en el ámbito social. Este tipo de reconocimiento implica la apreciación de las habilidades, los talentos y las contribuciones de una persona en la esfera

pública. En una sociedad que valora el reconocimiento axiológico, se fomenta la autoafirmación a través del reconocimiento de las capacidades de las personas como base para la participación, condición indispensable para una correcta deliberación y actuación pública.

La negación del reconocimiento axiológico se evidencia a través del desprecio hacia las habilidades, los logros o las contribuciones personales. El desprecio socava la autoestima y perpetúa la desigualdad al no reconocer el valor intrínseco de cada persona en la sociedad, anulando de esta manera toda posibilidad de participación en la esfera pública.

Si bien, desde una perspectiva más tradicional, el reconocimiento jurídico es el factor fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el buen ejercicio de la política —y ciertamente lo es—, fortalecerlo es una tarea ineludible, como indispensable es disminuir su negación. No obstante, sin el concurso de los otros dos reconocimientos, la crisis democrática y política continuará.

Es cierto que entre el reconocimiento jurídico hay formas de reconocimiento prejurídicas (afectos) y posjurídicas (valores comunes), que al no ser realizadas se convierten en formas de lucha: las luchas por el reconocimiento se motivan así por formas de desprecio (como respuestas morales). La humillación, ante la desaprobación de unión, y la indignación, ante la lesión del respeto de sí. Para Honneth (1997), la victoria jurídica del reconocimiento (como logro del respeto de sí) se expresa en la dignidad, entendida como la capacidad reconocida de reivindicar un derecho en la sociedad.

La conexión de los modelos de reconocimiento con los aspectos sociales resulta innegable.

Honneth (1997) sostiene que el reconocimiento no es únicamente una cuestión personal, sino más bien un esfuerzo colectivo que tiene un potencial transformador para la sociedad. Por ello, las sociedades solo podrán desarrollarse si el reconocimiento de los individuos es mutuo y recíproco.

¿Qué sucede entonces en la sociedad si el no reconocimiento caracteriza las relaciones sociales? Con claridad, Honneth (2011) la denomina «sociedad del desprecio». En este tipo de sociedad, la reificación de

los sujetos —es decir, la idea de que las personas son piezas— se convierte en la expresión del olvido del reconocimiento, con el consecuente surgimiento del menosprecio y la imposibilidad de establecer ejes articuladores en la sociedad (Honneth, 2007). Los sujetos son considerados entes inertes sin posibilidad alguna de participar de la vida pública, salvo en la formalidad que caracteriza el campo legal de las democracias.

El no reconocimiento impide la libertad social que se requiere para la construcción deliberativa de la voluntad democrática (Honneth, 2014). La vida público-política se asienta en la idea de inclusión igualitaria de los ciudadanos en el gobierno democrático de un Estado; en el sentido de no ser sujetos reificados, cosificados, sino reconocidos en las condiciones jurídicas, pre y posjurídicas. Más aún, en la idea de transformar el desprecio en reconocimiento, la idea de colocarse en la perspectiva del otro es el punto de partida para el reconocimiento en los ámbitos de la acción comunicativa, la adopción de perspectiva y la implicación afectiva.

En síntesis, este apretado esfuerzo por utilizar los marcos y las categorías propias de la democracia deliberativa y el reconocimiento del otro busca orientar un área de reflexión poco explorada en nuestras discusiones acerca de la democracia y la política, y más aún en las interpretaciones acerca de la precarización de la democracia y la política. De esta manera, refuerzo entonces la idea de que en el no reconocimiento del otro es posible encontrar también el origen de esta crisis, a la vez que las pistas para su solución; es decir, un reconocimiento más complejo que el legal y una perspectiva más relacional que posicional.

3. La experiencia del Minedu, 2020-2021

La crisis política del 2020 no puede entenderse sin el período iniciado en el 2016, con las elecciones generales, ni sin los sucesos ocurridos en los siguientes cuatro años. De hecho, entre el 2016 y el 2020 hubo tres presidentes de dos gobiernos; uno renunció frente a una evidente destitución, otro fue vacado por el Congreso y el tercero, que con apenas cinco días tuvo que dejar un gobierno transitorio por presión de demandas sociales.

El proceso electoral del 2016 no parecía muy distinto a los anteriores. Algo de polarización, candidatos fuera del proceso por procedimientos administrativos, candidaturas que se caían mientras los *outsiders* asomaban. Sin embargo, con el pasar de los meses, y en particular luego de la primera vuelta, la situación se tornó altamente conflictiva.

La disputa final se dio entre dos candidatos de derecha: una popular y conservadora, representada por Keiko Fujimori; y otra, liberal y tecnocrática, representada por Pedro Pablo Kuczynski. Aun cuando Kuczynski derrotó a Fujimori en segunda vuelta por una diferencia mínima de votos, él fue derrotado en las elecciones parlamentarias en donde el partido de la perdedora logró una importante mayoría congresal. De esta manera, se instaló un «gobierno congresal» del fujimorismo (Costa, 2022).

Entre la desconfianza por el triunfo, pues Fujimori nunca reconoció su derrota y con ello se polarizó la política, y la fortaleza en el Congreso, la gobernabilidad empezó a mostrar debilidad. El gobierno tecnocrático de Kuczynski más cercano a la administración del país que al gobierno de este, buscó despolitizar las agendas públicas sin mucho éxito. Sus ministros fueron asediados, llegando incluso a la censura; y sus reformas, bloqueadas.

La batalla por el liderazgo político comenzó, y la primera muestra pública de ello fue en diciembre de 2016 con la censura y destitución del ministro de Educación Jaime Saavedra. De allí en adelante, la fractura política fue solo creciendo. Al año siguiente, en el 2017, las mociones de censura contra los ministros Alfredo Thorne y Martín Vizcarra exacerbaban las tensiones entre el Ejecutivo y el Congreso, llevando a un conflicto total en septiembre. Además, el descubrimiento de un

conflicto de interés por parte del presidente Kuczynski y el primer pedido de vacancia presidencial en diciembre generaron protestas masivas, renuncias ministeriales y críticas generalizadas.

El controvertido indulto a Alberto Fujimori en la Navidad del 2018 fue la jugada más arriesgada y equivocada de la política peruana de los últimos años. El indulto a Alberto Fujimori se hizo al margen de la legalidad, y Kuczynski concentró todo el malestar antifujimorista.

Semanas después, en el contexto de la revelación de videos y audios que evidenciaban negociaciones para comprar votos en contra de la vacancia, aparece un segundo pedido de vacancia contra Kuczynski, respaldado por la aprobación de la Ley Mulder. Con la vacancia en ciernes, Kuczynski renunció a la presidencia de la República el 23 de marzo de 2018, dando paso de esta manera a la asunción de Martín Vizcarra como presidente.

Martín Vizcarra asume el gobierno y lejos de atenuar el conflicto con el Ejecutivo, este continúa y se agrava. Vizcarra, con una perspectiva más política que tecnocrática, consigue apoyo ciudadano colocando al Legislativo como enemigo político común.

