

INSTITUCIONALIDAD
DEMOCRÁTICA Y
CULTURA ELECTORAL
EN LOS PROCESOS
ELECTORALES DE LAS
ORGANIZACIONES
SOCIALES



INSTITUCIONALIDAD
DEMOCRÁTICA Y
CULTURA ELECTORAL
EN LOS PROCESOS
ELECTORALES DE LAS
ORGANIZACIONES
SOCIALES

Institucionalidad democrática y cultura electoral en los procesos electorales de las organizaciones sociales.
La asistencia técnica de la ONPE, 2008-2009.-- Lima: ONPE, 2010

165 p. : ill.-- (Documento de trabajo; 21)

ISBN 978-9972-695-41-4

PERÚ / PROCESOS ELECTORALES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES /
CULTURA ELECTORAL / ONPE

*Institucionalidad democrática y cultura electoral en los procesos electorales de las organizaciones sociales.
La asistencia técnica de la ONPE, 2008-2009*

Serie: Documento de trabajo N.º 21

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jr. Washington 1894, Lima 1

Teléfono: 417-0630

publicaciones@onpe.gob.pe

www.onpe.gob.pe

Todos los derechos reservados

Jefa de la ONPE: *Dra. Magdalena Chú Villanueva*

Elaboración y edición: *GIEE - SGIIE - Área de Información e Investigación Electoral*

Gerente: *Teresa Watanabe*

Subgerente: *Carlota Casalino*

Coordinadora: *Sandra Morales*

Gerson Julcarima

Corrección de estilo: *Odín del Pozo*

Diseño editorial: *Erick Ragas*

Diagramación: *Fernando Reátegui*

Hecho el Depósito en la Biblioteca Nacional del Perú: 2010-17298

Primera edición

Lima, diciembre de 2010

500 ejemplares

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	15
SIGLAS.....	19
 <i>Capítulo 1</i>	
<i>Algunas consideraciones teóricas.....</i>	<i>21</i>
<i>1.1 La democracia como principio de legitimidad y como forma de gobierno: aspectos conceptuales</i>	<i>23</i>
<i>1.2 Democracia representativa y democracia participativa</i>	<i>28</i>
1.2.1 Representación y participación.....	31
1.2.2 Los principios y las formas institucionales de la democracia participativa.....	32
<i>1.3 Ciudadanía y sociedad civil</i>	<i>35</i>
<i>1.4 Cultura política y cultura electoral.....</i>	<i>47</i>
1.4.1 Cultura política.....	48
1.4.2 Opinión pública, valores y actitudes.....	54
1.4.3 Elecciones: elemento articulador entre las instituciones políticas y la sociedad.....	60

Capítulo 2

<i>Elecciones, participación ciudadana y organizaciones de la sociedad civil</i>	69
2.1 <i>El servicio de la ONPE y sus usuarios</i>	72
2.2 <i>Elecciones y participación ciudadana en instituciones públicas</i>	79
2.2.1 <i>Instancias de participación ciudadana en instituciones públicas</i>	82
2.2.2 <i>El servicio de ATA a instancias públicas de participación ciudadana</i>	86
2.3 <i>Elecciones internas en las organizaciones de la sociedad civil</i>	93
2.3.1 <i>Usuarios de organizaciones de la sociedad civil</i>	96
2.3.2 <i>El servicio de ATA a organizaciones de la sociedad civil</i>	104

Capítulo 3

<i>Estudios de caso</i>	III
3.1 <i>Las elecciones en espacios de participación promovidos por instituciones públicas: Consejos de Coordinación Local Distrital</i>	114
3.1.1 <i>La Municipalidad de San Miguel y las elecciones para la conformación del CCLD 2009</i>	115
3.1.2 <i>La Municipalidad de Carabayllo y las elecciones para la conformación del CCLD 2009</i>	121
3.2 <i>Elecciones en organizaciones de la sociedad civil: el Colegio de Abogados y el Colegio de Ingenieros</i>	128
3.2.1 <i>El Colegio de Abogados de Lima y las elecciones para la conformación de la Junta Directiva 2009</i>	129
3.2.2 <i>El Colegio de Ingenieros del Perú y las elecciones para la conformación de la Junta Directiva Departamental Lima 2009</i>	136
CONCLUSIONES	143
ANEXOS	149
BIBLIOGRAFÍA	153

TABLA DE
CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadros

CUADRO 1.1 | p. 45

Leyes sobre mecanismos de control y participación en el Perú

CUADRO 1.2 | p. 46

Mecanismos de control y participación realizados en el Perú (1993-2010)

CUADRO 1.3 | p. 51

Tipos de cultura política

CUADRO 1.4 | p. 64

Importancia de las elecciones

CUADRO 2.1 | p. 77

Servicios de asistencia técnica y apoyo en materia electoral realizados durante los años 2008 y 2009

CUADRO 2.2 | p. 78

Clasificación de los usuarios que han recibido servicios de asistencia técnica y apoyo en materia electoral

CUADRO 2.3 | p. 79

Variables e indicadores utilizados para analizar el servicio de asistencia técnica y apoyo en materia electoral

CUADRO 2.4 | p. 81

Instituciones públicas que recibieron ATA durante los años 2008 y 2009

CUADRO 2.5 | p. 83

Elección de representantes de la sociedad civil ante instancias del gobierno central, años 2008 y 2009

CUADRO 2.6 | p. 84

Instancias de los gobiernos regionales y locales que recibieron ATA durante los años 2008 y 2009

CUADRO 2.7 | p. 84

Consejos de coordinación que recibieron ATA durante los años 2008 y 2009

CUADRO 2.8 | p. 85

Juntas Vecinales que han recibido ATA durante los años 2008 y 2009 según distrito

CUADRO 2.9 | p. 87

Tiempo de respuesta a las solicitudes de ATA

CUADRO 2.10 | p. 88

Frecuencia de reuniones realizadas entre la SGAT y las instituciones públicas

8

CUADRO 2.11 | p. 88

Reuniones realizadas según tipo de institución pública

CUADRO 2.12 | p. 89

Asesoría en la planificación y organización de los procesos electorales

CUADRO 2.13 | p. 90

Asesoría en el diseño de las actas electorales y las cédulas de votación

CUADRO 2.14 | p. 90

Capacitación en procedimientos electorales

CUADRO 2.15 | p. 91

Control de calidad de padrones electorales

CUADRO 2.16 | p. 92

Presencia el día de la elección

CUADRO 2.17 | p. 93

Entrega de implementos electorales

CUADRO 2.18 | p. 94

Organizaciones de la sociedad civil que recibieron ATA durante los años 2008 y 2009 (%)

CUADRO 2.19 | p. 97

N.º de APAFA que recibieron ATA durante los años 2008 y 2009 según distrito

CUADRO 2.20 | p. 98

N.º de asociaciones vecinales que recibieron ATA durante los años 2008 y 2009 según distrito

CUADRO 2.21 | p. 99

N.º de asociaciones comerciantes que recibieron ATA durante los años 2008 y 2009 según distrito

CUADRO 2.22 | p. 100

Ubicación de las sedes institucionales de los colegios profesionales que recibieron ATA durante los años 2008 y 2009

CUADRO 2.23 | p. 101

Ubicación de las sedes institucionales de las cooperativas que recibieron ATA durante los años 2008 y 2009

CUADRO 2.24 | p. 102

Organizaciones estudiantiles que recibieron servicios de ATA, según nivel de la institución educativa

CUADRO 2.25 | p. 103

Instituciones educativas nivel primario y secundario que recibieron servicios de ATA durante los años 2008 y 2009

CUADRO 2.26 | p. 104

Instituciones educativas nivel superior que recibieron servicios de ATA durante los años 2008 y 2009

CUADRO 2.27 | p. 105

Tiempo de respuesta a las solicitudes de ATA

CUADRO 2.28 | p. 106

Frecuencia de reuniones realizadas entre la SGAT y las organizaciones de la sociedad civil

CUADRO 2.29 | p. 106

Reuniones realizadas según tipo de organización de la sociedad civil

CUADRO 2.30 | p. 107

N.º de asesorías en la planificación y organización de los procesos electorales

CUADRO 2.31 | p. 108

N.º de asesorías en el diseño de material electoral

CUADRO 2.32 | p. 108

N.º de capacitaciones en procedimientos electorales

CUADRO 2.33 | p. 109

N.º de acompañamientos en el día de la elección

CUADRO 3.1 | p. 118

Organizaciones que participaron en la elección de los representantes de la sociedad civil ante el CCLD

CUADRO 3.2 | p. 119

Lista única de candidatos en la elección del CCLD de San Miguel

CUADRO 3.3 | p. 120

Resultados de la encuesta aplicada en la elección del CCLD de San Miguel – voto e igualdad

CUADRO 3.4 | p. 120

Resultados de la encuesta aplicada en la elección del CCLD de San Miguel – el voto como responsabilidad moral

CUADRO 3.5 | p. 121

Resultados de la encuesta aplicada en la elección del CCLD de San Miguel – el voto como instrumento de gestión

CUADRO 3.6 | p. 123

10 *Organizaciones registradas según el padrón publicado y el usado el día de la elección*

CUADRO 3.7 | p. 126

Lista de candidatos que participaron en la elección del CCLD de Carabayllo

CUADRO 3.8 | p. 127

Resultados de la encuesta aplicada en la elección del CCLD de Carabayllo – voto e igualdad

CUADRO 3.9 | p. 127

Resultados de la encuesta aplicada en la elección del CCLD de Carabayllo – el voto como responsabilidad moral

CUADRO 3.10 | p. 128

Encuesta realizada a los delegados-electores del CCLD de Carabayllo – el voto como instrumento de gestión

CUADRO 3.11 | p. 133

Resultados de las elecciones a la Junta Directiva del Colegio de Abogados de Lima (primera vuelta)

CUADRO 3.12 | p. 134

Resultados de la encuesta aplicada en el CAL – voto e igualdad (%)

CUADRO 3.13 | p. 135

Resultados de la encuesta aplicada en el CAL – el voto como responsabilidad moral (%)

CUADRO 3.14 | p. 135

Resultados de la encuesta aplicada en el CAL – el voto como instrumento de gestión (%)

CUADRO 3.15 | p. 139

Resultados de las elecciones a la Junta Directiva Departamental y a los miembros de la Asamblea Departamental Lima del CIP

CUADRO 3.16 | p. 140

Resultados de la encuesta aplicada en el CIP – voto e igualdad (%)

CUADRO 3.17 | p. 141

Resultados de la encuesta aplicada en el CIP – el voto como responsabilidad moral (%)

CUADRO 3.18 | p. 141

Resultados de la encuesta aplicada en el CIP – valor del voto como instrumento de gestión (%)

CUADRO 4.1 | p. 144

Instituciones educativas públicas según nivel educativo

CUADRO 4.2 | p. 145

Procesos electorales atendidos según población electoral

II

Gráficos

GRÁFICO 2.1 | p. 73

Etapas del servicio de asistencia técnica y apoyo en materia electoral

GRÁFICO 2.2 | p. 77

N.º de servicios de asistencia técnica y apoyo en materia electoral realizados durante los años 2008 y 2009

GRÁFICO 2.3 | p. 80

Instituciones públicas que recibieron ATA durante los años 2008 y 2009 (%)

GRÁFICO 2.4 | p. 81

N.º de elecciones que recibieron ATA según mes y año de ejecución

GRÁFICO 2.5 | p. 94

Organizaciones de la sociedad civil que recibieron ATA durante los años 2008 y 2009 (%)

GRÁFICO 2.6 | p. 96

N.º de elecciones que recibieron ATA según mes y año de ejecución

PRESENTACIÓN

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) es la autoridad máxima en la organización y ejecución de procesos electorales y otras consultas populares. Como parte de su misión, busca consolidar y fortalecer los valores democráticos y la cultura electoral de los ciudadanos.

En tal sentido, a través de la asesoría y el apoyo en la organización de los comicios de las diversas instancias de la sociedad civil que lo solicitan, la ONPE busca transmitir la especialización en los procesos eleccionarios. Este Documento de Trabajo se enmarca, así, dentro de dicha experiencia, por lo que brinda información acerca de los procesos electorales y los valores vinculados al voto entre los miembros de las organizaciones sociales a quienes la ONPE ha brindado apoyo en sus actividades internas.

Con esta publicación, la ONPE presenta un número más de la serie «Documento de Trabajo» y pone a disposición de los funcionarios del sistema electoral, y de los ciudadanos en general, un conjunto de conocimientos referidos a la importancia de la cultura electoral como parte de la consolidación de nuestro sistema democrático.

Lima, diciembre de 2010
Área de Información e Investigación Electoral
Oficina Nacional de Procesos Electorales

INTRODUCCIÓN

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en cumplimiento de su mandato constitucional,¹ ha incluido como parte de sus funciones la asistencia técnica y el apoyo en materia electoral a agrupaciones políticas, instituciones públicas y privadas, y a organizaciones de la sociedad civil.² Esta asistencia especializada se realiza en los procesos de democracia interna y fortalecimiento institucional de tales organismos.³ Dichas asistencias se brindan de acuerdo con las solicitudes recibidas por parte de los interesados, conforme a las normas legales vigentes, previa evaluación y disponibilidad de recursos.

El desarrollo de dicha función es llevada a cabo por dos órganos dependientes de la Jefatura Nacional: la Gerencia de Información y Educación Electoral, y la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional. Este servicio de asistencia técnica y apoyo en materia electoral busca entonces cumplir con el mandato amplio, recibido por la ONPE a través de la Constitución, y aplicarlo en todos los ámbitos, con lo cual se pretende fomentar «los principios y valores democráticos y el ejercicio consciente e informado del derecho al sufragio» (ONPE 2008b). Complementario a ello, es necesario reconocer la cultura electoral que poseen los miembros de dichas organizaciones sociales que requieren el servicio. De esta manera se propone responder a la pregunta: ¿cómo la asistencia técnica

¹ Art. 182.º, Constitución Política del Perú.

² Ello se refleja en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), 2008-2011.

³ Art. 51.º, Reglamento de Organización y Funciones de la ONPE (aprobado y publicado durante el mes de mayo de 2009).

de la ONPE fortalece la institucionalidad democrática y la cultura electoral de las organizaciones a través del apoyo a sus procesos electorales?

Así, el objetivo principal de este estudio es describir el servicio de asistencia técnica y apoyo en materia electoral que brinda la ONPE. Para ello, nos centramos en el trabajo realizado en Lima y Callao con las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil; es decir, excluirémos a las organizaciones políticas y a las instituciones privadas con fines de lucro en nuestro análisis. Esto se debe principalmente a que hemos visto que existen pocos estudios que profundizan en el tema de institucionalidad democrática en organizaciones sociales. Asimismo, hay poco conocimiento del modo en el que dichas organizaciones realizan sus procesos de democracia interna y los valores que sus miembros le atribuyen al voto. La ONPE cuenta con una vasta experiencia e información en el tema, lo que nos permitió analizar y hacer específico el aporte que viene haciendo en cuanto a la institucionalidad democrática y el fomento de la cultura electoral en diversos ámbitos.

16 En ese sentido, mostramos la relación existente entre la ONPE y las organizaciones sociales que asesora y apoya, lo cual nos permite abordar ambas partes. Por un lado, conocer el servicio de asistencia técnica que brinda la ONPE y rescatar la experiencia institucional. Por otro, conocer a las organizaciones sociales que han sido asesoradas por la ONPE para informarnos acerca del modo como eligen a sus representantes, la manera como organizan sus procesos electorales y cuáles son los valores que perciben como propios de un proceso eleccionario.

Para ello se ha estructurado este trabajo en tres capítulos. En el primero de ellos presentamos un breve marco teórico referido a una serie de conceptos relacionados a la institucionalidad democrática en organizaciones sociales, los cuales nos ayudarán a analizar los resultados obtenidos en la sistematización de los datos de los siguientes capítulos. El gran aporte de este capítulo es la definición del concepto «cultura electoral».

Luego de ello, en los capítulos dos y tres, se muestran los resultados del análisis de la experiencia de la ONPE en la asistencia técnica y apoyo en materia electoral a las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, realizada durante los años 2008 y 2009 en la ciudad de Lima y el Callao. Este análisis se hace de modo cuantitativo y cualitativo, respectivamente. En el análisis cuantitativo se examinan los datos de los servicios realizados en dos secciones. En la primera se clasifica a las instituciones que han recibido la asesoría por parte de la ONPE, tomando como criterio principal la naturaleza de dichas instituciones. Así, se han ubicado cuatro categorías, de las cuales trabajamos dos de ellas: las instancias de participación ciudadana en instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil. Ello debido a que

son las que han recibido la mayoría de los servicios de asistencia técnica y apoyo en materia electoral de la ONPE. Luego de esto, en una segunda sección, se analiza detalladamente dichos servicios.

En el capítulo tres, correspondiente al análisis cualitativo, se presentan los estudios de caso. A partir de las dos categorías que se han utilizado en el análisis cuantitativo, se determinó utilizar estudios de caso que los representen; así, se eligió a los Colegios Profesionales y a los Comités de Coordinación Distrital Local. Asimismo, en este capítulo exponemos cuál es la cultura electoral de los participantes. Es decir, las percepciones acerca del valor del voto de los electores que participaron en dichos procesos. Para ello se muestran los resultados de encuestas aplicadas. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

SIGLAS

ATA	Asistencia técnica y apoyo en materia electoral
CAFAE	Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo de los Empleados
CAL	Colegio de Abogados de Lima
CCLD	Consejo de Coordinación Local Distrital
CCLP	Consejo de Coordinación Local Provincial
CCR	Consejo de Coordinación Regional
CED	Comisión Electoral Departamental de Lima
CIP	Colegio de Ingenieros del Perú
CLAS	Comité Local de Administración en Salud
CONEI	Consejo Educativo Institucional
COREMYPE	Consejo Regional de la Micro y Pequeña Empresa
GIEE	Gerencia de Información y Educación Electoral
GOECOR	Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional
GPPD	Gobierno Participativo con Poder de Decisión

JNE	Jurado Nacional de Elecciones
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
MYPE	Micro y Pequeña Empresa
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PAC	Programa de Administración Compartido
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SGAT	Subgerencia de Asistencia Técnica
SNCDS	Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud

CAPÍTULO 1
ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS

En este capítulo abordamos el tema de la democracia como principio de legitimidad y como forma de gobierno. Para ello, hemos desarrollado cuatro secciones: en la primera ofrecemos una definición de democracia como principio de legitimidad y como forma de gobierno, en la segunda desarrollamos el significado de la democracia representativa y la democracia participativa. Luego, abordamos el tema de ciudadanía y sociedad civil. Finalmente, proponemos interpretar la práctica de las elecciones como parte de la promoción de una cultura electoral.

1.1 La democracia como principio de legitimidad y como forma de gobierno: aspectos conceptuales

Sartori (2003) sostiene que la democracia presenta tres acepciones principales. La primera es que se trata de un principio de legitimidad; la segunda, que es un sistema político llamado a resolver problemas del ejercicio del poder; y, tercero, que es un ideal o un deber ser. A su vez, cuando nos referimos a la democracia como forma de gobierno, Huntington considera que es definida en función de las fuentes de autoridad para el gobierno, propósitos perseguidos por este y procedimientos para constituirlo (2002: 19).

Para efectos del presente estudio, ambos aspectos —principio de legitimidad y forma de gobierno— son pertinentes, porque es en ese ámbito donde el apoyo y asistencia técnica de la ONPE participa al momento que es solicitado por las

instituciones del Estado o de la sociedad civil cuando desarrollan sus procesos de democracia interna.

En efecto, la democracia es un *principio de legitimidad*, porque el poder en la democracia se legitima a través de elecciones de los gobernantes y representantes por parte de los ciudadanos que son los titulares del poder. Asimismo, es un *sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio del poder*, lo cual depende de cuán numerosa sea la colectividad. Si esta es pequeña, se puede tener un autogobierno, pero si las sociedades son complejas, extensas y muy pobladas las democracias asumen un carácter representativo. De igual manera, es un *ideal* o un *deber ser* de «progresiva mayor igualdad» que es necesario para que la democracia real se promueva y desarrolle. Esto último, por lo tanto, es lo que denominamos democracia prescriptiva. Según Sartori, las democracias —más que cualquier otro sistema político— son difíciles, y por ello «[...] deben ser promovidas y creídas» (1992: 28-69). Es necesario tener una democracia ideal para que exista una democracia real, aun cuando la democracia real —que es la democracia liberal— no coincida con la «democracia» tal y como quisiéramos que sea.