En el 2019, las remociones y restituciones de fiscales del caso Lava Jato generaron una crisis en el Poder Judicial, mientras que Vizcarra acusaba al Congreso de demorar las reformas políticas. Su propuesta de adelanto de elecciones, aunque respaldada por un exitoso referéndum en diciembre, no fue aprobada por el Congreso. El año concluyó con la elección de magistrados del Tribunal Constitucional y la disolución del Congreso en septiembre y la convocatoria a nuevas elecciones para elegir un nuevo Congreso en enero de 2020.

El 2020, sin embargo, estuvo marcado por nuevos episodios de crisis. La presentación de grabaciones sobre el «Caso Richard Swing» y reportajes sobre presuntos sobornos a Vizcarra llevaron a la admisión de la vacancia presidencial en noviembre. Ello agrava una situación crítica. El 10 de noviembre asume la presidencia de un gobierno de transición el congresista Manuel Merino, pero el estallido social, las muertes de protestantes y el clima general de crispación hace que renuncie a la presidencia a los cinco días. La destitución de Vizcarra

y la asunción de Manuel Merino como presidente desencadenaron protestas a nivel nacional e internacional, resultando en la renuncia de Merino. Francisco Sagasti asumió la presidencia del Congreso de la República, y con ello asumió la presidencia constitucional de la República.

En la batalla final, el presidente Vizcarra disuelve el Congreso el 30 de septiembre de 2019. El nuevo Congreso de la República continúa manteniendo una relación tensa con el Ejecutivo, y el 9 de noviembre el Congreso vaca de su cargo al presidente Vizcarra por incapacidad moral.

En síntesis, si algo caracterizó estos cuatro años fue la pugna constante entre el Ejecutivo y el Legislativo; entre los gobiernos de Kuczynski y Vizcarra y las fuerzas opositoras del gobierno en el Congreso, aunque también entre el Congreso y la ciudadanía. El descontento era generalizado y la polarización creciente. También se mostró incapacidad política.

El gobierno de transición comenzó sus funciones el 17 de noviembre de 2020, con la juramentación de Francisco Sagasti como presidente de la República. Con ello, se dio inicio al segundo gobierno de transición, veinte años después y con mandato completo, del siglo XXI.

La tarea principal del gobierno de transición era generar cierta estabilidad y tranquilidad en un país convulsionado, polarizado y desesperanzado. Conducir las decisiones sobre la pandemia y asegurar elecciones generales fueron, desde mi perspectiva, las bases en las que se erigió el gobierno de transición hasta julio de 2021.

El gobierno de transición no fue fácil. El contexto hizo especialmente más difícil la tarea. Por un lado, el Perú atravesaba, como la mayoría de los países del mundo, por una crisis social enorme producida por la pandemia del COVID-19. Una emergencia sanitaria sin precedentes en el mundo moderno sometió a un duro examen al Estado y la sociedad. La enfermedad descontrolada ocasionó en el Perú más de 180 000 muertes y una incertidumbre por aquello que pasaba y por el futuro. Pero esa crisis sanitaria devino con la misma velocidad con la que la población se contagiaba en una crisis económica y social. En un país con

más del 70 % de informalidad laboral, la vida no podía entrar en pausa como lo sugerían las indicaciones sanitarias y la razón epidemiológica. Trabajar cada día significaba comer cada día.

La segunda ola del COVID-19 en el Perú ocupó alrededor del 40 % de la duración del gobierno de transición. Sin compra de vacunas gestionadas previamente, con déficit de oxígeno y con el sistema primario de atención en salud anulado, la segunda ola fue una verdadera catástrofe. El gobierno de transición se concentró, entonces, en acelerar la adquisición de vacunas, ordenar las desordenadas medidas de mitigación para enfrentar la pandemia. En suma, se trata de controlar la emergencia sanitaria sin ahondar en la crisis social y económica.

Sin duda, esta situación se tornaba aún más tensa como consecuencia de las relaciones políticas. Francisco Sagasti había llegado al gobierno sin una bancada formalmente oficialista y, por el contrario, con muchos adversarios en el Congreso. A pesar de la emergencia social, económica y sanitaria, sacar cosas adelante supuso un esfuerzo particular. Gobernar sin bancada o con una mayoría adversa no es tarea fácil. Hasta en cinco oportunidades se promovió desde el Congreso de la República la censura a la mesa directiva del Congreso, con lo cual el gobierno de transición caería (Sagasti, Málaga y Ugarelli, 2023).

Hubo ciertamente tensiones durante el gobierno: el «vacunagate» y el gran paro agrario en el Sur; aunque también hubo aciertos generales como el manejo de la pandemia y la compra de vacunas, además de la neutralidad en las elecciones.

Por si fuera poco, el complejo contexto social y político incluyó un proceso de elecciones generales que, como en el proceso anterior, terminaron en una segunda vuelta polarizada.

El gobierno de transición estuvo conformado en su gran mayoría por profesionales independientes especialistas en sus sectores. El presidente Sagasti debía formar en muy poco tiempo un gobierno y lo hizo. Recibí la llamada del presidente el día previo a la juramentación, el 18 de noviembre de 2020, y con ello se inició mi más importante etapa profesional y la prueba acerca de mis propias ideas de cómo deben funcionar la política y la democracia.

Este contexto, descrito apresuradamente, es aquel en el que desarrollo, a modo de ejercicio empírico –a partir de mi experiencia como ministro de Educación y, particularmente, de la relación que establecí con el Congreso de la República durante el gobierno de transición–, cómo el reconocimiento del otro como sujeto político es una manera de atender la crisis de precariedad política y democrática.

Una de las tareas que asumimos en el gobierno, además de las prioridades generales, era que cada sector formulara una estrategia para ordenar los sectores con la finalidad de dejar lo más planificadas posible las acciones sectoriales para el próximo gobierno, luego de años de inestabilidad política.

En mi caso particular, me propuse además aprobar asuntos que estaban pendientes y que eran fundamentales para la mejora del sistema educativo. De esta manera, junto con el gran e indispensable equipo que me acompañó, sacamos adelante el reglamento de escuelas privadas y los lineamientos de educación sexual integral, por mencionar algunos.¹

Sin embargo, fueron dos los compromisos principales adquiridos y asumidos desde el inicio de la gestión. El primero fue el diseño del mejor año escolar 2021 posible, priorizando la presencialidad en las zonas rurales y el fortalecimiento de la educación virtual para atender una continuidad educativa frente a la incertidumbre de la segunda ola de la pandemia.

Aquí, sirvió de mucho la estrategia de trabajo con el Congreso de la República. Asistí a cuatro de las ocho sesiones de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte previas al inicio del año escolar 2021, así como a dos comisiones *ad hoc* que veía asuntos del COVID-19, para tratar de conseguir aliados para el retorno a las clases presenciales en las zonas rurales. La tarea no fue fácil. La mayoría de las y los congresistas de las distintas bancadas consideraban peligroso hacerlo, pero poco a poco fueron acompañando la decisión, siempre informada a través de

¹ Puede encontrarse mayor referencia en la Memoria de gestión, disponible en <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/7635>

los datos ofrecidos por el Ministerio de Salud para las autorizaciones respectivas. El resultado fue el inicio de un año escolar atípico con una segunda ola de COVID-19 implacable, pero con las modalidades virtuales lo más fortalecidas posible y el retorno presencial paulatino en las zonas rurales.

El segundo fue lograr que se aprobara una nueva Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación (LOF) con la finalidad de actualizar su estructura. Esta nueva ley estaría orientada a la mejora de los servicios y la creación de un viceministerio de educación superior, lo que fortalecería la reforma de la educación superior.

Particularmente, el impulso a la LOF tuvo como motivación especial, además de la necesidad para el sector, continuar en el fortalecimiento de la reforma de la educación superior. Casi una década atrás, esta reforma fue parte de mi interés académico y político. De hecho, como es sabido, participé públicamente en su promoción y defensa posterior. Fui, además, miembro del consejo asesor de la presidencia de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte del Congreso de la República, fui coordinador de la Comisión de Educación Superior en el Consejo Nacional de Educación y miembro de la comisión que elaboró el reglamento de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu).

Justamente, este segundo compromiso me sirve de caso para ilustrar las reflexiones acerca del reconocimiento del otro como base para «hacer política» en contextos democráticos.

Para empezar, considero importante definir qué es una LOF y cómo se aprueba. Luego mostraré la importancia de una nueva LOF para el Minedu y, finalmente, el relato mismo de aprobación de la LOF.

3.1. ¿Qué es una LOF y cómo se aprueba?

En el contexto peruano, una LOF se refiere a una normativa legal que establece la estructura organizativa y las funciones específicas de una entidad pública. Estas leyes se diseñan para definir la organización

interna de una institución, determinar sus responsabilidades y atribuciones, así como para establecer la jerarquía y la distribución de funciones entre las diferentes unidades administrativas.

La LOF tiene como objetivo principal mejorar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. Al especificar claramente las funciones de cada área y el nivel jerárquico, se busca evitar duplicidades, mejorar la coordinación interna y facilitar la supervisión y evaluación de la actuación de la entidad.

Cabe mencionar que estas leyes suelen ser específicas para cada entidad pública, ya que cada una tiene sus propias características y necesidades particulares. La aprobación y modificación de las leyes de organización y funciones son procesos importantes en el marco de la Administración pública para adaptarse a cambios en la estructura organizativa o en las prioridades institucionales.

Los procedimientos parlamentarios generales para aprobar una ley que se origina en el Ejecutivo y, particularmente, una ley que modifica la estructura y el funcionamiento de instancias del Estado tienen unos pasos preestablecidos.

Luego de que se elabore la propuesta en el Ejecutivo; específicamente, en el sector interesado, esta propuesta sigue un recorrido dentro del propio gobierno que incluye la aprobación por parte de la secretaría de gestión pública, órgano responsable de proponer y evaluar la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública para todo el aparato público, ubicado en la Presidencia del Consejo de Ministros, y la aprobación en el propio Consejo de Ministros. Con estas aprobaciones, el presidente de la República envía el proyecto de ley (PL) al Congreso de la República, quien deriva a las comisiones pertinentes el análisis y la eventual aprobación del PL. Con las aprobaciones de las comisiones, el PL se incluye en la agenda del pleno del Congreso para solicitar la aprobación. En esa instancia surgen varias posibilidades con el futuro del PL. Este puede ser no aprobado por el pleno, puede regresar a las comisiones para hacer ajustes necesarios o puede ser aprobado. En el caso de que sea aprobado, la nueva ley se envía al Ejecutivo para su promulgación.

En este sentido, ¿por qué era importante que el Minedu tuviera una nueva LOF? La historia se remonta al 2007, cuando se promulgó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). Con la LOPE se estableció que todos los ministerios debían delinear nuevas LOF en un plazo de seis meses. El Minedu fue el único sector que no adaptó ni su organización, ni sus funciones a este nuevo marco normativo. De hecho, continuó funcionando con una normativa de 1992 en el marco del proceso de modernización del Estado durante el primer gobierno de Alberto Fujimori. De esta manera, el Minedu operaba con una estructura orgánica de alrededor de treinta años.

La discusión sectorial sobre el tema venía de hace algunos años, incluso con intentos fallidos de su aprobación. Al menos en dos oportunidades, esos intentos estuvieron a punto de concretarse. Existía un consenso entre especialistas e investigadores en educación acerca de la necesidad de renovar la estructura orgánica del Minedu, así como sus funciones. Aquella vigente desde 1992 estuvo concebida bajo una perspectiva de gestión que, si bien en ese momento se alineaba con las hipótesis de cambio de la época acerca del peso de la gestión, en los últimos años esa organización parecía impertinente para los propios objetivos educativos y la manera de comprender los procesos. De hecho, esa estructura orgánica era funcional a un período de reforma, la de los años noventa, que no existía más.

Bajo la perspectiva de «destrabar» algunas iniciativas pendientes e importantes para el sector, esta LOF respondía a la necesidad de adecuar la organización y delimitar las funciones del Minedu en el marco de lo dispuesto en la LOPE, por un lado; y, por otro lado, respondía a la demanda por funciones más acordes a las nuevas finalidades educativas. En ese sentido, se buscaba fortalecer el rol del Ministerio a través de la actualización y el ordenamiento de la estructura orgánica del sector a fin de avanzar de manera integral y eficiente hacia una mayor cercanía con los estudiantes y docentes.

Modernizar la estructura orgánica del Minedu contemplaba la creación de dos viceministerios clave, como el Viceministerio de Educación Básica (VMEB) y el Viceministerio de Educación Superior (VMES). De

esta manera, se logra consistencia en su rol rector, brindando mayor claridad en la delimitación de funciones de carácter exclusivo y compartido con los diferentes niveles de gobierno.

Además, esta LOF permitiría organizar el sistema educativo basado en contenidos del sector y por tramos educativos, como el currículo (básica) y la formación técnico-productiva (superior), fortaleciendo la reforma de la educación superior en colaboración con la Sunedu y el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace).

En particular, para la educación básica, resultaba necesario agrupar todas las áreas responsables en un solo viceministerio especializado, ya que, en ese momento, las diferentes direcciones de Educación Básica del Minedu estaban repartidas entre los dos viceministerios. El VMES permitirá una coordinación y gestión más eficiente dentro del Minedu para atender la educación básica y facilitará una mejor articulación con los Gobiernos regionales y locales, así como un contacto más efectivo con docentes, directores y estudiantes.

Para la educación superior, el VMES impulsará la reforma universitaria. El Minedu es responsable de diseñar políticas y mecanismos de financiamiento estratégico para las universidades públicas. Asimismo, el VMES atenderá la educación superior tecnológica y técnico productiva, alineándose con los objetivos de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva (PNESTP) al 2030.

Adicionalmente, los Gobiernos regionales y locales, así como las instancias de gestión educativas, también necesitaban esta LOF, ya que con estos cambios se les permitirá realizar una mejor coordinación y trabajo conjunto con el Poder Ejecutivo.