24

Así a partir del siglo XX entendemos la democracia como el principio de la soberanía del pueblo y la igualdad política de todos.⁴ Ello significa que la democracia — como forma de gobierno— incluye dos principios básicos. En el caso del primero, el principio de la soberanía popular otorga legitimidad al poder, en el sentido que el poder es legítimo solo cuando su investidura viene de abajo, es decir, si emana de la voluntad popular (SARTORI 2003: 47). En el caso del segundo principio —de la igualdad política— se asume que se refiere, en lo fundamental, a leyes iguales e igualdad en el voto; por lo tanto, se trata de un principio de valor. Así, Sartori señala que «[...] la igualdad no implica una verificación sino un principio de valor y directivas de comportamiento que suenan como: debemos ver en el otro a nuestro semejante; debemos comportarnos hacia los demás apreciándolos como iguales; es nuestro deber educar a los hombres para que no sean inferiores sino iguales a nosotros» (2003: 68).

Asimismo, es necesario considerar que la democracia tiene tres dimensiones críticas:

- Competencia por el voto
- Constitucionalismo
- Inclusividad o participación.

⁴ Esta igualdad es independiente al sexo, raza, confesión religiosa, entre otras diferencias (SCHULTZE 2006: 338).

La primera dimensión asume que el gobierno está constituido por los líderes que compiten con éxito por el voto de la ciudadanía en elecciones que se celebran con regularidad. La esencia de la competencia es, por un lado, la aceptación de la legitimidad de la oposición política, y, por otro, la creación y consolidación de sistemas de partidos que permitan seguir una pauta previsible. Esta dimensión es un referente básico para la democracia actual, ya que no es suficiente que se organicen elecciones de manera regular, sino que estas deben ser competitivas y la oposición debe tener garantías para no ser discriminada.

La segunda dimensión consiste en el respeto al orden constitucional que encarnan unos documentos o unas prácticas constitucionales. La democracia constitucional define y restringe los poderes de las autoridades gubernamentales, así como los límites de la hegemonía de las mayorías electorales con el fin de proteger los derechos y preferencias de los individuos y las minorías. Esta segunda dimensión no solo considera el necesario balance y equilibrio que debe haber entre los poderes, sino también establece un cambio de aquello que antes se pensaba —en el ámbito del sentido común— acerca de que «mayoría gana»; de esa forma, y a partir de esa premisa, la minoría no era respetada ni en sus derechos ni en su libertad para discrepar.

La tercera dimensión comprende disposiciones constitucionales referentes a la ciudadanía, las cuales se amplían para dar cabida a proporciones mayores de la población adulta, para lo cual se eliminan restricciones que pesaban sobre el sufragio basándose en la propiedad, la capacidad de leer y escribir, el sexo, la raza o la etnicidad. Así, se llega a la inclusión plena por medio de cambios en las reglas oficiales.⁵ Esta última dimensión es particularmente dinámica a lo largo del tiempo. En ese sentido, algunos países muestran un proceso que va de la exclusión a la inclusión, y otros se diferencian porque en un principio eran inclusivos, luego se establecen exclusiones para, finalmente, volver a ser inclusivos.

Sartori señala que cuando estudiamos la democracia debemos considerar sus aspectos prescriptivo y descriptivo. Así, la democracia prescriptiva está en el ámbito del deber ser, es decir, se ubica en los efectos normativos, en los ideales. Este aspecto del deber ser tiene como función principal contrastar, equilibrar lo real e impulsar a lo real hacia una mejoría (2003: 79). En esa misma línea, Nohlen sostiene que con la democracia crece una discrepancia extraña entre la norma según la cual tendría que gobernarse el país y la manera cómo se gobierna efectivamente (2007: 273). Ello se puede ilustrar de alguna manera —para el caso peruano— en aquello que Basadre señalaba como la existencia de un «Perú real» y un «Perú formal».

⁵ Las tres dimensiones señaladas son propuestas por Hartlyn y Valenzuela (1997: 12-13).

Así, la democracia descriptiva es aquella que podemos observar en la vida real, en el ámbito de lo que es y de los hechos (SARTORI 2003: 22).

Un concepto clave para comprender mejor el significado de democracia es el que Robert Dahl (2002: cap. 1) propuso con el nombre de *poliarquía*. Este concepto nos permite trabajar en el aspecto descriptivo de la democracia y poder medir hasta qué punto nos acercamos o nos alejamos del concepto prescriptivo de esta. En efecto, su propuesta permite analizar si el sistema político facilita o da a los ciudadanos y ciudadanas la oportunidad para la participación de la oposición, de la rivalidad y la competencia. En ese sentido, propone la existencia de tres condiciones fundamentales: *i*) que el gobierno permita a los ciudadanos formular sus preferencias, *ii*) que estos puedan manifestar sus preferencias de manera pública, y *iii*) que reciban igual trato y no sean discriminados por sus preferencias. La existencia de estas tres condiciones en una realidad específica puede ser comprobada cuando un determinado gobierno otorga un conjunto de garantías para que esas condiciones se realicen.⁶ Conjuntamente, deben existir dos dimensiones: debate público y capacidad de representación.

Sartori plantea —a partir del concepto de poliarquía— una definición mínima de democracia descriptiva:

26

[...] combinando a Schumpeter y a Friedrich podemos definir la democracia como el mecanismo que genera una poliarquía abierta, cuya competición en el mercado electoral atribuye poder al pueblo y, específicamente, impone la respuesta de los elegidos frente a sus electores. Bien entendida, esta definición es solamente descriptiva —no prescriptiva— y se limita a explicar cómo la macrodemocracia (política) funciona. Por ello es una definición mínima que establece la condición necesaria y suficiente para los fines de la puesta en acción de un sistema que puede, con derecho, ser declarado democrático. Sin el modelo, así llamado, de Schumpeter, el funcionamiento efectivo de la democracia representativa no es entendible. (2003: 157)

Ello significa que con los parámetros de análisis que ofrece el concepto «poliarquía» se puede saber, respecto al funcionamiento de la democracia real, qué tan lejos o cerca estamos en relación con la democracia prescriptiva. En síntesis, para Sartori, una definición breve de la democracia descriptiva sería poliarquía electiva, y una definición breve de la democracia prescriptiva sería poliarquía selectiva (2003: 168).

⁶ Las ocho garantías que Dahl señala como requisitos para que la democracia se dé entre un gran número de habitantes son: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y a luchar por los votos, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales y, por último, instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (DAHL 2002: 15).

Si analizamos América Latina a partir de lo señalado respecto a la definición de la democracia —forma de gobierno sustentada en el principio de la soberanía del pueblo y la igualdad política de todos— podremos respondernos cuáles son las características de la democracia en la región. Junto a este referente, es posible incluir las condiciones fundamentales propuestas por Dahl que caracterizan un gobierno democrático; es decir, que cada uno de los ciudadanos de un gobierno determinado pueda formar sus preferencias, manifestarlas públicamente y recibir —por parte del gobierno— igualdad de trato a pesar de que sus preferencias no coincidan con las del gobierno (DAHL 2002: 14).

En América Latina se puede observar que —al igual que en Europa— a lo largo del siglo XX hay una tendencia hacia la consolidación de regímenes representativos, a que la oposición sea legitimada y aceptada, la ciudadanía se amplíe y se imponga el imperio de la ley. Es decir, se aprecia que al inicio del siglo XX hubo democracias oligárquicas con períodos de ruptura en los cuales se instauraron regímenes autoritarios, y a comienzos del siglo XXI la región forma parte de la tercera ola de democratización. Ello significa, a su vez, que en América Latina la construcción de la democracia es un proceso reversible, en el sentido que una vez alcanzada la democracia, esta puede perderse (HARTLYN & VALENZUELA 1997: 12).

Del conjunto de conceptos sobre democracia y de las características de la democracia en América Latina, ahora nos corresponde pasar al Perú. ¿Qué características tiene la democracia en el Perú? ¿Desde cuándo podemos hablar de democracia en el Perú como forma de gobierno? Como sabemos, no hay formas de gobierno puras, menos en el caso peruano. De ahí que antes de hablar de la democracia en el Perú, es necesario identificar las peculiaridades del Estado-nación y las tradiciones políticas que configuraron el sistema político desde la fundación de la República.

27

La recién fundada República del Perú se caracterizó —al igual que en varios países latinoamericanos— por «inventar la política», combinando modelos políticos de sociedades tanto tradicionales como modernas. Por ejemplo, recuperaron instituciones tradicionales creadas por la democracia griega, la república romana, las ciudades renacentistas y modelos revolucionarios modernos producto de las experiencias de los Estados Unidos y Francia, así como la experiencia liberal gaditana. Otro aspecto que caracterizó a estas nuevas repúblicas fue que no comenzaron *ex nihilo*, sino que se heredó la impronta colonial, es decir, una sociedad preestablecida compleja, densamente poblada y una élite criolla afectada por las reformas borbónicas.

De manera general se puede señalar que durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX hubo pocos regímenes democráticos, ya que predominó la presencia de gobiernos caudillistas, dictatoriales y autoritarios, y hasta la primera mitad del siglo XX los

pocos gobiernos democráticos que hubo fueron de tipo oligárquico. En ese sentido, es durante la segunda mitad del siglo XX que hubo algunos gobiernos democráticos que accedieron al poder a través de elecciones competitivas.

Ello significa que la democracia en nuestro país se ha ido construyendo poco a poco y de manera progresiva; además, que ha sido una experiencia reversible, por lo que es responsabilidad de las instituciones y de los ciudadanos construir la democracia como la forma de gobierno idónea, civilizada y menos costosa para una sociedad responsable de su destino.

Sobre este aspecto, Catalina Romero señala que en nuestro país hay una terca voluntad que apuesta por la democracia como forma de gobierno. Así, sostiene que «[...] la aspiración al reconocimiento de los otros, a acortar las distancias que nos separan, a no ser mirados como otros ajenos sino como iguales, son pequeños motores de la historia contemporánea que mueven a los peruanos a construir una democracia» (ROMERO 2007: 105).

1.2 *Democracia representativa y democracia participativa*

28 La democracia representativa es la forma usual en un Estado constitucional moderno. Consiste en que el pueblo no ejerce directamente el poder, sino que lo hace a través de órganos representativos establecidos por la Constitución en elecciones generales, las mismas que se realizan de manera periódica.⁷ La democracia participativa, sin embargo, expresa la idea de ampliar los mecanismos de integración del Estado y de acercar la democracia a la sociedad. Implica que los ciudadanos se incorporen a los asuntos públicos, lo que suele ser fomentado por actores sociales que buscan una mayor participación de la ciudadanía. En el sentido republicano, la democracia participativa se integra perfectamente con la democracia representativa al mejorar sus precondiciones cívicas. Asimismo, es propulsada por aquellos que desconfían de los mecanismos de participación en las democracias existentes, en los mecanismos de representación, es decir las elecciones, y en el sistema de partidos.⁸

⁷ La democracia representativa, por lo tanto, es una de las principales características de la democracia moderna, a diferencia de la democracia de la Antigüedad (NOHLEN 2006: 351).

⁸ Según Nohlen, cuando nos referimos a la democracia participativa podemos observar que esta es analizada desde el punto de vista de la ciudadanía; es decir, por un lado tenemos las instituciones de la democracia que están en función del Estado-nación, y, por otro, tenemos la democracia participativa, o llámese la manera como la ciudadanía se relaciona con el Estado-nación en el marco de la democracia (2006: 348).

La democracia procedimental asume como característica fundamental la práctica de la selección de líderes a través de elecciones competitivas por parte de las personas gobernadas por ellos. En ese sentido, un sistema político es democrático siempre y cuando la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sea seleccionada a través de elecciones limpias, honestas y periódicas, en las que los candidatos compitan libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tenga derecho a votar. Así, elecciones, apertura, libertad y juego limpio son la esencia de la democracia.⁹ Según Huntington, quien propuso inicialmente esta teoría fue Schumpeter, para quien la democracia es la secuela de efectos secundarios y compuestos que siguen a la adopción de ese «método democrático» (2002: 20). Se trata de una concepción liberal y pluralista tanto de la política como del proceso político.

Si reflexionamos respecto al gobierno representativo vemos que es un fenómeno confuso. El azar era considerado por el mundo clásico como democrático y la elección era un método aristocrático. Era concebido como la forma de gobierno de la república clásica, en explícita oposición a la democracia. Los padres fundadores de las formas de gobierno, por el contrario, resaltaron la «enorme diferencia» existente entre el gobierno representativo y el gobierno de lo que era entonces el pueblo. Estamos así ante la paradoja de que, sin haber evolucionado de forma sustancial, la relación entre los representantes y los representados se percibe hoy como democrática, mientras que originalmente era entendida como no democrática (DAHL 1991: 40-43).

29

Pareciera que esta diferencia entre concepciones originarias y modernas se debe, al menos en parte, a la naturaleza de las propias instituciones representativas. Los gobiernos representativos poseen características democráticas y también no democráticas. Por ello es innegable su dimensión tanto democrática como oligárquica. Es un sistema equilibrado y mixto en el que la libertad de la opinión pública proporciona un contrapeso democrático a la no democrática independencia de los representantes. No obstante, la voluntad prospectiva de los votantes no es más que un deseo, pero, si no están satisfechos con la actuación de los que ocupan el cargo, su veredicto se traduce en una orden. En cada elección, los votantes llegan a su decisión apoyándose tanto en consideraciones futuras como en lo que piensan del pasado. Aquí, en consecuencia, los elementos democráticos y no democráticos se funden inextricablemente en único acto.

Los procesos eleccionarios inevitablemente seleccionan élites, pero queda en manos de los ciudadanos corrientes definir quiénes constituyen una élite política

⁹ Podemos observar que esta definición es un desarrollo de la democracia representativa, donde el peso mayor se encuentra en los procedimientos electorales y sus características (HUNTINGTON 2002: 20-22).

y quiénes pertenecen a élites con intereses distintos. La designación electiva de los que gobiernan, tanto en su dimensión democrática como en la no democrática, no está siquiera asociada con elementos analíticamente distintivos, tales como las motivaciones prospectivas y retrospectivas de la votación siempre mezcladas en la práctica. La elección se limita a presentar sus dos caras, dependiendo la definición de su carácter del punto de vista del elector (MANIN 1998).

Macpherson se pregunta si en sociedades complejas es posible, además de elecciones periódicas, la participación en el proceso de toma de decisiones en cada una de las esferas de la vida democrática. En ese sentido, argumenta en favor de una transformación política que combine el sistema de partidos y las organizaciones de democracia directa. Los partidos políticos deben mantenerse para responder mejor a las aspiraciones de sus miembros y de la sociedad, haciéndolo preferiblemente sobre la base de los principios y procedimientos de la democracia representativa; así ellos participarán en el Parlamento, complementados y controlados por organizaciones de autogobierno en los lugares de trabajo y en las comunidades locales (1981: 113-138).

30 Macpherson no ha logrado darle, sin embargo, un perfil preciso a la democracia participativa. Pateman ha avanzado un poco más en esa dirección. Para él, la democracia participativa fomenta el desarrollo humano, intensifica un sentido de eficacia política, reduce el sentido de enajenación respecto a los poderes centrales, alimenta la preocupación por los problemas colectivos y construye una ciudadanía activa.¹⁰ Ella puede corregir esa correlación positiva que existe entre apatía y estatus socioeconómico bajo, muy típica de las democracias liberales. Esa apatía disminuiría si la democracia contase con mecanismos de control que comprometan a las instituciones en las que la mayoría de las personas pasan su vida (1970: 45-66).

En un *continuum* que vaya de la participación limitada a la participación efectiva, las democracias liberales se ubicarán en el extremo inicial en relación con los sectores más bajos de la sociedad. Las oportunidades de participación efectiva e involucramiento en ella de los problemas de la vida cotidiana, producirían ciudadanos activos –en el sentido de Pateman– y darían mayor consistencia a la democracia.

Mientras la autodeterminación se restrinja a las esferas del gobierno, la democracia será confinada al voto ocasional y tendrá poco que ver con la calidad de vida de muchas personas. Para lograr la autodeterminación, los derechos democráticos tienen

¹⁰ Cabe señalar que Pateman al usar el adjetivo «activa» quiere resaltar tanto los derechos como las responsabilidades (participación en procesos de toma de decisión o implementación de mecanismos de control) que implica el concepto de ciudadanía. De esa manera, él supera la definición mínima o «pasiva», la cual limita el estatus ciudadano al mero ejercicio del derecho a elegir o ser elegido.

que extenderse desde el Estado a las empresas económicas y a otras instituciones sociales. Sin embargo, no es posible ampliar los mecanismos de la democracia directa a toda la sociedad, por lo que la democracia representativa siempre será necesaria. Tampoco la igualdad y la libertad podrán darse en la dirección de todas las esferas. Es, parece ser, inevitable el papel reducido del ciudadano en la política nacional.

Muchas de las instituciones centrales de la democracia liberal —los partidos, los representantes políticos, las elecciones periódicas— son elementos ineludibles de una democracia participativa. Sin embargo, estas no deben ser mal interpretadas. La participación en el ámbito local es clave, lo mismo que en el trabajo. Eso prepararía mejor a dichas instituciones para una participación nacional. Las conexiones entre lo público y lo privado se entenderían mejor. La participación local y nacional debe ser abierta y fluida. La sociedad participativa debe ser una una sociedad capaz de experimentar.

La democracia participativa toca un conjunto de temas antes intactos y que interesan a muchos movimientos sociales. No obstante, deja en la sombra otras cuestiones fundamentales tales como la manera de organizar la economía y cómo relacionarla con el aparato político, cómo combinar las instituciones de la democracia representativa con las de la democracia directa, cómo controlar el poder de las organizaciones administrativas, cómo relacionar el trabajo doméstico y el trabajo fuera del hogar, etc. El gran supuesto es que los ciudadanos quieran aumentar el control sobre sus vidas y deseen participar. ¿Y si no quieren? He ahí el problema.

31

1.2.1 *Representación y participación*

La democracia participativa surge como respuesta al agotamiento de la teoría elitista de la democracia (formulada por Max Weber y Joseph Schumpeter), de larga vigencia durante el siglo XX. Esta redujo la democracia a un procedimiento electoral —por lo que eliminó como contenido la deliberación y la participación— y al ciudadano lo circunscribió a un simple voto (BACHRACH 1973).

La democracia participativa no es la democracia clásica y tampoco es la democracia directa, sino que es una variante de la democracia liberal (MACPHERSON 1981). Comparte con ellas, sin embargo, la presencia activa de los ciudadanos sin negar la forma representativa de toda democracia moderna. En una sociedad moderna, sin representación no hay democracia (DAHL 1991: 40-43). En ese sentido, la democracia representativa comprende, necesariamente, la democracia electoral, pero la supera con el agregado de elementos propios. Tampoco excluye la participación ni los mecanismos plebiscitarios, sino que los incluye pero como elementos subordinados. Participación pero no sustitución de las tareas demandadas a la representación. En cuanto a los mecanismos plebiscitarios, la democracia representativa

los admite como elementos subordinados, porque el decidir a través de ellos no solo implica quitar la decisión a los parlamentarios sino que también constituyen modos de decidir asuntos viciados por defectos intrínsecos.

Como la participación implica el ejercicio de la ciudadanía en los asuntos públicos, tiene un cierto aire de familia con la democracia clásica de los griegos, con el republicanismo cívico de las ciudades italianas del medioevo y del renacimiento, así como con la democracia directa de la Comuna de París. Este rasgo implica una limitación en el número, al menos. También en la extensión y en la complejidad.

No obstante, la participación —como ha demostrado Sartori— está en relación inversa con el número de los participantes: «En un grupo de cinco mi acción de tomar parte vale o cuenta un quinto, en un grupo de cincuenta un quincuagésimo y en uno de cien mil casi nada. En suma, el participar es operable tal como una fracción cuyo denominador mide la parte (el peso) de cada participante, y en tanto el denominador crece, igualmente disminuye la potencia de la participación del individuo» (SARTORI 1989: I, 153). Esto implica que la democracia participativa tiene un ámbito que le es específico: el local. A escala nacional pueden operar los mecanismos plebiscitarios, además de los propiamente representativos.

32

Un tema que es necesario considerar es la intensidad de la participación, la cual depende de múltiples factores. Entre los más importantes hay dos. En primer lugar, ella está en relación directa con el tiempo disponible dentro de los múltiples roles que cumplen los hombres y las mujeres en una sociedad moderna. En segundo lugar, la participación depende de la cultura cívica con la cual guarda una correspondencia directa.

1.2.2 *Los principios y las formas institucionales de la democracia participativa*

Archon Fung y Erik Olin Wright (2003) han analizado las nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión (GPPD) para promover tres tendencias en las ciencias sociales y la teoría democrática:

En primer lugar, el modelo deriva muchas de sus orientaciones normativas de los análisis de las prácticas y los valores de la comunicación, el debate público y la deliberación. La aplicación de la deliberación se extiende del ámbito abstracto del problema de los conflictos de valores y los principios de la justicia hasta aterrizar en asuntos concretos como la pavimentación de vías, el mejoramiento de las escuelas y la administración del ecosistema. El debate deliberativo encuentra así una ubicación empírica, en prácticas y organizaciones específicas, con el fin de organizar la experiencia social que permita profundizar el entendimiento de las prácticas discursivas y explorar nuevas estrategias que mejoren su calidad. Una buena parte de los estudios recientes sobre la participación ciudadana y las asociaciones secundarias ofrece una segunda

bifurcación del GPPD. Esta línea de trabajo intelectual busca entender, y con ello demostrar, la importancia de la vida cívica y de las organizaciones no gubernamentales para una democracia vigorosa. El GPPD se basa en estos aportes para explorar nuevas alternativas de reorganización de las instituciones formales del Estado que puedan estimular la participación democrática de la sociedad civil, y de esta forma articula un círculo virtuoso de refuerzo recíproco. Finalmente, el GPPD es parte de una tarea más amplia, en la que están involucrados muchos investigadores y ciudadanos, que pretende imaginar y descubrir instituciones democráticas que sean, a la vez, más participativas y efectivas que las configuraciones de representación política y administración burocrática a las que estamos acostumbrados. Al enriquecer en forma considerable nuestra comprensión de las instituciones, prácticas y resultados de la participación ciudadana, el modelo GPPD contribuye a esa tarea amplia. (2003: 39-40)

El GPPD parte de los tres principios generales que son fundamentales a todos los experimentos ya descritos: *i)* agrupación en problemas específicos y tangibles; *ii)* participación activa de la gente común y corriente a quienes afectan esos problemas, y de los funcionarios cercanos a ella; y *iii)* el desarrollo deliberativo de soluciones a esos problemas. En contextos de reforma institucional, son también tres los diseños institucionales que parecen darle estabilidad y profundidad a la práctica de esos principios básicos. Tales rasgos institucionales son: *i)* la delegación de autoridad a las unidades locales con poder para la toma de decisiones públicas; *ii)* la creación de eslabones formales de responsabilidad, distribución de recursos y comunicación que conectan esas unidades entre sí y con las autoridades centrales a niveles superiores; *iii)* el uso y la generación de nuevas instituciones estatales que apoyan y guían los esfuerzos de solución de problemas de una forma descentralizada (FUNG & WRIGHT 2003: 40- 41).

33

La toma de decisiones participativa puede contrastar con los tres métodos más conocidos de elección social, a saber: *mando y control por parte de los expertos, voto agregado y negociación estratégica*. En el primer abordaje el poder está en las manos de los gerentes, burócratas u otros especialistas a quienes se les ha confiado velar por el interés general, sobre la base de la convicción de que están capacitados para ello gracias a su entrenamiento, conocimiento y compromiso con las reglas establecidas. Si bien tales expertos pueden incluso facilitar procesos deliberativos entre ellos, sus discusiones se generan en total aislamiento de la participación popular. Por el contrario, en los modelos de GPPD, los expertos y los burócratas interactúan en sus deliberaciones directamente con los ciudadanos.

El voto agregado es el segundo método de toma de decisiones más conocido, y consiste en que la decisión de un grupo resulta de la combinación de las preferencias de los individuos que lo conforman. Votar sobre ideas, propuestas o candidatos es quizá el procedimiento más común para calificar la opción social. Para ello, los participantes ubican las alternativas en una escala de acuerdo con sus deseos. Luego, un algoritmo tal como la regla de la mayoría selecciona una opción simple para todo el grupo. Aquí también vale la pena anotar que una diferencia importante entre el voto

agregado y el deliberativo está en que en el primero los individuos votan simplemente según sus propios intereses particulares sin necesariamente prestarle atención a la racionalidad, ecuanimidad o aceptabilidad de las opciones que los demás tienen para ofrecer. Sin necesidad de hacer girar nuestra reflexión en torno a los ya conocidos méritos o «fallas» del voto agregado, digamos que el cambio hacia la decisión por deliberación en algunos de los experimentos de GPPD respondió a los defectos de los mecanismos que preceden la calificación del voto. Algunas veces, como en Porto Alegre, estas fallas consistían en que los mecanismos electorales no respondían efectivamente a los deseos de los electores debido al clientelismo y la corrupción. En otros casos —por ejemplo la formulación de mejoramiento en las escuelas o los planes de conservación del hábitat— la complejidad y la incertidumbre, con frecuencia, impedían que los participantes expresasen preferencias que pudieran ser fácilmente cuantificadas para de esa manera calificar el voto.

34

La negociación estratégica constituye un tercer método conocido de elección social. Al igual que con el voto agregado —pero a diferencia de la deliberación y la mayoría de las expresiones de mando directo—, las partes en la negociación estratégica apelan a procedimientos de toma de decisiones para satisfacer de forma abierta e irrestricta sus intereses particulares, y para lograrlo se apoyan en los recursos y el poder que traen a la mesa. El proceso del voto busca establecer un equilibrio entre esa diferencia de fuerzas mediante mecanismos como «un voto por persona». Las convenciones colectivas entre los grandes sindicatos y los empleadores ilustran esta diferencia. Cada una de las partes se apoya en diferentes fuentes de autoridad y fuerza durante las rondas de negociación, y cada una echa mano de ellas con el fin de asegurar para su respectivo reducto el mejor acuerdo, el cual no es necesariamente el más justo. A diferencia de las interacciones puramente deliberativas, las partes utilizan todos los mecanismos, incluyendo la amenaza, la diferencia de fuerzas, la falta de representatividad y «el discurso estratégico» (FUNG & WRIGHT 2003: 45-47).

Las múltiples condiciones existentes pueden facilitar o impedir el progreso de los GPPD. El índice de alfabetización es un ejemplo obvio. Las altas tasas de alfabetización en Kerala, comparadas con las de los demás estados de la India, y en particular la alfabetización de la población femenina, estimulan sin duda los experimentos de democracia participativa. Asimismo, y más fundamental aún, la posibilidad de que esos diseños institucionales generen los resultados deseados depende sustancialmente del equilibrio de poder entre los actores que participan en el modelo del GPPD, y de forma particular las configuraciones del poder no deliberante, que constituyen el terreno en el cual se desenvuelven las estructuras de deliberación al interior del GPPD. Cuando surgen alternativas a la deliberación democrática, tales como la dominación estratégica o la salida total del proceso deliberativo, un balance frontal del

poder desestimula tales alternativas y lleva a los actores a asumir la deliberación con mayor denuedo. Cada vez que unos individuos no puedan dominar a otros para asegurarse una posición de privilegio, su apertura a la deliberación será mayor. Es importante observar que estas condiciones no exigen situaciones de igualdad absoluta. Los participantes en los experimentos que nos ocupan se distinguen por ser muy diferentes en función de los recursos con que cuentan, sus tipos de experiencia, educación, estrato social y respaldo numérico. Sin embargo, todos ellos están al mismo nivel, como para que la cooperación deliberativa les parezca atractiva.

1.3 *Ciudadanía y sociedad civil*

La ciudadanía comprende a la totalidad de individuos de un ente político común, de acuerdo con su estatus como miembros con pleno derecho. Rieger (2006) sostiene que para ello es fundamental la pertenencia al Estado-nación a través de la nacionalidad. El estatus obtenido por esa condición otorga a sus miembros seguridad en gozar de los mismos derechos fundamentales civiles, políticos y sociales. Es decir, se tiene garantías para tener igualdad ante la ley, libertad de conciencia, libertad de asociación, sufragio, entre otros. El acceso a ello es delimitado por la norma constitucional.

No obstante la definición general señalada, se trata de un concepto que tiene diversos enfoques, entre los que destacan la concepción liberal, la concepción republicana y la comunitarista. Así, Rieger sostiene que el liberalismo considera al ciudadano definido esencialmente por los derechos de su libertad individual como derechos de defensa frente al Estado. Esta perspectiva delimita y controla el poder; además, los derechos sociales tienen el objetivo de asegurar la autonomía individual. Mientras que desde la concepción republicana el ciudadano se realiza a través de su compromiso a favor del bien común y la participación en la dominación, es decir, aspira a cultivar la virtud. En el caso del comunitarismo apela al retorno del compromiso del ciudadano y sus virtudes, las mismas que se fomentan a través de la cultura política y la democracia directa (2006: 203-204). Como se puede apreciar, estas perspectivas en muchos aspectos no son complementarias, sino que se relacionan en tensión, especialmente respecto a la libertad, igualdad y solidaridad; entre la orientación hacia el bien común y los derechos individuales; entre los derechos humanos y los derechos civiles; y entre los ciudadanos como comunidad política y las pertenencias étnicas, religiosas, entre otras.

35

En esa línea, López sostiene que al menos hay cuatro elementos básicos que definen la ciudadanía. Estos son la existencia de individuos, el tener derechos, que el Estado ofrezca garantías a los derechos y, finalmente, la existencia de una comunidad política. Así, señala lo siguiente:

En primer lugar, el ciudadano es un individuo —en la tradición liberal— o un conjunto de individuos —en la tradición comunitarista— que no tiene relaciones de dependencia personal o que ha roto con ellas y que, por eso mismo, es relativamente autónomo. No puede haber ciudadanía en una sociedad de estamentos, de siervos y de esclavos. La ciudadanía solo puede desarrollarse en una sociedad de individuos o de conjuntos de individuos.

En segundo lugar, el ciudadano es un individuo o una comunidad de individuos con derechos que son enfatizados frente a las tradicionales responsabilidades que imponían los Estados premodernos. [...].

En tercer lugar, el ciudadano con derechos implica una peculiar relación de la sociedad y de los individuos con el Estado moderno, que reconoce el claro predominio de los derechos sobre las responsabilidades y ofrece una serie de garantías constitucionales, organizativas e institucionales y recursos para concretarlos, a diferencia de la relación tradicional, en la que se enfatizaban las responsabilidades ante el Estado sobre los derechos de los individuos.

En cuarto lugar, la ciudadanía implica un sentido de pertenencia y de membresía a una determinada comunidad política entre cuyos miembros se establecen relaciones de interdependencia, responsabilidad, solidaridad y lealtad. En general, la comunidad política ha surgido cuando las élites han sido capaces de integrar las clases populares a la vida económica, social y política de un determinado país.

En resumen, la definición mínima de la noción de ciudadano puede ser la siguiente: el ciudadano es un individuo o comunidad de individuos con derechos garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad política de la que forma parte. (1997: 118-119)

36 Podemos observar, por lo tanto, que cuando buscamos definir la ciudadanía nos enfrentamos a un concepto complejo y muy difícil de abordar. López sostiene que ello se debe principalmente a dos razones. Primero, porque no hay una definición única de la misma, y, segundo, porque en la realidad se puede apreciar que hay tantos tipos de ciudadanía como tipos de comunidades políticas modernas. Junto a ello, es necesario distinguir concepciones de ciudadanía —que es lo que hemos desarrollado en este acápite— de elementos de ciudadanía, que es lo que vamos a pasar a presentar a continuación. En ese sentido, debemos asumir por concepciones de ciudadanía al ámbito prescriptivo, es decir, a lo que debe ser; mientras que los elementos de ciudadanía podríamos considerarlos en el ámbito descriptivo, lo que significa recoger ese fenómeno de la propia realidad o de lo que efectivamente es ciudadanía en cada sociedad.

Un aspecto que López señala es que la emergencia de la ciudadanía supone un cambio en las relaciones de autoridad, en la que los gobernados reivindican y desarrollan un conjunto de derechos y responsabilidades frente a los gobernantes, que terminan aceptándolos. En ese sentido, se invierte la manera como hasta ese momento se había organizado el poder, sustentado en privilegios y facultades ejercidos por los gobernantes en desmedro de los gobernados. Para que esos cambios se realicen, tuvo que producirse profundos cambios culturales, jurídicos, éticos, políticos, económicos y sociales. Entre los procesos más importantes podemos mencionar el de secularización de la sociedad, junto con el de individualización

y el surgimiento de la democracia moderna (LÓPEZ 1997: 28). Ello quiere decir que se requiere determinadas condiciones para la ciudadanía moderna como por ejemplo cultura cívica, secularización, nuevo esquema administrativo del Estado, declinación de valores particularistas, emergencia de la idea del espacio público, existencia de prensa política escrita y opinión pública.

La ciudadanía moderna, tal como ha sido definida y expuesta aquí, surge a partir del siglo XVIII, cuando en Europa se inició la conquista de los derechos civiles en torno a la idea de libertad. Luego, en el siglo XIX se consiguieron derechos políticos como la participación política ampliada por el sufragio universal. En el siglo XX se conquistaron los derechos sociales, que comprenden la participación en el bienestar producido por la sociedad (LÓPEZ 1997: 29). En la actualidad, la relación entre ciudadanía y Estado es central, en el sentido que se trata de que el Estado garantice los derechos y, a la vez, que los ciudadanos los ejerzan y los defiendan.

En Europa, el reconocimiento de derechos no fue un proceso simultáneo, en el sentido que fueron reconocidos todos en un mismo período, sino que según Marshall cada uno de los elementos de la ciudadanía —civil, política y social— fue produciéndose de manera paulatina desde que fueron sancionados en el sistema jurídico a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX, respectivamente.

A diferencia del caso europeo, en el Perú y en otros países de América Latina los primeros derechos civiles fueron reconocidos durante las tres primeras décadas del siglo XX, luego a partir de la década del cincuenta se demandaron los derechos sociales, junto a ellos se requirieron de manera simultánea derechos civiles y políticos. Ello constituye una primera diferencia respecto a la experiencia europea, pero hay otras dos: el hecho de que las demandas sociales en el caso peruano provienen de la pobreza de la población, y que no se logró conformar una comunidad política nacional en la que estuvieran plenamente integrados los sectores populares. Todo ello configuró el carácter inacabado del proceso de formación de la ciudadanía en nuestro país. Por esa razón, López sostiene que las deficiencias en la formación de la ciudadanía se deben a la acentuada desigualdad de esta, lo que se hace evidente en el acceso desigual al conjunto de los derechos civiles, políticos y sociales; esto da lugar a una alta inconsistencia ciudadana y origina la formación de brechas sociales, regionales, rural-urbanas, de género y étnicas (1997: 29).

Pasemos ahora a analizar a la sociedad civil, para lo cual debemos tomar en consideración que estamos ante una categoría de análisis que parte de la identificación de un grupo heterogéneo ubicado en el ámbito de lo social que debe ser distinguido del Estado y de las organizaciones privadas lucrativas vinculadas al mercado (producción

y circulación).¹¹ Adicional a esta división tripartita, algunos prefieren distinguir la sociedad civil de la sociedad política;¹² esta última suele estar más asociada al Estado. De esa forma, la sociedad civil no incluye a los partidos políticos —sociedad política— ya que estos se orientan demasiado hacia la obtención de cargos públicos (THIERY 2006: 1288). En esa línea, tal como señalan Cohen y Arato (2001: 9), el papel político de la sociedad civil no está relacionado directamente con el control o la conquista del poder, sino con la generación de influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no restringida en la esfera pública cultural. Por ello, tanto las organizaciones privadas lucrativas como la sociedad política se relacionan con la sociedad civil al cumplir la función de mediación entre esta y el Estado. ¿Por qué es importante la mediación con el Estado? Porque el Estado es quien institucionaliza determinadas políticas y otorga garantía a determinados derechos requeridos por la sociedad civil.

Dada la importancia de la sociedad civil, en las siguientes líneas vamos a definir esta categoría, luego indicaremos quiénes la conforman y el papel que tiene al interior de las estructuras sociales. De esa manera mostramos no solo su complejidad, sino que asimismo incidiremos en aquellos aspectos que permitirán comprender mejor el papel de la sociedad civil en nuestro país.

38 Thiery denomina sociedad civil a una esfera de acción colectiva y de discursos públicos que actúa entre el ámbito privado y el Estado. Señala, asimismo, que está constituida por una diversidad de asociaciones plurales, incluso en competencia, que organizan sus asuntos de modo relativamente autónomo y expresan sus intereses tanto materiales como no materiales (2006: 1288).

Una definición más desarrollada es la que proponen Cohen y Arato, quienes entienden la sociedad civil como una

[...] esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La *sociedad civil* moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y, especialmente, los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social. Si bien las dimensiones autocreativa e institucionalizada pueden existir por separado, a largo plazo se requiere tanto de la acción independiente como de la institucionalización para la reproducción de la sociedad civil. (2001: 8)

¹¹ Algunos denominan este sector como sociedad económica, la misma que está compuesta de organizaciones de producción y distribución, por lo común empresas, cooperativas, sociedades y otras similares (COHEN & ARATO 2001: 9).

¹² La sociedad política incluye a los partidos políticos, organizaciones políticas y públicos políticos, como por ejemplo los Parlamentos (COHEN & ARATO 2001: 9).

Asimismo, si se conceptúa a partir de la dicotomía sociedad/Estado, Norberto Bobbio (2006) señala que la sociedad civil tiene una definición en negativo a partir de lo que el Estado no hace. En esa línea, esta definición sería la siguiente: «sociedad civil como conjunto de relaciones no reguladas por el Estado, y por consiguiente como todo lo que sobra, una vez que se ha delimitado bien el ámbito en el que se ejerce el poder estatal».¹³

De las definiciones presentadas podemos deducir que la sociedad civil, ubicada en el ámbito de lo social, es una esfera de acción colectiva, de discursos públicos y de interacción social. Su papel principal es actuar entre el ámbito privado y el Estado, pero requiere la mediación tanto de la sociedad política como de las organizaciones económicas con fines de lucro para que sus intereses sean garantizados por el Estado o para cambiar determinadas políticas hasta ese momento vigentes. La sociedad civil no busca alcanzar el poder, sino ejercer influencia a través de dos mecanismos: la acción y la discusión. Esto último es parte de la construcción de lo que se denomina opinión pública.

Otro aspecto importante es establecer quiénes forman parte de la sociedad civil. Sobre ello podemos señalar que la sociedad civil está conformada por diversas organizaciones, movimientos y formas de comunicación pública. Algunos autores establecen que la integran iniciativas ciudadanas y grupos de derechos únicos, asociaciones y grupos de interés, instituciones culturales y educativas, asociaciones religiosas, organizaciones de desarrollo y grupos de autoayuda (THIERY 2006: 1288). Otros consideran que la sociedad civil también está conformada por las familias, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública (COHEN & ARATO 2001: 8).

En América Latina, la sociedad civil hace referencia a una red de grupos y asociaciones entre las familias y los grupos de contactos directos personales, por una parte, y las organizaciones claramente estatales, por la otra, que median entre los individuos y el Estado, entre lo privado y lo público (COHEN & ARATO 2001: 71). En el primer caso, la sociedad civil está integrada por aquellas asociaciones que fueron identificadas como parte de ella por un enfoque clásico, en la segunda propuesta se agregan otros elementos que surgen a partir de la década de 1980, como son los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. Así, el último grupo es

¹³ Incluso en esta definición es necesario, de acuerdo con Bobbio, considerar las diversas acepciones según si estamos ante una primera que identifica lo no-estatal con lo preestatal, y una segunda de lo antiestatal y lo postestatal. En el caso de la primera, estaríamos ante asociaciones que existen antes del Estado y sobre ellas el Estado se sobrepone para regularlas, pero sin obstaculizar su desarrollo ni impedir su renovación continua. En el caso de la segunda, este concepto asume una connotación axiológica positiva como el lugar donde se manifiestan las instancias de cambio de las relaciones de dominio (2006: 41-42).

producto de la experiencia de América Latina reciente que incluye —entre otros— a las organizaciones estatales como espacios donde se canaliza la participación ciudadana organizada en el ámbito público.