En resumen, la aprobación de la LOF del Minedu constituiría un hito histórico para la educación en todo el país. Era la oportunidad, después de casi treinta años, de demostrar que se trata de un asunto de Estado y no de gobiernos.

3.2. ¿Cómo se aprobó la LOF del Minedu: construcción de la relación con el Congreso?

Con la prioridad clara, decidimos implementar una estrategia proactiva para lograr la aprobación de la LOF en el menor tiempo posible, en consideración a los pocos meses efectivos de trabajo legislativo.

El punto de partida y núcleo central de la estrategia fue construir una relación con el Congreso de la República que se iniciara con la Comisión de Educación, Cultura y Deporte, para luego ampliarla a las distintas bancadas. Este vínculo con el Legislativo se asentó en tres consideraciones. Primero, reconocer a los congresistas como sujetos políticos y no solo como actores políticos; es decir, como representantes formales de un poder del Estado, con intereses, y con capacidades y condiciones razonables para emprender diálogos.

Es esencial recordar que la relación previa entre el Ejecutivo y el Congreso estaba marcada por conflictos, llegando incluso a la vacancia del presidente Vizcarra. En este contexto, se inició una primera fase de conversaciones con el presidente de la Comisión de Educación y diversas bancadas. Una indicación clave fue la preferencia por respuestas presenciales o virtuales, a pesar de que las normas permitían respuestas por escrito, destacando la importancia de la interacción directa para construir la relación.

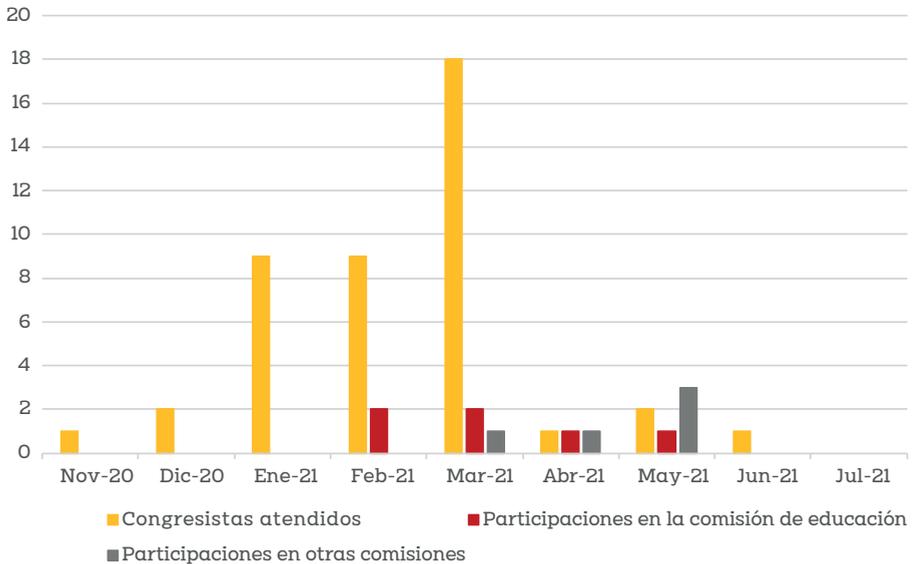
Se reconoció la importancia de los congresistas, y se fomentó un ambiente de apertura y diálogo. Junto con el equipo de gestión abordamos las agendas y propuestas de los sujetos políticos, e iniciamos discusiones sobre la viabilidad de sus propuestas y la búsqueda de apoyo. En definitiva, la gestión se caracterizó por la construcción de relaciones sólidas y la adopción de un enfoque colaborativo con el Congreso de la República.

A lo largo de la gestión, se recibieron 790 solicitudes de información, y se atendieron satisfactoriamente 689 de ellas, que corresponden al 88 % del total. Al final del período legislativo, quedaron pendientes 101 solicitudes, las cuales fueron archivadas. La construcción de la relación

se basó en reuniones de trabajo que, si bien tenían un componente político, no descuidaban los aspectos técnicos.

En el transcurso de la gestión consolidamos un diálogo efectivo y una relación positiva con el Congreso. Se llevaron a cabo 187 reuniones con congresistas y se participó en 12 sesiones de la Comisión de Educación, así como en otras 12 de distintas comisiones ordinarias y especiales, sumando un total de 211 participaciones. De esas, personalmente atendí como ministro a 43 congresistas, participé en 6 sesiones de la Comisión de Educación y en 5 sesiones de otras comisiones del Congreso.

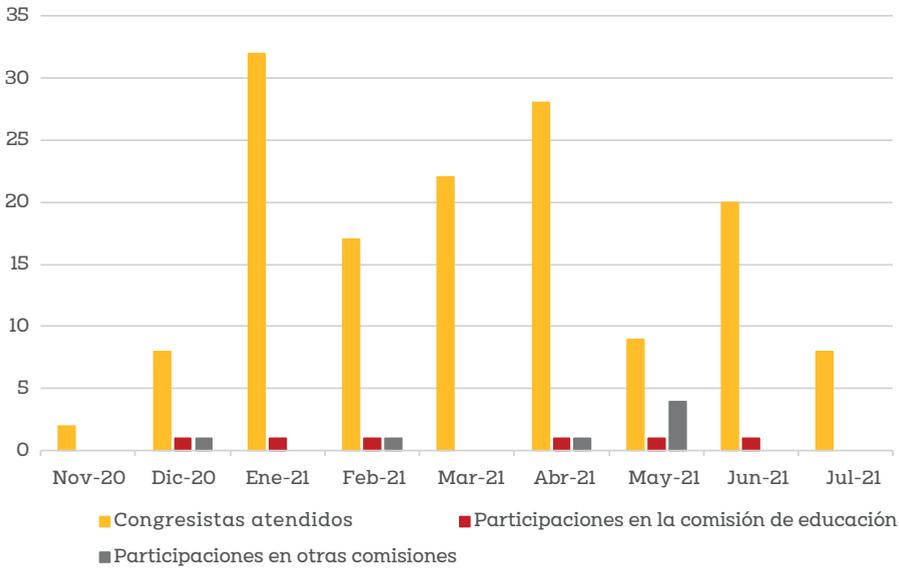
Gráfico 1. Frecuencia de reuniones ministro-congresistas



Fuente: Coordinación parlamentaria, despacho ministerial, 2021.

En línea con el trabajo que realizamos desde el despacho ministerial, solicitamos a los diferentes equipos del Minedu que la forma regular de atender las solicitudes de las y los congresistas era de manera directa, sea esta de forma virtual o presencial. Así fue.