Respecto al papel de la sociedad civil al interior de las estructuras sociales modernas, podemos señalar que esta ha sido valorada de manera diferente por la concepción liberal, por la republicana y por el ideal de un ámbito público libre. Cada una de estas concepciones otorga una función o peso particular a la sociedad civil respecto al conjunto de la sociedad. Así, en la concepción liberal, se sigue la propuesta de John Locke. Es decir, que la sociedad civil es un espacio libre cuya existencia es previa al Estado. En ese sentido, se caracteriza porque se autorregula, es plural, autónoma y contribuye al proceso civilizatorio de los actores colectivos, teniendo como base la ciudadanía. Su ideal es alcanzar una sociedad de ciudadanos, lo que da la capacidad para que estos tengan derechos y los puedan defender frente al Estado. Según Thiery, en dicha concepción liberal, la sociedad civil cumple una función protectora de la autonomía privada de estos ciudadanos (2006: 1289).

40

Para la concepción republicana, la sociedad civil se enmarca dentro de la propuesta inicial de Tocqueville, la misma que fue desarrollada posteriormente por Arendt. La perspectiva de Tocqueville establece una sociedad civil pluralista y participativa. Según Thiery, representa el lugar donde se forman y practican las virtudes cívicas y, por lo tanto, cumple la función de ser la base y la escuela de la democracia. En esa línea, la función es de transmisión y socialización política. Mientras que la propuesta de Arendt está más vinculada con la política, ya que se trata de un proyecto abierto en el cual se produce una democratización cada vez mayor a partir del fortalecimiento de la esfera pública de formación de opiniones y voluntades. Visto así, es complementario a la sociedad política (partidos políticos, parlamentos), ya que mientras esta legisla de manera temporal, la sociedad civil al tener un rol activo exige una actualización normativa permanente (THIERY 2006: 1289).

Desde la concepción orientada por el ideal de ámbito público libre, Thiery sostiene que es Habermas quien retoma tanto las ideas liberales como las republicanas, pero que brinda una función a la sociedad civil menos ambiciosa y más precisa. Así, para Habermas el papel de la sociedad civil vendría a ser una caja de resonancia que recoge y luego amplifica las demandas de la sociedad y las traslada a la esfera pública política. Por lo tanto, la función de la sociedad civil es comunicativa. Para que ello sea posible es indispensable la existencia de garantías constitucionales y una cultura civil propicia (THIERY 2006: 1289-1290).

Vale la pena precisar lo siguiente: cuando en la actualidad nos referimos a sociedad civil, debemos tener presente que este concepto ha resurgido a partir de la década de 1970, pero que se trata de una categoría que nace en Occidente en el siglo XVII, con el mundo moderno. El hecho es que durante el resurgimiento de fines del siglo XX este concepto clásico sufrió diversas modificaciones, especialmente se incorporaron nuevos elementos como los movimientos sociales, la condición de *autolimitada*,¹⁴ se amplió el campo de democratización, ejerciendo influencia sobre la sociedad política y económica; hubo, así, una clara distinción entre sociedad civil y sociedad burguesa. El contexto de ese resurgimiento se produce con las transiciones democráticas en dos espacios geográficos: Europa oriental —especialmente Polonia, Checoslovaquia y Hungría— y América Latina (COHEN & ARATO 2001: 34-35, THIERY 2006: 1289).

En el caso del Perú, estamos ante una sociedad compuesta por un significativo tejido social. Según Kahatt:

[...] hacia 1995 existían en el país más de 110 000 organizaciones privadas sin fines de lucro. Esta cifra incluía, entre otras, a 64 905 organizaciones sociales de base, 29 491 organizaciones deportivas o culturales, 14 346 instituciones educativas, y según algunos cálculos, alrededor de 1 600 ONG [...]. Prácticamente la mitad de la población del país (48,7%) participa en algún tipo de organización social. De ese total, alrededor de 60% interviene en ellas con relativa intensidad [...]. En el caso peruano, tras una densa trama organizativa se oculta una escasa vertebración más allá de lo local o sectorial. (2002: 452)

41

La razón de esa característica podría recaer en la existencia de un Estado fuerte y especialmente autoritario durante gran parte de su historia (siglo XIX y varias décadas del siglo XX). Así, organizaciones de la sociedad civil modernas surgen a fines del XIX y principios del XX como resultado del tercer ciclo modernizador, cuando se producen los procesos de proletarización y profesionalización. Las respuestas del Estado a las demandas canalizadas por estas organizaciones tuvieron actitudes patrimonialistas, clientelismo y autoritarismo. Tanto López como Kahatt coinciden en que, en el caso peruano, las demandas de derechos sociales se produjeron de forma paralela con las demandas de derechos civiles. Es decir, demandas de mejoras de condiciones de vida iban a la par con demandas para el reconocimiento de sindicatos y el derecho a la huelga (KAHATT 2002: 453).

¹⁴ Se entiende por autolimitada la condición de que las asociaciones o movimientos ya no son fundamentalistas, pues terminaban muchas veces bajo un escenario de desactivación o colapso una vez que lograban sus objetivos. Por ejemplo, en los procesos de transición a la democracia, la característica de ser autolimitadas permitió que pasaran de la etapa de «liberación» a la etapa de democratización. La liberación definida como el restablecimiento o extensión de los derechos individuales y de grupo y la democratización entendida en función del establecimiento de un principio de ciudadanía basado por lo menos en un mínimo procedimental de participación (COHEN & ARATO 2001: 71).

Es del caso señalar que los ciclos de intervención de las organizaciones de la sociedad civil, que condujeron a las etapas de liberalización y transición democráticas, coinciden con los ciclos de las «incurSIONES democratizadoras» planteadas por Sinesio López (1997), cuando analiza la construcción y configuración de la ciudadanía. En ese sentido, la ciudadanía y la sociedad civil en nuestro país se fortalecen y retroalimentan entre sí.

Luego de abordar la ciudadanía y la sociedad civil, pasemos a analizar la democratización, que es un proceso por el cual la democracia se establece en una realidad determinada. A partir de esta definición general surgen dos acepciones. La primera que da cuenta del paso de regímenes autoritarios o totalitarios al democrático. La segunda, de la que nos ocuparemos en este documento, se refiere al proceso de profundización de la democracia en una realidad que ya goza de esta como forma de gobierno.

En ese segundo sentido, la democratización implica la ampliación de los derechos de participación de los ciudadanos en las decisiones políticas en todos los ámbitos del sistema, así como en todos los subsistemas sociales relevantes (NOHLEN 2006: 356). Sobre esta definición, Jackisch precisa que con la democratización se difunden e intensifican prácticas democráticas en la toma de decisiones en unidades menores de la sociedad global, como por ejemplo en los ámbitos laborales, familiares, educativos, entre otros. Ello se debe a que en una sociedad donde la democracia está implantada de manera fuerte se transmiten a instancias intermedias prácticas democráticas. Al respecto Jackisch señala lo siguiente:

[...] la democratización entendida como la implementación, ampliación y/o profundización de la democracia, debería ser comprendida como la necesidad de una mayor comprensión de la naturaleza de las instituciones democráticas, su funcionamiento y los motivos por los que progresan o fracasan. Como se ha dicho, democracia tiene un sentido útil, solo si se la define en términos institucionales, pero también supone negociaciones, compromisos y acuerdos y el vencimiento de la necesidad de resolución pacífica de diferencias. (2000: 372)

Un aspecto particularmente relevante de la democratización es que incluye aspectos axiológicos. En efecto, cuando en una realidad determinada se ha hecho efectiva la democratización da lugar al consentimiento, lo que significa la aceptación y el derecho de compartir valores fundamentales de la sociedad. En ese sentido, la democratización requiere un grado de consenso respecto a los valores fundamentales que sostienen a la democracia.

De lo visto en este apartado podemos señalar que en el ámbito de la sociedad, el proceso de democratización se desarrolla en dos campos. El primero en el ámbito del Estado, cuando este garantiza la participación de la sociedad en espacios de

consenso. El segundo se da en el ámbito interno de las organizaciones de la sociedad, cuando estas incorporan prácticas democráticas en su funcionamiento.

Parte del proceso de democratización, es el ejercicio de la participación ciudadana a través de funciones de control, lo que fue señalado por Rosanvallon (2007) como contrademocracia. Según este autor, se trata del ejercicio de contrapoderes sociales y también institucionales destinados a compensar la erosión de la confianza hacia la democracia real mediante una organización de la desconfianza, la misma que ha sido expresada tanto desde una perspectiva liberal como desde un enfoque democrático.

La perspectiva liberal de la contrademocracia estuvo concentrada en prevenir la acumulación de poderes, para proteger al individuo de las invasiones del poder público. Es decir, buscaban que no haya un retorno al absolutismo o al despotismo, del cual se salió en los siglos XVII y XVIII. De ahí que se establecieran mecanismos de vigilancia, tanto para evitar el retorno al absolutismo, como para poder enfrentar oportunamente los yerros de los nuevos regímenes surgidos de la voluntad general. Se trata de un poder de prevención (ROSANVALLON 2007: 25-26).

En el caso de la perspectiva democrática, la desconfianza tiene por objeto velar que el poder sea fiel a sus compromisos y se mantenga la exigencia inicial de un servicio al bien común. Para Rosanvallon, esta desconfianza se manifiesta de tres maneras: los poderes de control, las formas de obstrucción y la puesta a prueba a través de un juicio. Así señala:

A la sombra de la democracia electoral-representativa, estos tres contrapoderes dibujan los contornos de lo que propongo llamar una contrademocracia. Esta contrademocracia no es lo contrario de la democracia; es más bien una forma de democracia que se contrapone a la otra, es la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, la democracia de la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral. Esta contrademocracia conforma de este modo un sistema con las instituciones democráticas legales. Apunta a prologar y extender sus efectos; constituye su contrafuerte. Por eso debe ser comprendida y analizada como una verdadera forma política [...]. (2007: 27)

Estas dimensiones de la contrademocracia presentes en los actuales momentos no son nuevas, pues surgieron en el mismo momento que nació la democracia moderna. Es decir, la soberanía del pueblo desde un inicio se expresó de dos maneras: a través del derecho al sufragio y mediante las acciones de control al poder que emanó de las elecciones. Así, al principio se buscó una fórmula de mandato imperativo que no fue efectivo porque impedía la deliberación abierta, por lo tanto se optó por la práctica efectiva de un cuestionamiento permanente. En ese sentido, se conformó un «contrapoder» a la vez estabilizador y corrector. Las tres principales modalidades de este contrapoder son la *vigilancia*, la *denuncia* y la *calificación*. Estas

modalidades actúan de manera permanente, a diferencia de las elecciones que son intermitentes, pueden ser realizadas por los ciudadanos y las ciudadanas, así como por las organizaciones de la sociedad civil (ROSANVALLON 2007: 30).

De los tres, a continuación abordaremos las ideas principales del control a través de la vigilancia. La vigilancia está estrechamente vinculada a la atribución esencial de la ciudadanía, la cual es velar o estar en estado de alerta. Así, la vigilancia es a la vez control y acción. El control es una mirada aguda y permanente sobre los actos de los gobernantes. «La vigilancia corrige las arritmias del llamado a las urnas, haciendo que el pueblo esté siempre disponible [...]. La vigilancia caracteriza en ese sentido una disposición: la presencia, la atención» (ROSANVALLON 2007: 49).

La vigilancia potencia la democracia al promover una forma de presencia activa, accesible a todos y constituida por la acción de todos. Esta vigilancia puede ser la tradicional, aquella que surge con la Revolución francesa, y también puede ser contemporánea, como la vinculada a la regulación:

La vigilancia cívica es directamente política, manifestándose de múltiples modos: intervenciones de la prensa, de asociaciones, de sindicatos, peticiones, huelgas, etc. Cumple siempre un papel esencial de alerta y protesta, sobre todo en los períodos de crisis o de conflictos. Pero después aparece otra forma de vigilancia, más difusa, que se manifiesta como un flujo continuo de evaluaciones y de críticas de la acción de los gobernantes por los gobernados, a un nivel muy descentralizado y en los campos más diversos de las políticas públicas. Consiste en una especie de inspección continua de sus diferentes dominios de la acción gubernamental. Opera a través de un conjunto de canales diferentes, que van desde las encuestas hasta la edición de informes, desde la intervención en las comisiones especializadas hasta la publicación de reportajes. El desarrollo de Internet por su lado ha contribuido a multiplicar la circulación de todos esos elementos. Esta vigilancia de regulación tiene como consecuencia la construcción de la atención pública como una cuasi-institución, invisible y dispersa, pero al mismo tiempo productora de efectos importantes. (ROSANVALLON 2007: 54)

44

Los recientes desarrollos teóricos sobre el funcionamiento del Estado han considerado la importancia del componente ciudadano en el ejercicio o administración del poder político. De esa manera, la creación de «instituciones y métodos que promueven el ejercicio legal, transparente y participativo del gobierno» define un marco institucional, denominado «gobernanza», propicio para la afirmación de la democracia (PANFICHI 2002: 8). Por lo general, se asume que la existencia de un equilibrio normativo entre Estado-sociedad civil-mercado es una condición o requisito para un desenlace exitoso del proceso democratizador en un país.

Lo que hemos expuesto en estos párrafos conforma los elementos que nos permiten comprender el caso peruano. Así, pudimos analizar la ciudadanía, la sociedad civil y la contrademocracia o contrapeso democrático de la sociedad frente al Estado. Ahora pasemos a examinar la especificidad del caso peruano.

En el Perú, si bien la Ley N.º 26300 fue promulgada en 1994, luego dejó de tener efecto, hasta el año 2001 cuando fue restablecida con la Ley N.º 27250, norma que restituye la plena vigencia de la Ley N.º 26300. A partir de ello, un conjunto de normas garantiza el ejercicio de mecanismos de control y de participación. Es del caso señalar que la mayoría de ellas están vinculadas a la descentralización y al ámbito regional y local. El cuadro 1.1 nos muestra la evolución legislativa de los procesos de participación ciudadana.

CUADRO 1.1

LEYES SOBRE MECANISMOS DE CONTROL Y PARTICIPACIÓN EN EL PERÚ

N.º	INSTRUMENTO LEGAL	NÚMERO DE LA NORMA	AÑO DE PROMULGACIÓN
1	Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos	Ley N.º 26300	1994
2	Ley que restituye la plena vigencia de la Ley N.º 26300	Ley N.º 27250	2001
3	Ley de Reforma a la Constitución	Ley N.º 27680	2002
4	Ley de Bases de la Descentralización	Ley N.º 27783	2002
5	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Ley N.º 27867	2002
6	Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867, para regular la participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y fortalecer el proceso de descentralización y regionalización	Ley N.º 27902	2003
7	Ley que modifica la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (27867), fijando un plazo para la instalación de los Consejos de Coordinación Regional	Ley N.º 28013	2003
8	Ley Orgánica del Presupuesto Participativo	Ley N.º 28056	2003
9	Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto Participativo	D.S. N.º 171-2003-EF	2003
10	Instructivo para el Proceso de Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo	Resolución Directorial N.º 010-2004-EF/76.01	2004
11	Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales	Ley N.º 28273	2004
12	Ley que modifica los artículos 23.º y 29.º de la Ley N.º 26300, Ley de los derechos de Participación y Control Ciudadanos	Ley N.º 28421	2004

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

No obstante, cuando se analizan los mecanismos de control y participación que activan los ciudadanos y la sociedad civil, podemos observar que no todos han sido utilizados con la misma frecuencia. Hay algunos que han sido activados más que otros. Así, en el cuadro 1.2 se resume la frecuencia de consultas populares, iniciativas legislativas y revocatorias del mandato de autoridades realizadas.

CUADRO 1.2

MECANISMOS DE CONTROL Y PARTICIPACIÓN REALIZADOS EN EL PERÚ (1993-2010)

CONSULTA POPULAR (1993-2010)	<p>1993- Referéndum vinculante: Ratificación de la Constitución. (Aprobada)</p> <p>2002- Municipio de Tambo Grande. Contra la cesión de tierras a una industria multinacional.</p> <p>2007- Región de Perú. Referéndum «contra» una mina de cobre al aire libre. Más del 60% del padrón votó y el 90% se manifestó contra la mina. El Presidente la había declarado legal y no vinculante.</p> <p>2010- Referéndum Nacional para la aprobación o desaprobación del texto de la iniciativa legislativa de la Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú: «Proyecto de Ley de Devolución de Dinero del FONAVI a los Trabajadores que contribuyeron al mismo».</p>
<i>Frecuencia: cuatro</i>	<p>1993- Propuesta ciudadana de referéndum para anular la ley de interpretación auténtica que permitía a Fujimori presentarse para un tercer mandato. (Desestimada)</p>
INICIATIVA LEGISLATIVA (2002-2005)	<p>2002- Presentada por el Foro Democrático para el restablecimiento de la Constitución de 1979, Rechazada por el Congreso.</p> <p>2003- Propuesta orientada a anular la Constitución de 1993. (Pendiente)</p> <p>2003- Propuesta de la Asociación Civil Dignidad Humana de modificación de algunos artículos de la Constitución referidos a la protección de derechos personales.</p> <p>2004- Propuesta presentada por Veeduría Ciudadana: derivó en Ley n.º 28278 de Radio y Televisión.</p> <p>2004- Propuesta para la gestión de fondos del FONAVI, Ley n.º 27677.</p> <p>2005- No a la privatización de PetroPerú. (Aprobada)</p> <p>2005- No a la privatización de las empresas de agua y alcantarillado. (Rechazada)</p>
<i>Frecuencia: siete</i>	
REVOCATORIAS DE MANDATO (1997-2010)	<p>1997- En 60 distritos y una provincia se solicitó la revocatoria de 61 alcaldes y 129 regidores, de los cuales se revocó al 69% y 72%, respectivamente.</p> <p>2001- En 172 distritos y una provincia se solicitó la revocatoria de 166 alcaldes y 462 regidores, de los que se revocó el 7% y 6%, respectivamente.</p> <p>2004- En 187 distritos y una provincia se solicitó la revocatoria de 187 alcaldes y 691 regidores, de los que se revocó el 14% y 15% respectivamente.</p> <p>2005-I - En 15 distritos se solicitó la revocatoria de 13 alcaldes y 53 regidores; se revocaron 9 alcaldes y 34 regidores.</p> <p>2005-II- En 6 distritos se solicitó la revocatoria de 6 alcaldes y 21 regidores, de los que se revocaron 3 alcaldes y 7 regidores.</p> <p>2008- En 240 distritos y 3 provincias se solicitó la revocatoria de 237 alcaldes y 999 regidores, de los que se revocaron 95 alcaldes y 444 regidores.</p> <p>2009- En 72 distritos se solicitó la revocatoria de 67 alcaldes y 271 regidores, de los que se revocaron 22 alcaldes y 132 regidores.</p>
<i>Frecuencia: siete</i>	

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N.º 26300, consta de ocho capítulos distribuidos en dos títulos. El título I «Disposiciones generales» comprende los dos primeros capítulos: De los derechos de participación y control ciudadanos y De la presentación de iniciativas. El Título II «De las Disposiciones Específicas» comprende los siguientes seis capítulos: De la iniciativa legislativa, De la iniciativa de Reforma Constitucional, De la revocatoria y remoción de autoridades, De la demanda de rendición de cuentas, del Referéndum y de las consultas populares, y Disposiciones finales.

Son derechos de participación de los ciudadanos, los siguientes: iniciativa de reforma constitucional, iniciativa en la formación de las leyes, referéndum, iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y ordenanzas municipales; y, otros mecanismos de participación establecidos en la legislación vigente (artículo

2.º). Son derechos de control de los ciudadanos los siguientes: revocatoria de autoridades, remoción de autoridades, demanda de rendición de cuentas; y otros mecanismos de control establecidos por la ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

La vigencia de esta norma garantiza la participación ciudadana como derecho, lo que incluye un conjunto de mecanismos de democracia directa y el ejercicio de la sociedad de mecanismos de contrademocracia o de contrapeso democrático al poder del Estado. Es decir, los ciudadanos y la sociedad civil pueden ejercer vigilancia ciudadana como un derecho garantizado por la Constitución Política (artículo 31.º) y por la mencionada Ley N.º 26300.

1.4 *Cultura política y cultura electoral*

En este acápite desarrollamos aspectos conceptuales sobre cultura política y cultura electoral; asimismo, abordamos algunos elementos de la cultura política, como por ejemplo la opinión, los valores y las actitudes. Finalmente, tratamos el tema de las elecciones como elemento articulador entre las instituciones y la sociedad.