Gráfico 2. Frecuencia de reuniones funcionarios-congresistas

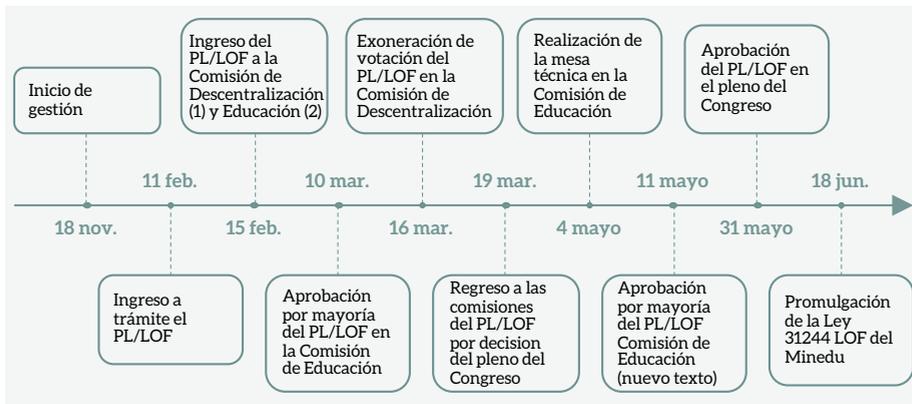


Fuente: Coordinación parlamentaria, despacho ministerial, 2021.

El procedimiento formal de la LOF no estuvo exento de dificultades, y las condiciones particulares del contexto impactaron en el proceso de su aprobación. No obstante, la aprobación fue rápida. Aun cuando no se tiene información específica de los períodos promedio en los que se aprueba una LOF, la nuestra, la del Minedu, se aprobó en cuatro meses.

Los primeros tres meses previos al ingreso del PL al Congreso de la República se llevó a cabo un intenso trabajo de gabinete que incluyó la revisión de propuestas anteriores, consultas públicas a través de la publicación del proyecto de la LOF y la preparación de la propuesta. Entre finales de noviembre e inicios de febrero, el proyecto de la LOF fue elaborado y aprobado por las instancias del Ejecutivo, y luego, el 11 de febrero de 2021, se envió al Congreso de la República.

Gráfico 3. Línea de tiempo de aprobación de la LOF



Fuente: Comisión de Educación, Cultura y Deporte del Congreso de la República, despacho ministerial, 2021.

El Proyecto de Ley 7114/2020-PE ingresó al área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso de la República el 11 de febrero de 2021, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte como segunda Comisión Dictaminadora.

La Junta de Portavoces exonera al PL de dictamen en la Comisión de Descentralización y, de esa manera, en la Décimo Tercera Sesión Extraordinaria Virtual de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, del 10 de marzo de 2021, se aprobó por mayoría el dictamen favorable recaído en el PL, con el voto favorable de los congresistas presentes. Posteriormente, el dictamen fue publicado el 17 de marzo de 2021 por el área de Trámite y Digitalización de Documentos.

El 19 de marzo de 2021, el pleno del Congreso retornó el dictamen de la LOF del Minedu a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte porque «no tenía las opiniones necesarias». A partir de ahí, se organizó una Mesa de Trabajo virtual, realizada el 4 de mayo de 2021, donde se recogieron las opiniones favorables de diversas instituciones, tales como el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú

(Sutep), la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación Civil «Para Gobernarnos Mejor», la Sunedu, el Consorcio de Universidades, la Asociación Nacional de Universidades Públicas del Perú (Anupp), entre otras.

Estas opiniones se sumaron a las vertidas anteriormente por el Consejo Nacional de Educación (CNE), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe). Con estas contribuciones y correcciones menores, el dictamen fue nuevamente puesto en agenda y debatido y aprobado por mayoría en el pleno del Congreso el 31 de mayo de 2021.

Luego de casi treinta años, el Minedu cuenta con la Ley 31224, Ley de Organización y Funciones del Minedu (LOF), la cual ha sido trabajada desde diciembre de 2020 con el Congreso de la República, debatida y aprobada con mayoría en el pleno el 31 de mayo de 2021, y publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 19 de junio.

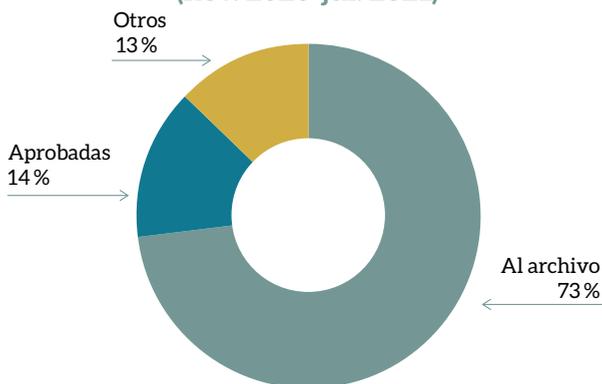
La relación establecida con el Congreso sirvió también para atender otros aspectos legislativos. Esto supuso el impulso a un conjunto de normas necesarias para el sector, así como el freno para la aprobación de otras normas que consideramos perjudiciales para el sector.

En efecto, junto con la LOF del Minedu aprobada, se aprobó un paquete de normas beneficiosas para el sector. Así se aprobó una Ley de Moratoria, que prohibía por un año la creación de nuevas universidades públicas y privadas, en extensión a la que ya existía; el nombramiento de docentes auxiliares para incorporarlos a la carrera; la ley de Saneamiento Físico Legal de los bienes inmuebles de las instituciones educativas, que contribuía a acortar tiempos en la construcción de escuelas; entre otras.

Tanto en el pleno del Congreso como en la Comisión de Educación se logró detener una serie de proyectos y dictámenes inviables para el sector, como las iniciativas para modificar la Ley Universitaria y la Ley de Institutos vigente, las que proponían convertir institutos y escuelas de arte en universidades, y las que proponían crear nuevas universidades públicas. Del mismo modo, se evitó el ingreso automático de los docentes interinos y la reposición de directivos escolares.

En resumen, del total de proyectos de ley trabajados en el período, el 86% fueron archivados o quedaron en alguna instancia de los procedimientos legislativos. El 14 % fueron aprobados.

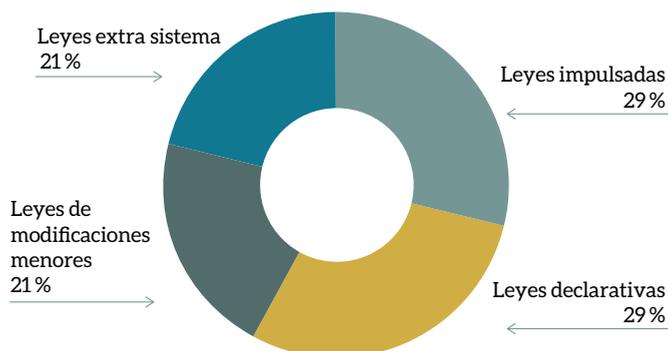
Gráfico 4. Proyectos de ley sobre materia educativa (nov. 2020-jul. 2021)



Fuente: Congreso de la República, 2021.

De las leyes aprobadas, el 29 % fueron impulsadas o presentadas por el Minedu; 21 % fueron leyes con modificaciones menores; y el 50 % restante, o fueron leyes extrasistema, como la aprobación de colegios profesionales, o fueron leyes declarativas, que como sabemos son iniciativas legislativas no vinculantes, pero con gran peso simbólico.

Gráfico 5. Naturaleza de las leyes aprobadas (nov. 2020-jul. 2021)



Fuente: Congreso de la República, 2021.