La cultura política —al ser un elemento de la democracia— es ubicada como una variable dependiente respecto a las instituciones y la ciudadanía. Igual sucede, aunque de manera más precisa, con la cultura electoral, ya que esta es un componente de aquella.

En esa línea, la interacción mencionada será vista a través de uno de los momentos en los cuales se produce el encuentro: los procesos electorales. En efecto, podemos señalar que cuando el pueblo soberano se congrega en el ritual del sufragio es la oportunidad en la cual el Estado-nación, por un lado, y la ciudadanía, por el otro, confluyen en el refuerzo de la institucionalidad democrática a través del ejercicio del derecho a elegir o ser elegido. No obstante, es preciso indicar que la cultura electoral no es exclusiva para este tipo de relación Estado-sociedad, sino que también es parte del proceso de democratización de las instituciones del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil cuando organizan sus procesos de elección de democracia interna.

El concepto que ahora vamos a desarrollar es el de cultura electoral. Este se deriva del de cultura política, el cual se entiende a partir de la cultura para la democracia y la cultura cívica. De manera preliminar podemos afirmar que la cultura electoral es el proceso subjetivo (opiniones, valores y actitudes) a través del cual se produce la valoración del voto en el contexto de una sociedad democrática. En efecto, en dicho proceso de configuración participan valores, actitudes

y conductas que los miembros de la sociedad poseen y muestran en virtud a lo que perciben y conciben respecto a la democracia procedimental. Por esa razón, la cultura electoral viene a ser el conjunto de percepciones, propuestas, valores, opiniones, actitudes, formas de ponerse de acuerdo, así como el conjunto de acciones que puede conducir a una participación consciente y responsable durante un proceso electoral democrático, desarrollado en el ámbito público de una sociedad. Nótese que en esta última acepción estamos en el plano del deber ser, es decir, en el ámbito de un concepto de tipo prescriptivo.

Por lo tanto, nos interesa analizar la cultura electoral y los elementos que la promueven, ello con el fin de contribuir a comprender una de las maneras como se produce el proceso de construcción de la ciudadanía y sociedad civil en el Perú, a partir de los procesos electorales y de manera más general respecto al derecho de participación política. Las variables de análisis estarán dadas por las reglas de juego, los actores electorales, los valores y los procedimientos.

La democracia y la cultura política pueden ser entendidas como variables que se relacionan de manera dependiente con las instituciones y la ciudadanía. Ello es así, porque la configuración y el cambio que puede generarse en las instituciones o en la ciudadanía marcan de cierta manera a la democracia y a la cultura política. Pero, tal como sostienen Aljovín y Jacobsen, el comportamiento de las personas y grupos no puede derivarse en forma lineal de intereses o constreñimientos institucionales, ello porque las acciones humanas están siempre involucradas en un complejo lenguaje de símbolos y valores que las hacen inteligibles a otros (2007: 14).

48

Cuando uno se refiere a cultura política, cultura cívica y cultura electoral —en un primer momento— da la impresión de que se trata de sinónimos. Sin embargo, ello no es así, porque cultura política es un concepto que abarca a los demás. Los otros conceptos (cultura cívica y cultura electoral), si bien derivan de la cultura política, tienen a su vez diferencias entre sí, y elementos propios que dan validez a esas distinciones.

En las siguientes líneas vamos a exponer brevemente el significado de cada uno de ellos, sus diferencias, cómo se relacionan entre sí y luego mostraremos las particularidades que presentan en una realidad como la nuestra.

1.4.1 Cultura política

Según Dieter Nohlen, la cultura política es la variable más importante en el desarrollo de la democracia en América Latina. Para este autor, la cultura política es la red de relaciones que se concreta en ideas y valores, en símbolos y normas compartidas

por una sociedad, la misma que es entendida como una mentalidad que guía y condiciona el pensar, actuar y sentir de los actores políticos en el ámbito de un contexto social determinado (2007: 269).

En ese mismo sentido, Berg-Schlosser sostiene que la cultura política es una categoría de análisis que da cuenta de la dimensión subjetiva de los fundamentos sociales de los sistemas políticos. Es decir, se refiere a los distintos grados de conciencia política, de mentalidades, formas de pensar o de conductas «típicas» que involucran a una sociedad completa o grupos en su conjunto. En sus términos, cultura política «abarca todas las características individuales de la personalidad políticamente relevantes, predisposiciones latentes para la acción política, fijadas en las actitudes y valores, también en sus modalidades simbólicas y la conducta política concreta» (2006: 317). De esa forma se puede acceder al conocimiento de esas predisposiciones a través de las opiniones, valores y actitudes. Tanto los valores como las actitudes son más intensos y duraderos, mientras que las opiniones son más efímeras, pero tal como señala Sartori (2003), estas son muy importantes, especialmente cuando se manifiestan a través del voto durante los procesos electorales. En el caso de las actitudes, se pueden distinguir sus componentes a través de los aspectos afectivos, cognitivos y evaluativos.

Asimismo, cuando se identifica cuáles son los factores que influyen en la conformación de la cultura política, es necesario distinguir aquellos que son individuales de los colectivos.

49

☞ *Factores individuales.* En estos se pueden mencionar dos tipos: aquellos que están vinculados a los aspectos propios de la socialización política y los que están vinculados a los asuntos económicos. En el primer caso, se trata de la sociedad civil, entendida en su sentido amplio, tal como ha sido presentada en este estudio; es decir, que incluye un entorno básico y formativo (familia y escuela) y un ámbito social un poco más amplio (generación, asociaciones sociales, políticas, laborales). En el segundo caso, se trata de un elemento vinculado a los intereses económicos de la persona, la misma que está ligada a la estructura socioeconómica de la propia sociedad.

☞ *Factores colectivos.* Estos factores son, a su vez, de dos tipos: aquellos que provienen de la tradición de la sociedad o grupo al que se pertenece, así como a las instituciones políticas predominantes. En este tipo de factor estamos en el ámbito de la mentalidad colectiva. El segundo tipo corresponde a los factores que se refieren a los acontecimientos coyunturales, como por ejemplo crisis políticas, procesos de transición democrática, revoluciones, guerras, entre otros (BERG-SCHLOSSER 2006: 317).

Respecto a este concepto hay varios enfoques o escuelas que dan mayor peso a determinados elementos, o asignan diversos valores (explicativos, dependientes, intervinientes, etc.) al momento en que se analiza una sociedad en particular. En esa

línea, las primeras propuestas provienen de Almond y Verba,¹⁵ así como de Parsons, luego hubo definiciones de autores marxistas especialmente influidos por Gramsci.

No obstante —según sostiene Fernández— desde su origen se trata de un concepto caracterizado por su ambigüedad, ya que estuvo asociado a una definición prescriptiva, en el sentido que identificaba una cultura política que facilitaba el desarrollo y funcionamiento de los sistemas democráticos. Es decir, analizar la cultura política en relación con la estabilidad política; o el vínculo entre la cultura política con el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, otros consideran que la cultura política debe ser vista como un concepto neutro, que sirva para analizar o investigar la diversidad de las matrices culturales que permite orientar la actividad política en una sociedad en un momento dado (FERNÁNDEZ 2000: 291). En tal sentido, esta última opción considera que el concepto cultura política es válido como categoría de análisis para otras formas de gobierno, por lo tanto no es un concepto exclusivo para comprender las actitudes y comportamientos de los miembros de una sociedad democrática.

La definición y clasificación de Almond y Verba acerca de los tipos de orientaciones políticas sigue los criterios de Parsons y Shils. La orientación se refiere a aspectos internalizados de objetos y relaciones, e incluye:

- 50
- Orientaciones cognitivas, esto es, el conocimiento y la creencia acerca del sistema político, sus roles y las incumbencias de dichos roles, sus entradas y sus salidas.
 - Orientaciones afectivas, o sentimientos acerca del sistema político, sus roles, personas y su actuación.
 - Orientaciones evaluativas, los juicios y opiniones acerca de los objetos políticos que típicamente involucra la combinación de estándares de valor y criterio con información y sentimiento.

Así, en el tratamiento de las partes componentes del sistema político se distinguen tres clases de objetos: *i*) los roles específicos y estructuras, como cuerpos legislativos, ejecutivos o burocracias; *ii*) la incumbencia de roles, como monarcas particulares, legisladores y administradores; y, *iii*) políticas públicas particulares, decisiones o reforzamientos de decisiones.

Las orientaciones de un individuo pueden ser sistemáticamente exploradas del siguiente modo: ¿qué conocimientos tiene de su nación y de su sistema político?, ¿qué sentimientos guarda hacia el sistema político y cómo lo evalúa?, ¿qué conocimientos tiene de las estructuras y roles políticos de las élites?, ¿qué disposición tiene hacia

¹⁵ Luego de la segunda guerra mundial, Gabriel Almond y Sydney Verba (1963) publican el libro *The Civic Culture*, convirtiéndose en los pioneros de investigaciones de esta naturaleza.

ellos y cómo los valora?, ¿qué conocimientos tiene de las estructuras de decisión y de refuerzo y de la toma de decisiones?, ¿se percibe a sí mismo como miembro de la comunidad y del sistema político?

CUADRO 1.3

TIPOS DE CULTURA POLÍTICA

	El sistema como objeto general	Los <i>input</i>	Los <i>output</i>	La persona como participante activo
Parroquial	0	0	0	0
Súbdito	1	0	1	0
Participante	1	1	1	1

Fuente: Almond y Verba (1963)

De esta manera, se parte de la premisa de que no hay culturas puras sino que ellas se combinan. Por lo tanto, se pueden distinguir:

- ❧ *La cultura parroquial del súbdito.* Tipo de cultura en la cual una porción sustancial de la población ha rechazado las exigencias exclusivas de la autoridad difusa tribal, poblana o feudal y ha desarrollado lealtad hacia sistemas políticos más complejos con estructuras gubernamentales especializadas centrales.
- ❧ *La cultura del súbdito-participante.* La manera por la cual el cambio de una cultura parroquial a una cultura del súbdito es resuelta afecta grandemente el camino por el cual el cambio de una cultura del súbdito a una de participante toma lugar.
- ❧ *La cultura parroquial-participativa.* En esta se presenta el problema contemporáneo del desarrollo cultural en varias de las naciones emergentes. Por ello, la cultura es predominantemente parroquial. Las normas estructurales que se han introducido son usualmente participantes; por congruencia, entonces, ellos requieren una cultura participante.

A su vez, hay otros dos conceptos que vale la pena considerar: «subcultura política» y «rol cultural». Al respecto, Almond y Verba adaptan esta terminología de Ralph Linton quien usa el término «subcultura» para referirse a las partes componentes de las culturas políticas. Al menos existen dos tipos de subculturas diferenciadas: Primero, el término puede ser usado para referirse al estrato de la población que está persistentemente orientado en un sentido hacia los procesos de *input* y *output*, pero mantiene su lealtad a las estructuras políticas. Por otro lado, está lo que ocurre en sistemas mezclados sistemáticamente, por eso en una cultura súbdito-parroquial mezclada una parte de la población va a estar orientada hacia las autoridades tradicionales difusas y otra hacia la estructura especializada del sistema central autoritario.

Otro estudioso que avanza en la definición de cultura política —a partir de la propuesta de Almond y Verba, y las influencias de Weber¹⁶— es Inglehart, quien analiza las actitudes —base de las diversas culturas políticas— de las sociedades industrializadas. Así, Inglehart propone que «[...] los pueblos de determinadas sociedades tienden a ser caracterizados de acuerdo con atributos culturales relativamente durables que tienen algunas veces consecuencias políticas y económicas importantes» (1988: 1228). Sostiene, asimismo, que una vez que estas sociedades industriales avanzadas han alcanzado cierto nivel de desarrollo, aparece —de manera paradójica— una serie de valores posmateriales preocupados por la calidad de vida. Se trata de una propuesta sistemática, explícita y constituida por valores, actitudes y conocimientos que pueden ser apprehendidos mediante encuestas o entrevistas.

Después de la propuesta de Inglehart, surgió en la década de 1990 la de Merelman que se opone al primero de manera radical, ya que propone una «concepción mundana» de cultura política. Según Fernández, esta concepción recoge información sobre la cultura política tal y como se muestra en la vida cotidiana, de manera asistemática e implícita, en las conversaciones e intercambios que expresan la manera peculiar como los individuos construyen, usan e interpretan las ideas, los términos, los símbolos que pueden resultar centrales en el quehacer político. Este autor sostiene que las ideas y los símbolos políticos tienen un carácter multivalente y a menudo contradictorio. De ahí que, cuando se pretende explicar la estabilidad política desde esta perspectiva, afirma que los ciudadanos son inhibidos de cualquier participación política justamente por ese carácter multivalente y contradictorio. Así, el resultado puede ser la estabilidad política basada no en el consentimiento de principio sino más bien en la ambivalencia desactivadora (FERNÁNDEZ 2000: 295).

Luego surgen cinco nuevas aproximaciones, las mismas que son resumidas por Aljovín y Jacobsen de la siguiente manera:

- i) el «giro lingüístico»;
- ii) la redefinición de la cultura, de una categoría de las ciencias sociales a una de las humanidades, y como segundo paso de una entidad esencialmente unificada y sustantiva a un concepto más fragmentado y procesal;
- iii) la crítica del «eurocentrismo», asociada por un lado con los estudios de la subalternidad y el poscolonialismo, y del otro con una crítica de las nociones de progreso y evolución social;
- iv) el giro hacia la hegemonía y las relaciones de poder como algo central para la comprensión tanto de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, así como entre diversos grupos sociales, étnicos y de género;

¹⁶ Cuando nos referimos a la influencia de Weber, evocamos su trabajo sobre *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. En su obra, este autor sostiene que el ascetismo manifestado por el puritanismo fue de todas las corrientes protestantes, la que tuvo una ética del ahorro, austeridad, tolerancia y trabajo, que dio lugar a efectos no deseados, un amplio desarrollo económico. Sobre el particular véase Weber (2003).

- v) el redescubrimiento de lo «público» y de la sociedad civil como variables centrales en los cuerpos políticos modernos. (ALJOVÍN & JACOBSEN 2007: 22)

En los inicios republicanos, la cultura política en América Latina se mostró estructuralmente asociada a la condición de transformación de vecinos en ciudadanos. En el ámbito electoral, hubo necesidad de transformar el concepto de representación, de un mandato imperativo —como funcionaba en el período colonial— a la autonomía de actuar según la conciencia del individuo-representante. De las tradiciones políticas occidentales tuvo más influencia la republicana, donde la vida pública tiene un valor propio y distinto, con su moralidad y normas con énfasis en la virtud y la convicción de que hay un bien público más allá de los intereses particulares. Este último aspecto es una característica que se nota hasta la actualidad, tal como señala Nohlen: «Me parece que en América Latina, e incluso en el mundo de los organismos electorales, la concepción republicana ha logrado copar el discurso político y profesional» (2004: 151).

Igualmente, hay un desafío en el ámbito de la cultura política que es necesario atender con celeridad, se trata de la reorientación del capital social. De acuerdo con Nohlen, en América Latina —especialmente en los estratos medios y medio-altos— existe la conciencia de que la sociedad funciona en la realidad a partir de redes de relaciones, que en el ámbito político se manifiesta en el clientelismo, prebendas, favoritismo, entre otros fenómenos. De ahí que el desafío radique en reorientar el capital social hacia relaciones compatibles con el bien común (NOHLEN 2003: 18). En ese mismo sentido, DaMatta sostiene la fuerte presencia del autoritarismo que se expresa en la frase «¿sabe con quién está hablando?» (2002: 185-254). En efecto, este autor se pregunta para el caso de Brasil y América Latina si todas las sociedades toman al individuo como construcción ideológica dominante, como sujeto central del universo. Su respuesta es que no y que su tarea sociológica es localizar las áreas donde la noción de individuo es importante y aquellas donde él puede ser substituido por otras entidades sociales. En términos de DaMatta:

En el caso de Brasil, todo indica que la expresión [¿Sabe con quién está hablando?] permite pasar de un lado a otro: del anonimato (que revela la igualdad y el individualismo) a una posición bien definida y conocida (que expresa la jerarquía y la personalización); de una situación ambigua y, en principio, igualitaria, a una situación jerarquizada, donde una persona debe tener precedencia sobre otra. (2002: 225)

Pasemos ahora al concepto de cultura cívica que fue propuesto por Almond y Verba. Este se refiere a la cultura política de los ciudadanos o de los organismos pertenecientes a un Estado vinculado a la participación. Según Berg-Schlosser, designa un tipo mixto equilibrado de cultura política, en el cual la actividad política, el compromiso y la racionalidad son equilibradas por la pasividad, la tradicionalidad y la vinculación con los valores parroquiales. Esta definición es bien discutida, según

Berg-Schlosser, por la valoración normativa positiva de esta forma mixta y su igualación original a grandes rasgos con la cultura política anglosajona (2006: 316). En ese mismo sentido, Fernández sostiene que la cultura cívica para Almond y Verba es representada como la forma privilegiada y suprema de la cultura política. Esta misma posición tendría Inglehart, quien sostiene que la cultura cívica puede ser «[...] concebida como un síndrome coherente de satisfacción personal, de satisfacción política, de confianza interpersonal y de apoyo al orden social existente. Esas sociedades que alcanzan una posición alta en relación con ese síndrome, tienen una mayor posibilidad de aparecer como democracias estables, que aquellas otras que tienen posiciones bajas» (citado por FERNÁNDEZ 2000: 294).

Desde otra tradición, la cultura cívica es asociada con el proceso civilizatorio, en el sentido que se refiere a las actitudes, percepciones y valores que tienen las personas en relación con la manera como deben desenvolverse en la ciudad, y por extensión en la sociedad. Este proceso se inicia en el mundo moderno con el desarrollo de las ciudades, y en el ámbito de la sociedad cortesana. Es decir, que hay un conjunto de actitudes y comportamientos de la población que pone en evidencia el éxito o no que han tenido las políticas civilizatorias y de disciplinamiento.

1.4.2 *Opinión pública, valores y actitudes*

54

a) *La opinión pública*

La opinión pública es un lugar de reflexión sobre temas comunes. Su origen, en la Europa del siglo XVIII, dio lugar a la constitución de una comunidad democrática. Participan en la conformación de la opinión pública las organizaciones políticas, los líderes políticos y los ciudadanos, además de los medios de comunicación (como opinión «publicada»¹⁷). Es decir, esta opinión no considera los temas que corresponden al ámbito privado o al secreto, sino aquellos relacionados con el bien común, en los cuales participan todos en su formación. Ello se distingue claramente de la manera como se hacía política en el Antiguo Régimen, cuando los aspectos públicos no eran tratados más que por el rey.

Respecto a quienes la conforman, la acepción que hemos dado incluye dos perspectivas. Una sostiene que la opinión pública está a cargo de una élite, y otra considera que esta es la expresión de la ciudadanía, por ejemplo cuando participa en los procesos electorales.

¹⁷ Si bien este concepto ya fue utilizado en el siglo XVI por Montaigne, y tiene raíces más antiguas especialmente en la Roma republicana con el *vox populi*, ha sido desarrollado teóricamente y convertido en práctica en el siglo XVIII a partir de la Revolución francesa (KLEINSTEUBER 2006: 972).

La opinión pública es muy importante en el mundo actual, tanto que Sartori considera que todo el edificio de la democracia se apoya en ella. En efecto, sostiene que el pueblo es gobernante y gobernado en distintos momentos; es gobernante cuando hay elecciones, y en su conjunto las elecciones expresan la opinión pública. Así, las elecciones y la opinión pública deben ser libres, es decir, la opinión pública debe formarse libremente e incluir la opinión que el público se forma por sí solo sobre los temas de interés colectivo, sobre el bien público. Visto así, este autor sostiene que la democracia es gobierno de opinión, una acción de gobierno fundada en la opinión.¹⁸ De esto se puede deducir que la opinión pública existe siempre y cuando haya un gobierno democrático, por lo que no hay opinión pública en gobiernos autoritarios. No obstante, en procesos de crisis de regímenes autoritarios se va generando —desde la esfera de la sociedad civil— una opinión que se refuerza en la etapa de la liberalización hasta que se convierte en opinión pública cuando se ingresa a la etapa de transición política.¹⁹

¿Cuáles son los factores que componen la opinión pública? Según Hennessy, los factores son cinco: la presencia de un tema, la naturaleza del público, un complejo de creencias del público, la expresión de la opinión pública y el número de personas involucradas. Al respecto se señala lo siguiente:

- *La presencia de un tema.* La opinión pública se forma alrededor de un tema o conjunto de temas públicos que se encuentran en el tapete y que ocasionan posturas contrapuestas.
- *La naturaleza del público.* Hay muchos públicos volcados hacia diferentes focos de interés. Cada tema genera su propio público, aunque en muchos casos algunos individuos se sitúen en diversos públicos.
- *Un complejo de creencias del público.* Se trata de la distribución de las opiniones sobre un tema. Hay que tener en cuenta que algunas creencias, y solo algunas, son mutuamente excluyentes entre sí. Ellas están en función de las actitudes y experiencias anteriores, como de la complejidad del tema. Algunos temas homogenizan públicos y otros no. Este conjunto se denomina «complejo de creencias». En política suele presentarse una situación dicotómica: posición de mayoría y de minoría.
- *La expresión de la opinión pública.* Se da desde los medios de comunicación en toda su variedad hasta mediante los gestos, mímica y todos los códigos simbólicos.