Viendo hacia atrás, parece un trabajo de acumulación de reuniones y búsqueda de acuerdos. De hecho, lo fue. Sin embargo, fue también una oportunidad para establecer un vínculo político basado en el reconocimiento del otro como sujeto político con quien se podía deliberar sobre asuntos de interés público. La construcción de ese vínculo no fue en lo absoluto fácil. Por el contrario, supuso esfuerzos importantes en, por ejemplo, la demarcación de las condiciones del diálogo. Las reglas generales eran que se trataba, en el mejor sentido político, de negociación de intereses y no de un intercambio de favores, que las discrepancias no eran batallas y que los objetivos de todas las partes tenían jerarquía, siempre con la claridad de que los objetivos superiores era los objetivos que perseguían el mayor beneficio público.

4. Reflexiones finales

He presentado como argumento central el reconocimiento del otro como base para el fortalecimiento del ejercicio democrático basado en lo sujetos y para hacer política basada en el diálogo. Intenté, además, mostrarlo a partir de la relación que establecí con el Congreso de la República en un contexto excepcional, pero crítico.

Podríamos pensar que la actual crisis, con visos de permanente, de nuestra política y nuestra democracia está en las falencias de los procesos y de las instituciones. De alguna manera lo es. Las reglas del juego democrático, las formales y la no formales, son erráticas en el país, y por eso un consenso bastante generalizado es que requieren ser cambiadas. Se requiere democratizar la política y politizar la democracia; ambas más y mejor. Por el momento, las reglas del juego no son las que se necesitan para mejorar. La reforma política es, sin duda, un factor irrenunciable para la mejora. Hay quienes han discutido mucho sobre esto y han elaborado propuestas de cambio necesarias.

No obstante, no puedo renunciar a pensar, como en los viejos ejercicios contrafácticos, si el cambio a reglas buenas cambiaría la precarización democrática y política. Ayudaría claro, pero mantengo algunas dudas de si es la principal solución.

Por todo ello, he querido mostrar una interpretación distinta, pero complementaria. Insisto, a cuenta de parecer exageradamente estructuralista, que en la base de la precarización de la política y la democracia está el no reconocimiento del otro como un sujeto político, con quien haciendo uso de la razonabilidad es posible deliberar.

La muestra empírica, por decirlo de algún modo, fue mi propia experiencia política que, originada en viejas ideas de cómo debían ser la democracia y la política, me condujo en la manera de cómo debía colocar en el centro de mi relación con los otros el reconocimiento de sujetos políticos. Fue, digamos, el marco teórico que orientó mi ejercicio político en un contexto complejo signado por la pandemia, sin respaldo previo del Congreso y con un proceso electoral espinoso en pleno desarrollo.

Este ejercicio, más parecido a una autoetnografía que a un análisis politológico, es una reflexión que tiene sus propios límites, aunque

encierra a la vez salidas posibles. Me refiero a la excepcionalidad del contexto del gobierno de transición y a la diferencia entre actor y sujeto político.

El contexto fue particular y en ello no hay duda. La excepcionalidad de gobernar transitoriamente puede generar ventajas. En este tipo de gobiernos se suelen tener encargos específicos, tiempos limitados y un horizonte medianamente claro. No obstante, tal como lo mencioné, esta excepcionalidad que se disfraza de tregua no está exenta de escollos en el camino. Producto del hartazgo con la crisis democrática y política, la sociedad se vuelve hacia quien pone calma a la turbulencia, y los políticos, sintiéndose perdedores, se vuelven a golpear a ese mismo que controla la turbulencia. Eso sucedió de alguna manera. Las ventajas de la excepcionalidad del gobierno de transición estuvieron acompañadas muchas veces por las desventajas de un gobierno con «encargo acotado» y la temporalidad planificada atacada por una política que se sabe fracasada. No debemos olvidar que un gobierno de transición es una expresión ineludible de una crisis que no se acaba con él, sino que solo la administra.

Podríamos pensar que el diálogo fue posible por un cálculo racional de congresistas. Algo de ello es cierto. El manejo de la pandemia, la convicción en el llamado a elecciones generales pudieron ser factores «tranquilizantes» en las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo. Sin embargo, también es verdad que durante los casi nueve meses que duró el gobierno de transición al menos se presentaron cinco intentos por censurar la mesa directiva del Congreso, con lo cual el gobierno de transición de Francisco Sagasti caía. Es decir, una mayoría en el Congreso estaba más cómoda con el fin del gobierno de transición que con su continuidad.

Y, ¿qué sucede con quienes radicalizados no quieren el diálogo porque no creen en él como herramienta política o porque enarbolan pensamientos totalitarios? Bueno, están lejos de la democracia. Aquellos que renuncian al diálogo porque este impediría que puedan satisfacer intereses particulares no son demócratas en sentido estricto y tampoco sujetos políticos, aunque podrían serlo. Hace algunos

años, Eduardo Dargent (2009) sostenía que las élites que valoran la democracia lo hacen cuando el poder formal protege sus intereses. Los llamó «demócratas precarios».

Es aquí donde aparece otro límite, pero también una oportunidad. Parto de la idea de que es diferente un actor político que un sujeto político. Los actores políticos definidos en la formalidad de las instituciones son personajes que ostentan la denominación de actor político aun cuando son, muchas veces, la expresión de la no política. Pueden rehusarse al diálogo, porque no creen en él. Su participación en el diálogo y en la deliberación es limitada, y lo más cercano a una actuación política es emitir un voto, cuando no es beneficiar intereses particulares. No obstante, con la política, es posible convertir a esos actores en sujetos políticos y, entonces, el diálogo y el acuerdo aparecen. Sentirse reconocidos como interlocutores que deliberan es el inicio de un cambio. De alguna manera, eso sucedió. Abrir un espacio de reconocimiento con varios congresistas permitió un diálogo deliberativo. Se decidían cosas como producto de un intercambio, terco a veces, de argumentos, de intereses legítimos. Colocarse en el lugar del otro ayuda y modifica la percepción del intercambio.

El reto que me planteé por delante es que las categorías estructurales, organizacionales y de agencia son asuntos que tradicionalmente han sido mostrados como las barreras principales para una buena democracia y una buena política. La literatura especializada los hace increíblemente determinantes en la explicación de la crisis y en las pistas para su solución. Sin embargo, he buscado mostrar aquí que estas barreras son posibles de sortear en momentos de crisis con factores como el reconocimiento y la comunicación.

Entonces, ¿hay salidas posibles o estamos en caída libre en un pozo que parece interminable?

Este texto encierra la idea de que hay soluciones posibles, pero estas son de mediano plazo. Creo que no podría ser de otra manera. Los elementos estructurales que sostengo están en la base y deben ser tratados desde la base. Trabajar en el reconocimiento del otro no es un asunto de normas. Es un profundo cambio cultural, y por eso no puedo

dejar de mencionar a la educación, que es uno de los más importantes espacios transformadores de las sociedades.