¹⁸ Incluso este autor va más allá, ya que se preocupa por la calidad de la opinión pública. Sobre ello dice «[...] sigue siendo cierto que, incluso cuando conseguimos una opinión pública relativamente autónoma, el resultado es frágil y relativamente incompleto, ¿hasta qué punto debe preocuparnos esa naturaleza frágil e incompleta? La respuesta es que mientras nos atengamos al contexto de la democracia electoral, del demos que se limita a elegir a sus representantes, ese estado de cosas no plantea problemas serios. Es cierto que el público, el público en general, nunca está muy informado, no sabe gran cosa de política, y no se interesa demasiado por ella. Sin embargo, la democracia electoral no decide las cuestiones, sino que decide quién decidirá las cuestiones. La patata caliente pasa así del electorado a los electores, del demos a sus representantes» (SARTORI 2009: 31-34).

¹⁹ Para Tuesta, el concepto de opinión pública está ligado al sistema político basado en un régimen de derecho. Sostiene que no existe opinión pública en Estados autocráticos, porque el debate político en estos regímenes es inexistente. De ahí que la democracia y la opinión pública se complementen y se necesiten mutuamente (2000: 938).

- *El número de personas involucradas.* En cada caso el número es diferente y quizá incierto; lo importante es que el número sea capaz de producir algún efecto. (Citado por TUESTA 2000: 938)

Es decir, es importante considerar que la opinión pública se construye de manera compleja, de ahí que el análisis de esos factores nos puede ayudar a comprender las características de la opinión pública en cada ocasión.

b) Valores

El valor es el criterio que guía la acción de las personas; se trata de una construcción social y, por lo tanto, compartida por una sociedad en su conjunto. En el caso de un individuo, el valor brinda una orientación social a su comportamiento y sus actitudes. Los valores se diferencian de los deseos espontáneos y las necesidades (URBAN PAPPI 2006: 1506). Es decir, el valor se ubica en el ámbito de lo prescriptivo, de ahí que Mateos señale que el valor es lo deseable, lo que se quiere, lo que podría ser, la realización de cosas que se consideran como un final (2004: 93).

La democracia se sustenta en un conjunto de valores, los cuales son desarrollados en la democracia prescriptiva y deben reflejarse en la democracia descriptiva a través de sus instituciones. Los principales son: igualdad, libertad, fraternidad, pluralismo y tolerancia.

56

☞ Igualdad

La igualdad es uno de los valores estrechamente vinculado a la tradición democrática, por lo que está asociada a la participación política de los miembros de la comunidad. Sobre la base de esta igualdad política, todos los integrantes tienen el mismo derecho de participación en el gobierno; en ese sentido no hay mejores ni peores, superiores ni inferiores. Así, se hace una abstracción de las diferencias de otros ámbitos (social, cultural, étnico, económico, entre otros).²⁰

²⁰ En efecto, cuando Sartori habla del valor de la igualdad concebida por los griegos de la Antigüedad, se remite a un asunto muy importante, ya que diversos filósofos-científicos de ese entonces percibieron hasta tres tipos: igualdad aritmética, igualdad proporcional e igualdad geométrica. En resumen, podemos decir que para Aristóteles la igualdad aritmética consistía en que todos son iguales, la proporcional concebía la igualdad en proporción a los bienes y al estatus. Siglos antes, Anaximandro sostuvo el principio de la igualdad geométrica, que consistía en que todos los ciudadanos eran iguales respecto al centro —que estaba representado por el ágora— es decir, la distancia del centro respecto a cada uno de los ciudadanos, era similar al centro respecto a la circunferencia; ello en la medida que el radio de una circunferencia mide lo mismo. Sobre este tema de la igualdad geométrica se puede consultar a Vernant (1992).

☞ *Libertad*

La libertad es el valor que forma parte indispensable de la tradición liberal. Así, el ser humano es libre y este principio es reconocido por el Estado. Salazar y Woldenberg sostienen que «por libertad se entiende que cada individuo goza del derecho a realizar determinadas actividades sin que nadie —ni el gobierno, ni organización social alguna, ni algún otro individuo— se lo impida» (1997). En esa línea, los individuos tienen posibilidad de elegir —entre diversas alternativas— sin tener que estar sujetos a sanciones, amenazas o impedimentos. De esa forma, la libertad es frente a los demás y frente a las instituciones. No obstante, esta libertad no es ilimitada. Los únicos elementos que restringen la libertad están en función de garantizar la convivencia colectiva. Es decir, se limita la libertad para no afectar la libertad de otros. En la realidad se aprecia que la libertad también está limitada por la mayor o menor cantidad de opciones existentes y sobre las cuales hay que elegir.

La libertad está institucionalizada en una serie de derechos o libertades explícitas y precisas. Por ejemplo, se garantiza la libertad de expresar públicamente las opiniones sin temor a ser reprimido, la libertad de pensamiento, la libertad de reunirse y de asociarse con otros para actuar en el ámbito público, la libertad de tránsito, la libertad de disentir y de oponerse pacíficamente al poder del Estado mediante vías establecidas legalmente, entre otras.

57

☞ *Fraternidad*

Este valor afirma que todos los seres humanos deben tratarse como hermanos. Es decir que, a pesar de las diferencias y conflictos de intereses o de opinión, los miembros de una sociedad no deben verse como enemigos. Según Salazar y Woldenberg (1997), la democracia requiere, para funcionar correctamente, que los conflictos no excluyan la cooperación, y que, a su vez, la cooperación no excluya los conflictos. Para estos autores, dicho valor democrático es uno de los más difíciles de practicar en las democracias modernas, porque se requiere que se dejen de lado tradiciones y actitudes no solo autoritarias, sino beligerantes, fuertemente arraigadas en la historia de la humanidad para pasar a concebir y practicar la política de un modo distinto, tolerante y racional.

☞ *Pluralismo*

El pluralismo parte del principio de que los hombres —tanto de manera individual como colectiva— pueden tener diferencias entre sí, ya sean intereses, ideas, concepciones, incluso puede haber diversidad en la forma de actuar. Ello es percibido como connatural a la naturaleza de la persona; por lo tanto, las diferencias y

diversidades no se perciben de manera negativa. El Estado reconoce este principio y el único límite que puede darse está dado por la garantía de alcanzar la paz social. El pluralismo se expresa en el fortalecimiento de la sociedad civil y en la ejecución de elecciones competitivas.

☞ Tolerancia

Respecto a la tolerancia, Nohlen sostiene que es una condición *sine qua non* de la democracia, ya que es la esencia del pluralismo. Señala que:

[...] la tolerancia respeta a los valores ajenos, admite opiniones, ideas, actitudes, convicciones religiosas y político-ideológicas divergentes. No es un principio relativista. Quien practica la tolerancia puede tener principios y convicciones propias que prefiere frente a los principios y convicciones de otros, ante éstos se demuestra tolerante aunque los considere equivocados. Empero, la tolerancia no es infinita. Involucra también el problema de definir sus límites, que se inscriben [...] en el principio de la reciprocidad. Quien practica la tolerancia, puede esperar tolerancia por parte del otro. Sin embargo, no se puede ser tolerante con los intolerantes, con los enemigos de la tolerancia, aunque reconozco que no es fácil una práctica política democráticamente aceptable para tratar con los intolerantes. (2007: 273)

58 Este ámbito axiológico analizado para América Latina nos muestra que en la actualidad se fomentan los valores democráticos consignados en la Carta Democrática Interamericana. Así, se promueven el respeto a los derechos y libertades, la responsabilidad en el ejercicio de los propios derechos, igualdad, tolerancia, solidaridad, honradez, respeto a la palabra empeñada, respeto a la ley y a las reglas de juego, solución pacífica de las diferencias.²¹ Junto a esos valores, se sostiene la existencia de algunos elementos esenciales como por ejemplo la igualdad, la participación efectiva, la ciudadanía inclusiva, elecciones libres, periódicas y justas, libertad de expresión y de información, así como la autonomía de las asociaciones (OEA 2006).

En el caso del Perú, la Oficina Nacional de Procesos Electorales considera que entre los valores y principios vinculados a los procesos electorales están los siguientes:

- *Certeza*, consiste en que todas las acciones deben estar dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos; es decir, que los resultados de las acciones sean verificables, fidedignos y confiables.
- *Igualdad*, las autoridades otorgarán tratamiento similar e igualitario a los actores del proceso.
- *Imparcialidad*, consiste en reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia,

²¹ Otros valores democráticos que promueve la Carta Democrática Interamericana son: justicia, paz, veracidad, libertad, equidad, respeto, tolerancia, solidaridad, generosidad, honestidad, responsabilidad, imparcialidad, independencia, voluntad, participación, cooperación, compromiso, coherencia (OEA 2006: 41).

supeditando a estos cualquier interés personal o de preferencia política. En ese sentido, las autoridades deberán otorgar a los actores del proceso un tratamiento justo, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

- ⊙ *Independencia y autonomía*, se refiere a que la toma de decisiones se debe dar con absoluta libertad; además debe responder única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmando de esa manera su total independencia respecto a cualquier poder establecido.
- ⊙ *Legalidad*, es el acto de observar el mandato constitucional y las disposiciones legales que delimitan el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de funciones.
- ⊙ *Objetividad*, viene a ser la obligación de percibir e interpretar los hechos más allá de visiones y opiniones parciales o unilaterales.
- ⊙ *Pluralidad de instancias*, se da cuando la solución del conflicto de intereses es realizada por los órganos electorales, quienes son pasibles de cometer errores. A través de la pluralidad de instancias y mediante los recursos impugnatorios se permite la revisión de las decisiones de los organismos de menor jerarquía con el objeto de evitar los errores y las injusticias.
- ⊙ *Preclusividad*, significa que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, en etapas cancelatorias, impidiéndose en lo posible el regreso a fases y momentos procesales ya ejecutados.
- ⊙ *Presunción de buena fe*, está en relación con que todos los actos que realicen los actores electorales durante el proceso se presumen como ciertos y carentes de una intencionalidad negativa o lesiva sin necesidad de probanza alguna, quedando los organismos electorales facultados para su respectiva verificación.
- ⊙ *Publicidad de los actos*, quiere decir que todas las actuaciones procesales son adecuadamente publicitadas y difundidas y, por tanto, pueden ser fiscalizadas por los actores del proceso.
- ⊙ *Transparencia*, evidencia que las regulaciones y procedimientos de carácter electoral son claros y carecen de ambigüedad. Todos los actores del proceso electoral deben tener acceso a las regulaciones partidarias sin dificultades, así como tiene que brindarse información permanente sobre las características y avances del proceso eleccionario (ONPE 2006).

c) *Actitudes*

Las actitudes son las orientaciones adquiridas por diferentes actores y tienen diversos énfasis. Suelen estar cargadas de emociones frente a clases de personas u

objetos, lo que viene a significar importantes predisposiciones para la conducta real (BERG-SCHLOSSER 2006: 8). A su vez, Mateos sostiene que una actitud es la suma de inclinaciones y sentimientos, prejuicios o distorsiones, nociones preconcebidas, ideas, temores o amenazas y convicciones de un individuo acerca de cualquier asunto específico. Es una predisposición individual a evaluar un aspecto de su mundo como favorable o desfavorable, tener una predisposición de aprobar o desaprobado algo. En esa línea, se puede señalar que está compuesto por dos aspectos: el afectivo, en el cual el individuo considera si algo le gusta o no le gusta; y el cognitivo, en el cual una persona conoce o no conoce algo (2004: 93).

Si abordamos el tema de las actitudes políticas, Mateos considera que podemos identificar tres elementos:

[...] un contenido emocional o afectivo; un elemento cognitivo, lo que la gente sabe o considera que es cierto; y la intención de actuar [...] en una dirección u otra [...]. Las actitudes políticas pueden ser el resultado de la combinación de valores y creencias, estar basadas en creencias sobre cosas, eventos o fenómenos políticos. Estas actitudes constituyen una organización persistente de predisposiciones hacia dichos objetos. (2004: 94)

60 Cuando uno se refiere a orientaciones cognitivas señala que estas se relacionan con el conocimiento del sistema político o la creencia acerca del mismo. Las orientaciones afectivas atañen a los sentimientos acerca del sistema político, mientras que las orientaciones evaluativas abordan los aspectos de juicios y opiniones acerca de los objetos donde participan los valores, criterios, información y sentimientos (MATEOS 2004: 102).

1.4.3 Elecciones: elemento articulador entre las instituciones políticas y la sociedad

Hemos señalado que la interacción entre las instituciones del Estado —en el marco del régimen democrático constitucional— y la sociedad (ciudadanía y sociedad civil) será vista a través de uno de los momentos en los cuales se produce el encuentro: los procesos electorales. Visto así, podemos señalar que cuando el pueblo soberano se congrega en el ritual del sufragio es el momento en el cual el Estado-nación y la ciudadanía confluyen en el refuerzo de la institucionalidad democrática a través del ejercicio del derecho a elegir o ser elegido.

De igual forma, hemos propuesto que la democratización implica que la cultura electoral pueda ser incorporada por las instituciones públicas y de la sociedad civil cuando organizan sus procesos electorales en el marco del ejercicio de la democracia interna. En esa línea, a continuación vamos a precisar el contenido de cultura electoral a partir de la valoración del sistema electoral, de los procesos eleccionarios y

sus etapas, de los actores electorales y su rol, para concluir con la valoración del voto en un sistema democrático.

a) Valoración del sistema electoral

El sistema electoral —luego de la introducción del sufragio universal— es el elemento institucional decisivo para la estructuración de las preferencias del electorado y de los sistemas de partidos políticos (NOHLEN 2004: 7). Es importante porque constituye una técnica de designación de representantes, de ahí que las elecciones no sean exclusivas de la democracia. En ese sentido, las elecciones pueden ser vistas como parte de los sistemas democráticos solo cuando estos comicios son competitivos.

El sistema electoral es substancial, además, porque su efecto sobre el proceso de formación de la voluntad política es determinante, y se puede apreciar en los resultados electorales. Así, por ejemplo, hay sistemas electorales que premian a la mayoría, así como existen otros que son capaces de permitir que el segundo o el tercer competidor superen al primero en fuerza parlamentaria. De ahí que Nohlen sostiene que «[...] los sistemas electorales son importantes para el proceso de formación de voluntad política y para la transferencia de poder (típicamente por medio de escaños parlamentarios). Los sistemas electorales orientan las actitudes y los resultados electorales [...]» (2004b: 36).

Este mismo autor sostiene que hay hasta cinco criterios para valorar los sistemas electorales, pues en función de sus efectos uno puede elegir o diseñar el sistema electoral más adecuado para una realidad específica:

Representación.— En una doble dirección: por una parte, en el sentido de la representación de todos los grupos socialmente relevantes en los órganos respectivos, incluyendo a las minorías y a las mujeres; por otra, en el sentido de una representación justa, es decir, que refleje en el Parlamento lo más fielmente posible los intereses sociales y las opiniones políticas. El grado de proporcionalidad entre votos y escaños conforma el parámetro que señala una adecuada representación. Grandes divergencias frente a la así definida proporcionalidad se ven como problemáticas desde la perspectiva de la teoría de la representación.

Concentración y efectividad.— En el sentido de una agregación de intereses sociales y opiniones políticas con el fin de alcanzar capacidad política de elección y acción para el Estado. Así, las elecciones se conciben como un acto de formación de la voluntad política y no como un instrumento de reproducción de las opiniones predominantes en la población. Los parámetros que marcan el logro de la concentración en un sistema electoral son, por un lado, el número de partidos, o sea, el efecto reductor que el sistema electoral ejerce sobre el número de partidos con representación parlamentaria y, por otro, la formación de gobiernos estables monocolors o de coalición. Situaciones inestables de gobierno debidas a sistemas multipartidistas se consideran frecuentemente inefectivas y problemáticas. Existe el temor de que el sistema de representación proporcional provoque inestabilidad política, siendo ésta de hecho una tesis defendida repetidas veces. Tal consecuencia, sin embargo, no tiene

por qué darse. Pues la introducción de elementos de proporcionalidad puede hacerse de tal manera que no solo la estabilidad del gobierno no se vea disminuida, sino que a través de tales reformas la legitimidad de la representación política aumente e incluso se refuerce la estabilidad política, en el sentido de una estabilidad del sistema, de la estabilidad democrática.

Participación.— Aquí no se trata de la participación en sentido general —al fin y al cabo, las elecciones representan ya en sí mismas un acto político de participación sin el que la democracia no sería imaginable—, sino que se trata de las mayores o menores posibilidades del electorado para expresar su voluntad política, eligiendo no solo entre partidos, sino también entre candidatos. Se trata entonces, concretamente, de la alternativa entre el voto individual por candidatos frente al voto por listas o partidos. El parámetro para identificar una participación adecuada, entendida en este sentido estricto, es la cuestión de si un sistema electoral posibilita el voto personalizado y, en ese caso, hasta qué punto. Desde la perspectiva de la teoría de la participación, la carencia de tal posibilidad, como en el caso de la elección por lista cerrada y bloqueada, se tiene por problemática.

Simplicidad.— Esta demanda constituye más bien un requisito orientativo, ya que todo intento de cumplir simultáneamente con los criterios de representación, concentración y participación conduce inevitablemente a un sistema electoral más complicado que el del tipo que resultaría si uno tratara de satisfacer solo uno de los criterios. El criterio de simplicidad, por lo tanto, no debe ser sobrevalorado. Su cumplimiento puede ser valorado en la medida en que el electorado sea capaz de describir el sistema electoral en uso. Si bien es cierto que la ciudadanía emplea en la vida cotidiana muchos artefactos sin saber cómo funcionan, sería deseable que el electorado pudiera comprender cómo opera el sistema electoral y prever hasta cierto punto cuáles serán los efectos de su voto.

Legitimidad.— Este último criterio engloba a todos los demás por cuanto se refiere a la aceptación general de los resultados electorales y del sistema electoral, es decir, a la aprobación de las reglas de juego de la democracia. Sin embargo, el aumento o mantenimiento del consenso en torno al sistema electoral no siempre se puede garantizar, a pesar de que tal sistema ofrezca buenos servicios, a juzgar por los criterios aquí expuestos. (NOHLEN 2006: 18-20)

Como se puede apreciar, los descritos son criterios de valoración que responden a las necesidades de cada sociedad, de ahí que no haya una fórmula aplicable para toda realidad, sino que más bien se opta por sistemas electorales mixtos o combinados.

Finalmente, en el caso del Perú, el sistema electoral también comprende a las instituciones que, siendo establecidas por la Constitución, conforman el sistema electoral: el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Cada una de estas instituciones tiene funciones complementarias entre sí y garantizan el efectivo contrapeso para que la voluntad de los electores expresada en las urnas sea respetada.

b) Valoración de las elecciones y sus etapas

En el ítem anterior hemos observado que el sistema electoral es una técnica de elección de los representantes y de las autoridades. Es decir, no es inherente al sistema

democrático. De ahí que para que las elecciones se desarrollen en un marco democrático deben ser competitivas. En este estudio consideramos que los comicios tienen valor e importancia siempre y cuando se realicen en el marco de las garantías democráticas. Al respecto Nohlen sostiene lo siguiente:

La oportunidad y libertad de elegir deben estar amparadas por la ley; cuando estas condiciones están dadas, se habla de elecciones competitivas; cuando se niegan la oportunidad y libertad de elegir; se habla de elecciones no competitivas; y cuando se limitan, de alguna manera la oportunidad y la libertad, se habla de elecciones semi-competitivas. (2004: 12)

En ese sentido, las elecciones competitivas siguen determinados procedimientos que deben estar garantizados y formalizados para que puedan ejecutarse. La garantía de estos brinda seguridad a la sociedad en su conjunto y, de manera particular, a los competidores y a los electores, dándole legitimación al proceso. Los elementos que conforman la elección competitiva son:

- a) La propuesta electoral, que por un lado está sometida a los mismos requisitos de la elección (debe ser libre, competitiva) y por otro no puede sustituir a la decisión selectiva del electorado;
- b) La competencia entre candidatos, los cuales se vinculan en una competencia entre posiciones y programas políticos;
- c) La igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura (candidatura y campaña electoral);
- d) La libertad de elección que se asegura por la emisión secreta del voto;
- e) El sistema electoral (reglas para convertir los votos en escaños) no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política (por ejemplo: producir una sobrerepresentación de la mayoría);
- f) La decisión electoral limitada en el tiempo solo para un período electoral. (NOHLEN 2004: 12)

Como puede observarse, son principios que corresponden a una concepción liberal pluralista, y que deben ser considerados. Es decir, están en el ámbito de lo prescriptivo, del deber ser, y hacia ello tienen que orientarse cuando se observa la realidad.

Las elecciones en el marco de una democracia liberal son la base a partir de la cual se legitima el acceso al poder. En otras palabras, conforma la fuente de legitimación del sistema político. Desde esta perspectiva, la única manera de acceder al poder de manera legítima es a partir de las elecciones. Sin elecciones competitivas la democracia será cuestionada.

Los comicios constituyen un derecho de participación política, al igual que otras manifestaciones como el control ciudadano, la afiliación partidaria, la participación en marchas, entre otros mecanismos. Goodwin-Gil (1994) sostiene que las elecciones periódicas y auténticas realizadas sobre la base del sufragio igual significan también «igualdad del poder de voto».

En síntesis, las elecciones competitivas son importantes para el proceso político democrático porque garantizan la libertad de elegir y ser electo, porque el proceso mismo de elección se desarrolla en un marco de libertad, porque es posible cambiar el gobierno y porque legitima el sistema político. El siguiente esquema elaborado por Fernández y Nohlen (2000) ilustra la importancia de las elecciones de acuerdo con el tipo de elección (competitiva, semicompetitiva o no-competitiva):

CUADRO 1.4

IMPORTANCIA DE LAS ELECCIONES

	TIPO DE ELECCIÓN		
	Competitiva	Semicompetitiva	No-competitiva
Importancia en el proceso político	Alta	Baja	Mínima
Libertad de elegir y ser electo	Alta	Limitada	Ninguna
Libertad de las elecciones	Garantizada	Limitada	Eliminada
Posibilidad de cambiar el gobierno	Sí	No	No
Legitimación del sistema político	Sí	No se intenta casi nunca	Casi nunca o nunca
Tipo de sistema político	Democrático	Autoritario	Totalitario

Fuente: FERNÁNDEZ & NOHLEN (2000: 451).

64

Son tres las etapas de toda elección competitiva: actos preelectorales, actos electorales y actos postelectorales.

Los actos preelectorales son muy importantes porque permiten la organización de todas las acciones para que los comicios se lleven a cabo. Como todo proceso, se inicia con la convocatoria, la planificación, organización y ejecución de las acciones que conducen a que todo esté listo el día de la jornada electoral. Es decir, desde tener el padrón electoral, los competidores o candidatos en contienda, la elección de los miembros de mesa, los materiales electorales, los lugares donde se realizará la votación, el reclutamiento y capacitación del personal que llevará a cabo el proceso, el despliegue de los materiales electorales al centro de votación, las medidas de seguridad que se deben tomar, así como la información a los electores.

Los actos electorales corresponden a los que se realizan el día de la jornada electoral. Incluyen la instalación de la mesa de votación, el sufragio y el escrutinio. Son muy importantes porque constituyen el momento en el cual confluyen los electores a manifestar su preferencia a través del voto.

Los actos postelectorales son aquellos que procuran descifrar y dar cumplimiento a la voluntad popular. Asimismo, es la etapa en la cual se corrigen los posibles errores y desvíos que se hubiesen producido. Esta etapa concluye con la adjudicación de los cargos y la proclamación de los electos. Por lo dicho, esta etapa es importante porque es la parte culminante del paso del poder de manera legítima y pacífica.

Respecto al ámbito axiológico, la organización de elecciones competitivas o democráticas requiere que se compartan determinados valores y principios como los ya señalados líneas arriba (certeza, fraternidad, igualdad, imparcialidad, independencia y autonomía, legalidad, libertad, pluralismo, pluralidad de instancias, preclusividad, presunción de buena fe, publicidad de los actos, tolerancia, transparencia, objetividad).

Todos ellos son plenamente válidos y pertinentes cuando uno valora los procesos electorales, porque sirven de orientación y referencia para las acciones que se deben realizar al momento de organizar las etapas preelectoral, electoral y postelectoral.

c) Valoración y rol de los actores electorales

Los actores electorales son aquellos ciudadanos que durante los procesos electorales cumplen funciones específicas. Así, son actores electorales los siguientes:

- Organizaciones políticas y candidatos
- Electores
- Miembros de mesa
- Funcionarios de los organismos electorales
- Personeros
- Defensoría del Pueblo y Ministerio Público
- Medios de comunicación
- Observadores electorales
- Miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales.

65

Los actores electorales son importantes porque su participación responsable y consciente —antes, durante y después de la jornada electoral— conlleva el éxito de las elecciones competitivas.

Todos y cada uno de los actores electorales son indispensables y son muy importantes. En ese sentido, no puede haber elecciones si no hay candidatos, tampoco puede haber elecciones si no asisten los que deben elegir y sufragar. La jornada electoral no se inicia si los miembros de mesa no instalan su respectiva mesa de votación. Si no participan las instituciones del sistema electoral, tampoco puede haber proceso electoral, porque no habría materiales electorales, no se habría coordinado los

lugares de votación, no se habrían definido los electores, miembros de mesa ni candidatos, entre otros aspectos. Si no asisten los personeros, no habrá quien en representación del candidato vele porque los votos dados a su agrupación sean respetados. Los medios de comunicación juegan un papel muy importante porque informan a los electores sobre todo el proceso, desde los actos preelectorales, los electorales y los postelectorales. Los observadores —nacionales e internacionales— vigilan porque los procesos se lleven a cabo de manera auténtica, libre y justa. Finalmente, los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, en su rol de brindar seguridad, garantizan que los materiales electorales lleguen a su destino —por ejemplo, al local de votación o al centro de cómputo—, asimismo brindan seguridad durante la jornada electoral.

d) *Valoración del voto en una sociedad democrática*

Como se ha señalado al inicio de este documento, la democracia como forma de gobierno es la soberanía del pueblo y la igualdad de todos. Ello se evidencia en los procesos electorales cuando se elige a las autoridades y a nuestros representantes, lo que se constituye en la mejor manera de convivencia en un país. Esa soberanía nos compromete a participar en los procesos electorales.

66 En el acto de votar, la persona se reafirma como ciudadano y se compromete activamente con la sociedad, ya que decide quién en su representación va a tomar decisiones sobre los aspectos públicos.

El voto es un derecho y un deber que implica elegir tanto a nuestros representantes como a nuestras autoridades. Eso, además de la participación en los asuntos públicos (*res publica*) es hacer política. Es muy importante votar de manera responsable, informarse acerca de la trayectoria de los candidatos, conocer las propuestas, decidir por uno mismo, respetar las opciones de los otros, así como honrar los resultados de la votación.

En virtud de lo señalado, se puede sostener que lo idóneo es ejercer el voto de manera consciente. Ello quiere decir que el ciudadano debe considerar los siguientes tres aspectos:

☞ *Sentido de pertenencia.* Para ilustrar esto vale imaginar círculos concéntricos. El núcleo estaría conformado por el elector y su familia, el segundo círculo estaría integrado por el grupo con el cual interactúa de manera cotidiana o regular (profesión, clubes, asociaciones, congregaciones, localidad, etc.), y el tercer círculo —que es el más importante y no podemos dejar de considerarlo— corresponde a la comunidad política, nuestro país. Es decir, cada vez que se va a ejercer el derecho y el deber de sufragar, es necesario tomar en consideración este sentido de pertenencia a estos tres ámbitos.

- ☞ *Conocimiento del proceso o consulta en la cual se va a participar.* Es decir, saber de qué trata, si es un proceso electoral nacional, supranacional, subnacional; si es una consulta popular o un referéndum. Saber en qué consiste, cuál es su importancia, cuándo es el día del proceso, el horario del sufragio, el lugar donde se va a votar, entre otros aspectos.
- ☞ *Tener información sobre las propuestas que están en competencia.* Para votar o decidir, se debe saber quiénes están compitiendo, qué propone cada uno de estos actores, cuál es la experiencia que tienen, quiénes son, entre otra información similar.

El sistema electoral —conformado por la ONPE, el JNE y el RENIEC— también contribuye a brindar información sobre cada proceso o consulta. En el caso particular de la ONPE se provee información electoral, se capacita a los actores electorales (miembros de mesa, personeros, FF. AA., etc.) para que cumplan sus funciones de acuerdo a los procedimientos establecidos; y, se ofrece educación electoral en período electoral y no electoral. La sociedad civil también participa en la difusión de información electoral para que los ciudadanos y ciudadanas estén informados.

Tanto el Estado como la sociedad civil contribuyen con la promoción de una cultura electoral para que la ciudadanía pueda valorar su voto en el contexto de una sociedad democrática.

En resumen, el voto consciente es un acto racional —en la medida de lo posible—, en el cual el elector toma una decisión sabiendo que ésta va a formar parte de las decisiones de un colectivo mayor. Ello da lugar a la elección de una autoridad, a un lugar en el Parlamento, a una decisión sobre la permanencia o no de una autoridad, o sobre la respuesta a una pregunta en particular. El ciudadano sabe que su voto va a formar parte de muchos otros y la suma de ellos da un resultado que tiene implicancias para el conjunto de la sociedad. Es decir, se trata del ejercicio de un acto de poder soberano de decidir sobre el futuro colectivo. Asimismo, es el ejercicio de un acto personal, igual, libre y secreto tal como está escrito en nuestra Constitución.

Respecto a la valoración del voto es necesario considerar algunos aspectos finales que tienen que ver con la percepción de los electores respecto a su voto. Así, es necesario conocer lo que se percibe respecto al voto como igualdad, al voto como responsabilidad moral y al voto como instrumento de gestión.

El voto como igualdad —desde la perspectiva democrático-liberal— es la expresión del principio «un elector un voto», en el sentido de que cada uno de los electores se encuentra en igualdad de condiciones al ser parte de una comunidad. De ahí que se sustente en la igualdad política que poseen todos los integrantes para participar en la toma de decisiones, y en la emisión de una opinión reflejada en el voto.

El voto como responsabilidad moral es la expresión de la perspectiva republicana, en el sentido que cada miembro de la comunidad está moralmente comprometido con ella, de ahí que deba desarrollarse como miembro virtuoso capaz de anteponer los intereses del bien público a los intereses privados.

El voto como instrumento de gestión, en este caso, se relaciona con la perspectiva democrática asociada a la participación de los miembros. Así, cuando uno vota, está eligiendo a las personas que tomarán las decisiones.

e) *La promoción de la cultura electoral en el Perú*

De lo visto hasta aquí podemos señalar que los procesos electorales nos permiten articular e interactuar entre el Estado y la sociedad. Así, tanto las instituciones del Estado como las instituciones de la sociedad contribuyen a fortalecer la cultura electoral. Por ejemplo, entre las instituciones del Estado que participan en ello podemos mencionar, desde el Ejecutivo, al Ministerio de Educación y el MIMDES, y por el lado de las instituciones autónomas a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la Defensoría del Pueblo, a las universidades públicas, entre otras. En el caso de las instituciones civiles, se observan los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, universidades privadas, fundaciones, entre otras.

68

La cultura electoral es un concepto nuevo, pero cuya práctica mostrada en las opiniones, actitudes y valores tiene larga data —desde fines del siglo XVIII—. En nuestros días, surge de la experiencia de la ONPE a partir de las actividades y acciones realizadas para que las personas fortalezcan el interés por el ejercicio consciente y responsable de sus derechos y deberes ciudadanos. Para ello, se enfocó el quehacer institucional de la ONPE en cinco áreas: la asistencia a partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, la orientación a futuros ciudadanos a través de los municipios escolares, la promoción de la participación política de la mujer, la información a los ciudadanos sobre temas relacionados con sus derechos y deberes así como a los procesos de elección y, finalmente, la producción cultural a través de foros, publicaciones e investigación electoral (ONPE 2008b: 67). Las siguientes páginas analizarán la promoción de la cultura electoral realizada para la ONPE a través de la asistencia técnica y apoyo en materia electoral a las organizaciones sociales.

CAPÍTULO 2

ELECCIONES, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

El Estado peruano, a través de diversas reformas y modificaciones normativas, fomenta las prácticas asociativas y promueve la participación ciudadana en diversas instancias estatales.²² A su vez, los ciudadanos organizados asumen las elecciones como el mecanismo democrático para elegir a sus representantes. En este capítulo se describe el modo como la ONPE realiza el servicio de asistencia técnica y apoyo en materia electoral (en adelante ATA) a dichas organizaciones. Para ello, se ha requerido una categorización de los diversos tipos de usuarios atendidos.

El capítulo se inicia explicando en qué consiste el servicio de ATA y muestra la totalidad de los usuarios que ha recibido este servicio durante los años 2008 y 2009. A partir de ello se ha realizado una clasificación en cuatro categorías, de las cuales tomaremos dos para realizar un análisis más detallado. Este examen se hace de modo cuantitativo y en dos niveles: se presenta la composición de cada una de las categorías y se muestra las ATA que recibieron por parte de la ONPE, de acuerdo con determinadas variables establecidas.

Por último, cabe indicar que actualmente las actividades de ATA dirigidas a las diferentes organizaciones sociales son llevadas a cabo por dos órganos de la ONPE: la Gerencia de Información y Educación Electoral (GIEE) y la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (GOECOR). En el presente documento solo se analizan las actividades de ATA que brinda la GIEE —a través de su

²² Acerca del detalle de las reformas de participación ciudadana, véase el cuadro 1.1 del capítulo 1 de esta publicación.

Subgerencia de Asistencia Técnica (SGAT)— a las organizaciones ubicadas en las provincias de Lima y Callao, y no se consideran las actividades de ATA llevadas a cabo por GOECOR —mediante las Oficinas Regionales de Coordinación— en el resto del territorio nacional. Asimismo, se debe tener en cuenta que el servicio de ATA a organizaciones sociales que no sean partidos políticos empezó a operar en el segundo semestre del año 2007.

2.1 *El servicio de la ONPE y sus usuarios*

La ONPE se ha vinculado con diversos tipos de organizaciones de la sociedad a través del servicio de ATA. Esto se hace por el mandato constitucional de encargarse de la organización de todos los procesos electorales, de referéndum y otros tipos de consulta popular, para lo que se aprovecha la experiencia de la institución.²³

La ONPE reconoce la necesidad de difundir estos conocimientos para garantizar que los procesos electorales se realicen de modo competitivo, auténtico, libre y justo en todos los ámbitos. Así, ha establecido una serie de procedimientos para brindar el servicio de ATA a las organizaciones políticas, instituciones públicas y privadas, y a las organizaciones de la sociedad civil.²⁴

72

El servicio de ATA se compone de dos prestaciones específicas:

☞ *El servicio de Asistencia Técnica*: es definido como la asesoría especializada que la ONPE proporciona a los órganos electorales o los comités organizadores de los procesos electorales de las organizaciones políticas, instituciones públicas y privadas, y de las organizaciones de la sociedad civil que lo soliciten. Puede comprender:

- Asesoría en la planificación y organización de los procesos electorales
- Capacitación en procedimientos electorales
- Asesoría para el diseño de los materiales electorales
- Capacitación a los actores electorales.

Es decir, el servicio de Asistencia Técnica se inscribe en la etapa de actividades preelectorales de la institución solicitante.

²³ Art. 182.º de la Constitución Política del Perú.

²⁴ Esta clasificación sobre los beneficiarios de las ATA se ha mantenido en las tres directivas específicas que se han sucedido: (a) D01.0-2008-GCIATE/ONPE del 19 agosto de 2008, (b) D02.0-2008-GCIATE/ONPE del 29 de octubre de 2008 y (c) D01.2-2009-GIEE/ONPE del 9 de diciembre de 2009; sin embargo, como veremos más adelante, nosotros —basados en un concepto de sociedad civil más certero— presentaremos la información usando otra clasificación.

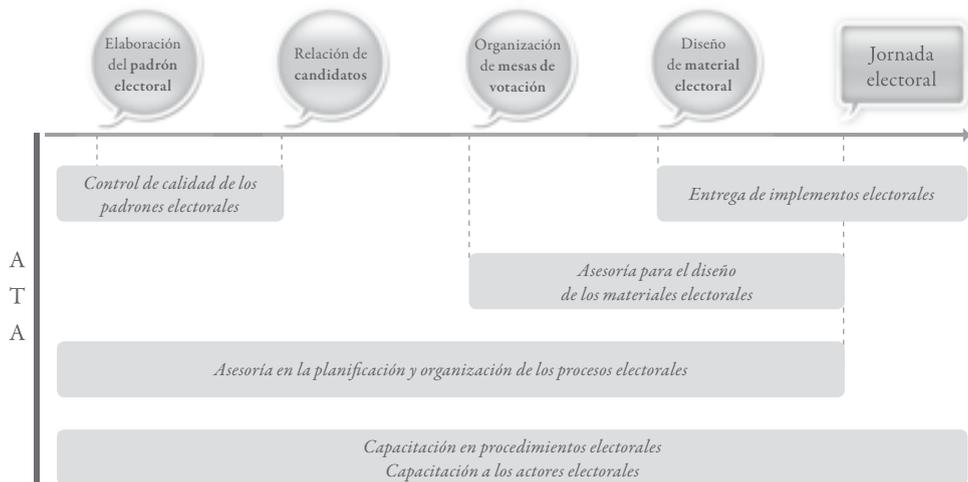
☞ *El servicio de Apoyo*: es definido como la ayuda logística que la ONPE brinda a los órganos electorales, los comités organizadores de los procesos electorales o los representantes autorizados de las organizaciones e instituciones solicitantes, de acuerdo con sus posibilidades y recursos. Esta ayuda se refiere a:

- Control de calidad de los padrones electorales.
- Entrega de implementos electorales (cabinas, ánforas, etc.).
- Instalación del Sistema de Información Geográfica (excepcionalmente).
- Instalación de módulos de votación electrónica (excepcionalmente).
- Asesoría a los miembros de mesa el día de la elección, según disponibilidad de recursos.

El servicio de Apoyo se inscribe dentro de las actividades preelectorales y electorales.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, el servicio de ATA comprende la asesoría en las diversas etapas del proceso electoral. La ONPE reconoce cuatro actividades que se deben realizar antes de la jornada electoral: (a) la elaboración del padrón electoral, (b) el establecimiento de la relación de candidatos, (c) la definición de los miembros de las mesas de votación y el número de electores que las componen, y (d) el diseño del material electoral.

GRÁFICO 2.1
ETAPAS DEL SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA
Y APOYO EN MATERIA ELECTORAL



Como se puede apreciar en el gráfico 2.1, no todas las etapas son sucesivas pues algunas de ellas se ejecutan de manera paralela; sin embargo, el desarrollo satisfactorio de estas posibilita la realización óptima de la última etapa del proceso: la jornada electoral (ONPE 2006: 16-22). La ONPE ha establecido que los servicios de ATA que brinda abarquen todo el proceso electoral, lo que incluye tanto la organización del proceso, como el apoyo durante la jornada electoral. En el día de los comicios no solamente brinda, en calidad de préstamo, algunos materiales, sino que coordina para que el personal de ONPE asesore a los miembros de mesa en los procesos de instalación y escrutinio. Si bien no le corresponde a la ONPE efectuar actividades de supervisión, observación, fiscalización o veeduría electoral, la presencia de personal de la institución para brindar asesoría durante la jornada electoral contribuye a evitar errores en la instalación de las mesas y en el conteo de los votos.