En el mediano plazo, la educación, a través de la formación ciudadana, es una vía directa y efectiva para fortalecer la democracia. Esto supone tomar un acuerdo respecto a los objetivos del sistema educativo y, en buena cuenta, un acuerdo también acerca de la noción de calidad educativa. La idea abandonada hace años respecto de la finalidad de la educación colocada en el futuro; es decir, en la participación de la ciudadanía en la construcción de sociedades justas, pacíficas y democráticas debe regresar al centro de la discusión educativa. El hecho de que esta finalidad haya sido desplazada por un objetivo de mediano plazo centrado en el aprendizaje de asuntos curriculares no invalida que volvamos a discutir respecto a la utilidad de esos aprendizajes para la vida social.

En general, al integrar las prácticas deliberativas en diversos niveles de la sociedad, desde las instituciones gubernamentales hasta los entornos educativos y las organizaciones de la sociedad civil, podemos fomentar una cultura de participación significativa, diálogo y reconocimiento de diversos puntos de vista, enriqueciendo así el proceso democrático y avanzando hacia una sociedad más inclusiva y equitativa.

A inicios del siglo XX, cuando «lo político» penetraba la vida social peruana, Víctor Andrés Belaúnde, en un discurso pronunciado en la apertura del año universitario en San Marcos, en 1914, hacía referencia a la «crisis presente» que vivía el Perú. Sostenía que esa crisis mayor era el resultado de una cadena de otras varias crisis en varias dimensiones de la vida nacional que se entrelazaban y se alimentaban entre sí, fortaleciéndose de tal manera que parecía imposible acabar con ella, y por eso la urgencia de comprenderla y solucionarla. Esta crisis que azotaba la economía era en el fondo una crisis política a la vez que moral (Belaúnde, 1940).

Cien años después, nuestra actual crisis, continuidad de la anterior o nueva versión de lo mismo, se muestra y crece. Con menos peso en lo económico, la crisis política —y me animaría a decir que igualmente

la democracia— sigue siendo también una crisis moral. Y es que, en el fondo, el no reconocimiento del otro es un asunto de la moral.

Detrás de este texto hay un supuesto oculto que es momento de develar. La democracia solo es posible de hacerse entre demócratas; y la política, entre políticos, partidarizados o ciudadanos. Por ello, necesitamos volvernos todos sujetos políticos, así como agotar todos los esfuerzos para que el diálogo con reglas de razonabilidad e identificación de objetivos superiores sea el centro de la democracia y la política. Parece difícil, pero es irrenunciable si queremos fortalecer la política y la democracia.

Centrar el análisis de la democracia y de la política en los sujetos encierra un ideal, una aspiración en la que vale la pena insistir; como insistió O'Donnell (2010) en que las personas somos la base de la democracia.

Con todas las limitaciones propias de un análisis apretado, con las excepcionalidades que caracterizaron el contexto y algunos otros factores, esta historia reafirma mi terca creencia en la importancia de las relaciones entre las personas porque estas forman parte de las bases de una buena democracia y de una buena política.

Termino reafirmando que una buena democracia y una buena política se inician y se desarrollan con el establecimiento de un buen vínculo con el otro. La tarea es reconocernos y ser reconocidos como sujetos políticos.

Bibliografía

- Azpur, J. (2005). Descentralización y regionalización en el Perú. *Ecuador Debate*, 65, 137-154.
- Ballón, E. (2009). Participación y poder. Una reflexión general. *Perú Hoy*, n.º 16. *Luces y sombras del poder* (pp. 73-92). DESCO.
- Barrenechea, R. (2014). *Becas, bases y votos. Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Barrenechea, R. y Vergara, A. (2023). Peru: The Danger of Powerless Democracy. *Journal of Democracy*, 34(2), 77-89.
- Belaúnde, V. A. (1940). *La crisis presente, 1914-1939*. Mercurio Peruano.
- Coronel, O. (2023). Ni revolución ni barbarie: ¿por qué protestan en Perú? *Nueva Sociedad*, 34. <https://nuso.org/articulo/304-revolucion-barbarie-protestas-peru/>
- Costa, G. (2022). *La democracia sitiada. Un testimonio parlamentario (Perú, 2016-2021)*. Planeta.
- Cotler, J. (1978). *Clases, Estado y nación en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- (1994). *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*. Instituto de Estudios Peruanos.
 - (2000). La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia. En J. Cotler y R. Grompone. *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario* (pp. 13-75). Instituto de Estudios Peruanos.
 - (2023). *La tentación autoritaria. Obras escogidas*. Vol. 3. Instituto de Estudios Peruanos.

- Cotler, J. y Grompone, R. (2000). *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Crabtree, J. (2010). Democracy without Parties? Some Lessons from Peru. *Journal of Latin American Studies*, 42, 357-382.
- Cuenca, R. (2012). Veinte días de furia. Una crónica sobre la Ley de Reforma Magisterial. *Revista Argumentos*, 6(4). http://www.revistargumentos.org.pe/veinte_dias_de_furia.html
- (2016). Reconfiguraciones entre Estado y ciudadanía. Imaginarios de éxito y nuevas políticas sociales. En R. Grompone (Ed.). *Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú* (pp. 447-478). Instituto de Estudios Peruanos.
 - (2018). Las promesas democráticas de la universidad latinoamericana: balance de un centenario. En P. Henríquez (Coord.). *El papel estratégico de la educación superior en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe* (pp. 31-52). Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe; Universidad Nacional de Córdoba.
 - (2020a). La urgencia de ciudadanía. Reflexiones sobre educación y sociedad en la pospandemia. En I. Dussel, P. Ferrante y D. Pulfer (Comps.). *Pensar la educación en tiempos de pandemia II. Experiencias y problemáticas en Iberoamérica* (pp. 241-254). Universidad Pedagógica Nacional y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
 - (2020b). Educación y democracia en América Latina: un asunto de desarrollo sostenible. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 24(3), 27-47.
- Cuenca, R. y de Belaúnde, C. (2023). La formation du sujet politique depuis l'école, 1993-2020. En E. Uribe Carreño, J. Chassin y A. Morenas (Coords.). *Le Pérou, des citoyens en quête de république* (pp. 167-179). L'Harmattan.
- Cuenca, R., Carrillo, S. y Reátegui, L. (2016). Desencuentros con la formación docente para la justicia social. *Currículos y actitudes*

- sobre democracia y ciudadanía. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 5(2), 49-69.
- Dahl, R. (1999). *La democracia: una guía para ciudadanos*. Taurus.
- Dargent, E. (2009). *Demócratas precarios. Élités y debilidad democrática en el Perú y América Latina*. Instituto de Estudios Peruanos.
- (2022). Del triángulo sin base a la antipolítica: inclusión, articulación y movilización política en el Perú (1968-1994). En P. Drinot y A. Vergara (Eds.). *La condena de la libertad. De Túpac Amaru II al bicentenario peruano en seis ensayos y un colofón* (pp. 329-396). Universidad del Pacífico.
- Degregori, C. I. (2001). *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Durand, F. (2007). «Las tres economías». *El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva*. Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Flores Galindo, A. (2005). República sin ciudadanos. En *Obras completas*, III(I) (pp. 233-258). Sur, Casa de Estudios del Socialismo.
- Fraser, N. y Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento?* Ediciones Morata.
- Gargarella, R. (2022). *El derecho como una conversación entre iguales. Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran —por fin— al diálogo ciudadano*. Siglo XXI Editores.
- González de Olarte, E. (1998). *El neoliberalismo a la peruana: economía política del ajuste estructural, 1997-2000*. Instituto de Estudios Peruanos; Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Grompone, R. (1991a). *El velero en el viento: política y sociedad en Lima*. Instituto de Estudios Peruanos.
- (1991b). Fujimori: razones y desconciertos. En C. I., Degregori y R. Grompone. *Elecciones 1990. Demonios y redentores en el nuevo Perú. Una tragedia en dos vueltas* (pp. 18-69). Instituto de Estudios Peruanos.

- (2000). Al día siguiente: el fujimorismo como proyecto inconcluso de transformación política y social. En J. Cotler y R. Grompone. *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario* (pp. 77-178). Instituto de Estudios Peruanos.

Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*, vol. I. Taurus.

- (1998). *Facticidad y validez*. Trotta.
- (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Paidós Ibérica.

Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Crítica.

- (2006). El reconocimiento como ideología. *Isegoría*, 35, 129-150.
- (2007). *Reificación. Un estudio en la teoría del reconocimiento*. Katz Editores.
- (2011). *La sociedad del desprecio*. Trotta.
- (2014). *El derecho de la libertad. Esbozo de una eticidad democrática*. Katz Editores.

Illizarbe, C. (2016). Autorrepresentación y desacuerdo: Estado y conflictividad social en el Perú. En R. Grompone (Ed.). *Incertidumbres y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú* (pp. 379-402). Instituto de Estudios Peruanos.

- (2022). *La democracia y la calle. Protestas y contrahegemonía en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.

Kenney, C. (2003). The Death and Re-birth of a Party System, Peru 1978-2001. *Comparative Political Studies*, 36(10), 1210-1239.

Levitsky, S. y Cameron, M. (2003). Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1-33.

Levitsky, S. y Zavaleta, M. (2019). *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?* Planeta.

- Martuccelli, D. (2020). *La sociedad desformal. El Perú y sus encrucijadas*. Edições Plataforma Democrática.
- (2024). *El otro desborde. Ensayos sobre la metamorfosis peruana*. La Siniestra Ensayos.
- McEvoy, C. (2020). De plagas, repúblicas agrietadas y promesas pendientes. En J. Bruce, R. Cuenca, A. del Águila y C. McEvoy. *Afrontar el desastre. Reflexiones sobre la pandemia en la sociedad peruana* (pp. 69-83). Penguin Random House Grupo Editorial.
- Meléndez, C. (2005). Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual. En V. Vich (Ed.). *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (pp. 159-184). Instituto de Estudios Peruanos.
- (2012). *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Aerolíneas Editoriales.
 - (2019). *El mal menor. Vínculos políticos en el Perú posterior al colapso del sistema de partidos*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político*. Paidós.
- (2015). *La paradoja democrática*. Gedisa.
- Muñoz, P. (2014). An Informational Theory of Campaign Clientelism: The Case of Peru. *Comparative Politics*, 47(1), 79-98.
- (2016). *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia. AGENDA 2014 Propuestas para mejorar la descentralización*. Universidad del Pacífico.
- Murakami, Y. (2000). *La democracia según C y D: un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Instituto de Estudios Peruanos; JICAS.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.

- (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Prometeo.
- Panfichi, A. (2015). Formas emergentes de representación política en Perú del siglo XXI. En *Alternativas para la democracia en América Latina* (pp. 225-248). El Colegio de México-Instituto Nacional Electoral.
- Panfichi, A. y Dolores, J. (2019). La representación electoral sub-nacional en el Perú (2002-2014): ¿fragmentación o regionalización de la política? En F. Mayorga (Comp.). *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina* (pp. 257-280). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Portocarrero, G. (2010). *Oído en el silencio. Ensayos de crítica cultural*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- (2015). *La urgencia de decir «nosotros». Los intelectuales y la idea de nación en el Perú republicano*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Remy, M. (2005). Los Gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. En V. Vich (Ed.). *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (pp. 11-136). Instituto de Estudios Peruanos.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de iguales*. Manantial.
- Ruiz Caro, A. (2002). *El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Sagasti, F., Málaga, L. y Ugarelli, G. (2023). *Gobernar en tiempos de crisis. Políticas e ideas en el Gobierno de Transición y Emergencia, Perú 2020-2021*. Planeta.
- Sulmont, D. (2012). Líneas de frontera y comportamiento electoral en el Perú. Diferencias sociales y tendencias del voto en las elecciones presidenciales peruanas: 1980-2006. En O. Plaza (Coord.). *Cambios sociales en el Perú 1968-2008. Homenaje a Denis*

- Sulmont (pp. 107-134). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Instituto de Estudios Peruanos.
- (2005). *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Thorp, R. y Paredes, M. (2011). *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad. El caso peruano*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Tuesta, F., Muñoz, P., Campos, M., Bensa, J. y Tanaka, M. (2019). *Hacia la democracia del bicentenario: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Vergara, A. (2018). *Ciudadanos sin república. De la precariedad institucional al descalabro político*. Planeta.
- (2022). Compra y calla: representar y gobernar en el Perú contemporáneo (1992-2021). En P. Drinot y A. Vergara (Eds.). *La condena de la libertad. De Túpac Amaru II al bicentenario peruano en seis ensayos y un colofón* (pp. 397-477). Universidad del Pacífico.
- Vergara, A. y Watanabe, A. (2019). President without Roots: Understanding the Peruvian Paradox. *Latin American Perspectives*, 46(5), 25-43.
- Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Instituto de Estudios Peruanos.

La idea principal de este documento de trabajo es mostrar que un elemento sustantivo en nuestra actual precariedad política y democrática es el no reconocimiento del otro como un interlocutor válido, como un sujeto político al que se le atribuye ser un agente razonable de participar en el espacio público. Esta condición de menosprecio por el otro, particularmente por el diferente, explicaría la imposibilidad cada vez mayor de construir acuerdos políticos, poner en marcha reformas y desarrollar una democracia de ciudadanos. Se trata, en buena cuenta, de cómo la consolidación de las asimetrías en las relaciones políticas impide construir vínculos entre y con actores políticos, funcionarios y ciudadanos que conforman una esfera pública de deliberación.

Ricardo Cuenca

Especialista en el estudio de reformas y políticas comparadas, con perspectiva histórica y en las relaciones entre educación y política, especialmente en temas de democracia y ciudadanía. Es profesor principal de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos e investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos. Es miembro del Consejo Asesor de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), miembro de Comité Externo Académico de FLACSO México y miembro del jurado del premio UNESCO-Hamdan para el desarrollo docente. Es profesor invitado en la Universidad Federal de Minas Gerais (Brasil), de la Universidad Ort (Uruguay) y en la FLACSO-Argentina. Ha sido ministro de educación del Perú. Es psicólogo social y doctor en educación por la Universidad Autónoma de Madrid.