De acuerdo con los reglamentos institucionales de la ONPE, en algunos casos específicos (gobiernos regionales, municipios provinciales, municipios distritales, partidos políticos y colegios profesionales) los alcances y lineamientos de la ATA se definen a través de la suscripción de convenios; siempre y cuando el contenido de los mismos se ajuste a los fines institucionales de ONPE o no vulneren los principios democráticos del proceso electoral.²⁵ En ese sentido, la ONPE ha establecido siete criterios y principios que deben tenerse en cuenta cuando una institución se encuentra organizando un proceso electoral: preclusividad, transparencia, igualdad, imparcialidad, presunción de buena fe, publicidad de los actos y pluralidad de instancias (ONPE 2006: 13).²⁶

74

La ONPE, a través de la ATA, atiende diversos tipos de organizaciones sociales y políticas, las cuales han sido agrupadas en cuatro categorías:

- ☞ *Instituciones públicas:* Se refiere a las instancias de participación ciudadana establecidas dentro de las instituciones públicas. Se encuentran reguladas por el Estado a través de diversas normativas. Encontramos estas instancias en distintos ámbitos de gobierno:
 - Instancias del gobierno central: son comisiones, comités o consejos de coordinación que requieren de representantes de las diversas organizaciones de la sociedad civil. Como ejemplo podemos mencionar a las comisiones de trabajo o consulta de rango ministerial.
 - Instancias de los gobiernos regionales o locales: son instituciones mediante las cuales se busca fomentar la participación ciudadana. En todos los casos

²⁵ Durante el año 2009, de las treinta y un instituciones que recibieron ATA y pudieron haber suscrito un convenio con la ONPE, solamente diez de ellas lo hicieron (tres colegios profesionales, cinco municipalidades y dos partidos políticos).

²⁶ Estos conceptos han sido explicados detalladamente en el capítulo 1.

promueven la participación vecinal tanto en el ámbito regional como local; por ejemplo, los Consejos de Coordinación Local Distrital (CCLD), Consejos de Coordinación Local Provincial (CCLP), Consejos de Coordinación Regional (CCR), las Juntas Vecinales, entre otros.

- ⊙ Instituciones educativas – educación básica: en las instituciones educativas hay instancias mediante las cuales se busca fomentar la participación de los estudiantes y padres de familia en el proceso educativo. Dentro de este rubro se encuentra el Consejo Educativo Institucional (CONEI), COPAE, entre otros.
- ⊙ Instituciones educativas – educación superior: en las universidades hay instancias mediante las que se busca fomentar la participación del alumnado en la estructura de gobierno de su casa de estudios. Se encuentran aquí los diferentes espacios o instancias de cogobierno.

☞ *Organizaciones de la sociedad civil*: Se refiere a los grupos de ciudadanos organizados con diversos intereses, tanto públicos como privados. Se caracterizan porque no buscan beneficios económicos y su dinámica interna no necesariamente se encuentra regulada por el Estado.²⁷ Dentro de ellas observamos:

- ⊙ Asociaciones de empleados públicos: son instituciones privadas sin fines de lucro creadas con el objetivo de mejorar el bienestar de los trabajadores enlistados. Se encuentran en este rubro los Comités de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo de los Empleados (CAFAE) de diversos sectores, entre otros.
- ⊙ Asociaciones vecinales: son agrupaciones de residentes que se congregan para mejorar las condiciones de vida en su comunidad. Estas agrupaciones se establecen en asentamientos humanos, grupos residenciales, entre otros.
- ⊙ Asociaciones de Padres de Familia (APAFA): son organizaciones conformadas por los padres de familia cuyos hijos se encuentran matriculados en instituciones educativas pertenecientes al Estado. Las APAFA gozan de personería jurídica de derecho privado y pueden inscribirse en los Registros Públicos. Su participación institucional en el proceso educativo de sus hijos está regulada por la Ley N.º 28628.
- ⊙ Clubes: son instituciones privadas que se organizan según diversos intereses; así, pueden ser de carácter deportivo, recreativo o cultural. Se encuentran ejemplos variados de este tipo de institución, como el Club Tennis Las Terrazas de Miraflores, el Club Departamental Junín, entre otros.

²⁷ Aquí están incluidas las «instituciones privadas» que, según la directiva específica vigente (D01.2-2009-GIEE/ONPE), conformarían un grupo diferente de las «organizaciones de la sociedad civil». La razón de incluirlas se debe al concepto de sociedad civil que manejamos en el presente estudio, el cual es más amplio y reconoce como tal a cualquier forma organizativa ciudadana sin fines de lucro, no importando si sus acciones benefician solamente a sus asociados o al conjunto de la sociedad (PORTOCARRERO et ál. 2002). Para un mayor detalle a este respecto véase el capítulo 1.

- ⊙ Colegios profesionales: son instituciones formadas por profesionales, quienes se agrupan para defender los intereses propios de su profesión. En el caso del Perú, tenemos como ejemplo al Colegio de Abogados de Lima, Colegio de Ingenieros del Perú, Colegio de Profesores del Perú, entre otros.
- ⊙ Cooperativas: son instituciones privadas sin fines de lucro cuya propiedad es conjunta. Se organizan principalmente para atender las necesidades financieras de sus miembros. Como ejemplo podemos citar a la Cooperativa de Ahorro y Crédito «Educación».
- ⊙ Comité Local de Administración de Salud: se trata de las diversas asociaciones civiles sin fines de lucro creadas con el fin de administrar un centro de salud, monitoreado por el Ministerio de Salud.
- ⊙ Organizaciones estudiantiles: son las diversas formas organizativas que los estudiantes generan con el objeto de participar en el proceso educativo de sus respectivas instituciones. Existen organizaciones estudiantiles en los diferentes niveles educativos: básica (municipios escolares) y superior (centros federados).
- ⊙ Sindicatos: son organizaciones de trabajadores que buscan defender los intereses laborales, sociales y económicos de todos sus afiliados.

76 *Partidos y organizaciones políticas*: define a las agrupaciones creadas con la finalidad de participar en la competencia electoral, ya sea a escala nacional, regional o local. Son creados a partir de una serie de requisitos establecidos por el Estado.

Instituciones privadas con fines de lucro: se refiere a instituciones que se organizan con la finalidad de obtener beneficios económicos. Su dinámica interna no se encuentra necesariamente regulada por el Estado.

A partir de esta categorización, podemos dar cuenta de lo realizado por la ONPE durante los años 2008 y 2009 en las provincias de Lima y Callao. En dicho período se realizaron un total de 792 servicios de ATA, 297 durante el 2008 y 495 durante el año 2009 (véase cuadro 2.1).

CUADRO 2.1

SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA Y APOYO EN MATERIA ELECTORAL
REALIZADOS DURANTE LOS AÑOS 2008 Y 2009

Organizaciones beneficiadas	2008-2009 (% acumulado)	2008	2009
Instituciones públicas	10,35	39	43
Organizaciones de la sociedad civil	86,87	249	439
Partidos y organizaciones políticas	2,4	8	11
Instituciones privadas con fines de lucro	0,38	1	2
Total	100,00	297	495

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

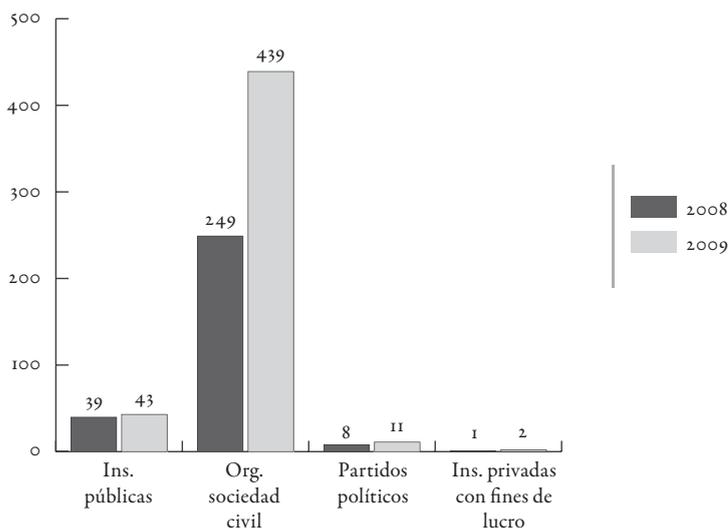
Fuente: SGAT – ONPE.

Como se puede observar, los servicios de ATA brindados por la SGAT a las diferentes formas organizativas de la sociedad civil representan el 86,87% del total. Luego, con un porcentaje bastante menor, aparecen las actividades de ATA ofrecidas a las diferentes instancias estatales (10,35%). El gráfico 2.2 muestra comparativamente los servicios de ATA realizados durante los años 2008 y 2009.

77

GRÁFICO 2.2

N.º DE SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA Y APOYO EN MATERIA ELECTORAL
REALIZADOS DURANTE LOS AÑOS 2008 Y 2009



Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: SGAT – ONPE.

A partir de lo señalado, analizaremos detalladamente las ATA ejecutadas por la ONPE a los diferentes órganos o comités electorales de las organizaciones de la sociedad civil o de alguna institución del Estado. En el cuadro 2.2 mostramos el detalle de los usuarios de las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil, así como los procesos electorales que han recibido ATA:

CUADRO 2.2

CLASIFICACIÓN DE LOS USUARIOS QUE HAN RECIBIDO SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA Y APOYO EN MATERIA ELECTORAL

Instancias de participación ciudadana	Usuarios	Procesos electorales	
Instituciones públicas	Instancias del gobierno central	Representantes de la sociedad civil ante diversas instancias (comisiones de trabajo ministeriales, etc.)	
	Instancias de los gobiernos regionales y locales	Representantes de la sociedad civil ante los CCLD, CCLP y CCR	
	Instituciones educativas —educación básica—	Representantes de las juntas vecinales	
	Instituciones educativas —educación superior—	Representantes de los profesores o padres de familia en el CONEI	
Organizaciones de la sociedad civil	Asociaciones de empleados públicos	Instancias de cogobierno (Asamblea Universitaria, Consejo de Facultad, etc.)	
	Asociaciones vecinales	Representantes de trabajadores, consejo directivo, entre otros.	
	Asociaciones religiosas	Junta directiva, junta de propietarios, entre otros.	
	Clubes	Junta directiva, directorio, etc.	
	Colegios profesionales	Junta directiva	
	Comité Local de Administración en Salud	Consejo Directivo Nacional, Juntas Directivas Regionales, entre otros.	
	Cooperativas	Junta directiva, delegados, entre otros.	
	Organizaciones estudiantiles	Cooperativas	Delegados, junta directiva.
		Organizaciones estudiantiles	Educación básica: municipios escolares, consejos estudiantiles, etc.
	Sindicatos	Educación superior: centros federados, etc.	
Asociación de padres de familia	Sindicatos	Junta directiva, consejo directivo, entre otros.	
Otras asociaciones	Otras asociaciones		

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: SGAT – ONPE.

En las secciones siguientes se presentará la información de acuerdo con dos tipos de análisis: se mostrarán los datos de las categorías establecidas en el cuadro anterior y se expondrán detalladamente los usuarios y las ATA brindadas por la ONPE según los indicadores expuestos en el cuadro 2.3.

CUADRO 2.3

VARIABLES E INDICADORES UTILIZADOS PARA ANALIZAR EL SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA Y APOYO EN MATERIA ELECTORAL

Momento	Tipo de servicio	Variables	Indicadores
	Aspectos administrativos	Atención de SGAT	Tiempo de atención de solicitudes N.º de reuniones por institución
Preelectoral	Servicio de asistencia técnica	Asesoría en la planificación y organización	SÍ/NO
		Diseño de material electoral	SÍ/NO
		Capacitación en procedimientos electorales	SÍ/NO
Electoral	Servicio de apoyo	Control de calidad de los padrones electorales	SÍ/NO
		Presencia el día de la elección	SÍ/NO
		Entrega de implementos electorales	N.º de ánforas y cabinas entregadas

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: SGAT – ONPE.

Con respecto al segundo nivel de análisis, se utilizará solamente la información correspondiente al año 2009 debido a que los datos del año 2008 no se encuentran sistematizados del mismo modo, lo cual no permite una comparación ni un análisis en los mismos niveles.²⁸

2.2 Elecciones y participación ciudadana en instituciones públicas²⁹

En la actualidad, nuestro Estado cuenta formalmente con espacios de concertación o deliberación abiertos a la sociedad civil en varios ámbitos de gobierno. Por ejemplo, existen instancias donde personalidades —designadas por el Ejecutivo— participan

²⁸ La información disponible del año 2008 será utilizada solo como referencia.

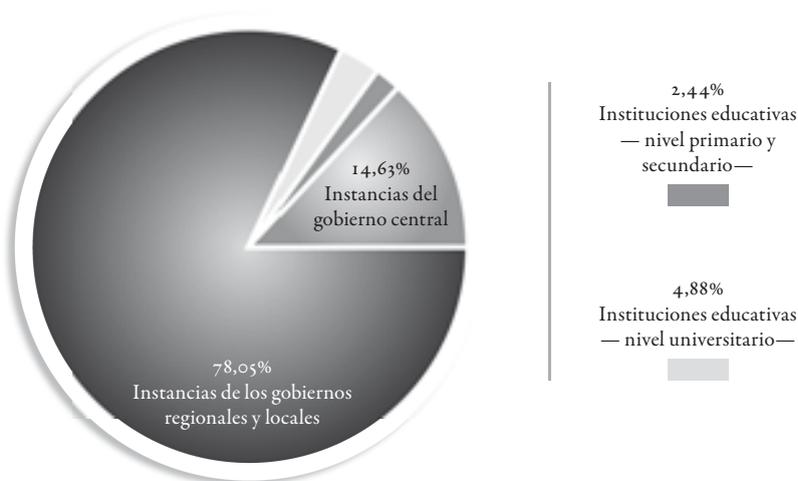
²⁹ Cabe precisar que en este acápite solo consideramos los servicios de ATA ejecutados por la SGAT. En otros términos, solo tomamos en cuenta las ATA brindadas a las municipalidades distritales y provinciales ubicadas en Lima y Callao, al Gobierno Regional del Callao, y a las dependencias del gobierno central.

en la orientación de políticas sectoriales, otras donde se discuten algunas decisiones propias de la gestión regional o municipal, e inclusive otras donde la opinión ciudadana es tomada en cuenta en la gestión de alguna institución perteneciente al Estado.³⁰ Sin embargo, a pesar de la diversidad de instancias formalizadas, la mayor parte de ellas han institucionalizado los procesos electorales como un mecanismo válido para elegir a los representantes de la sociedad civil.

En los años 2008 y 2009 la ONPE —a través de la SGAT— ha brindado el servicio de ATA a 82 procesos electorales organizados por algunas de las instituciones públicas que están ubicadas en Lima y Callao. De todas ellas, las instancias de participación ciudadana en el ámbito de los gobiernos locales y regionales han sido las principales beneficiadas, pues el número de ATA realizadas a su favor representa alrededor del 78,05% del total de ATA ejecutadas por la SGAT en el período 2008-2009.

GRÁFICO 2.3
INSTITUCIONES PÚBLICAS QUE RECIBIERON ATA DURANTE
LOS AÑOS 2008 Y 2009 (%)

80



Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.
 Fuente: SGAT – ONPE.

Por otro lado, como podemos observar en el cuadro 2.4, no ha habido un cambio notable en la composición de los beneficiarios de las ATA entre los años 2008 y 2009; con excepción, de las instancias de participación del gobierno central, las cuales en 2009 se incrementaron en un 100% con respecto al año 2008.

³⁰ Como ejemplo podemos citar la participación de las APAFA en la gestión de las instituciones educativas públicas (Ley N.º 28628).

CUADRO 2.4

== INSTITUCIONES PÚBLICAS QUE RECIBIERON ATA DURANTE LOS AÑOS 2008 Y 2009 ==

Instituciones públicas	2008		2009	
	N.º de ATA	%	N.º de ATA	%
Instancias del gobierno central	4	10,25	8	18,61
Instancias de los gobiernos regionales y locales (Lima y Callao)	31	79,49	33	76,74
Instituciones educativas —nivel primario y secundario—	2	5,13	—	—
Instituciones educativas —nivel universitario—	2	5,13	2	4,65
Total	39	100,00	43	100,00

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

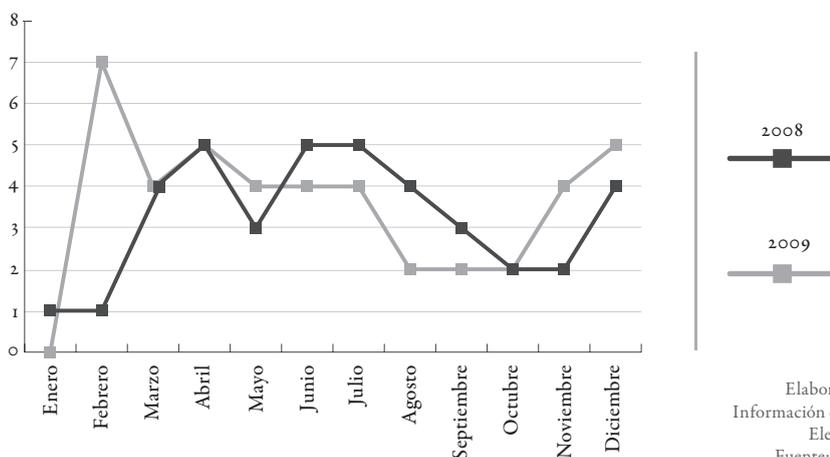
Fuente: SGAT – ONPE.

Finalmente, es posible señalar —a partir del gráfico 2.4— que el mayor número de elecciones de instituciones públicas que contaron con ATA se realizaron a inicios de cada año; luego estos decrecieron en los meses siguientes, para, finalmente, presentar un ligero incremento en los últimos meses de cada año. Así, durante el año 2008 en abril, junio y julio se llevaron a cabo el mayor número de elecciones que recibieron ATA, mientras que en 2009 esto ocurrió solo en febrero; asimismo, en ambos casos, fue enero el mes que exhibió los valores más bajos: cero en 2008 y uno en 2009.

81

GRÁFICO 2.4

N.º DE ELECCIONES QUE RECIBIERON
ATA SEGÚN MES Y AÑO DE EJECUCIÓN



Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.
Fuente: SGAT – ONPE.

2.2.1 *Instancias de participación ciudadana en instituciones públicas*

a) *Instancias del gobierno central*

Durante el año 2008 se registró un total de siete servicios de ATA proporcionados a diversas instancias del gobierno central. De estos, cinco correspondieron a instancias del Ministerio de la Producción y los dos casos restantes a una instancia del Ministerio de Trabajo y al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), respectivamente.

En el caso del Ministerio de Salud (MINSA) el servicio de ATA fue requerido para la elección de tres de los doce miembros del Consejo Nacional de Salud, el cual es un organismo consultivo del MINSA que tiene como función central concertar y coordinar el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud. Los tres ciudadanos elegidos representaban a los servicios de salud privados, a los trabajadores del sector salud y a las organizaciones sociales de la comunidad.

En el caso del OSINERGMIN, la ONPE brindó el servicio de ATA en la elección de los representantes propuestos por las asociaciones de consumidores y usuarios, las universidades, los colegios profesionales, las organizaciones sin fines de lucro (vinculadas a los mercados regulados) y las organizaciones del sector empresarial, ante el Consejo de Usuarios, el cual es el organismo encargado de transmitir y sustentar ante la Directiva de OSINERGMIN las consultas, opiniones, requerimientos y líneas de acción de los integrantes del mencionado consejo.

Finalmente, en los casos pertenecientes al Ministerio de la Producción, el servicio de ATA fue solicitado para los procesos electorales destinados a elegir los representantes de los gremios de las micros y pequeñas empresas (MYPE) en cada uno de los cinco núcleos ejecutores de su rubro o especialidad. Cabe señalar que dichos núcleos son los responsables de: (a) administrar los fondos para las compras a las MYPE de los productos requeridos por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social, (b) desarrollar el proceso de selección de las MYPE, y (c) distribuir los productos a los escolares y centros educativos.

CUADRO 2.5

===== ELECCIÓN DE REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL ANTE INSTANCIAS =====
 DEL GOBIERNO CENTRAL, AÑOS 2008 Y 2009

Representante	Grupo de Trabajo – Dependencia estatal	Base legal
Representantes de gremios de las MYPE	Núcleo Ejecutor Calzado - Ministerio de la Producción	
Representantes de gremios de las MYPE	Núcleo Ejecutor Uniformes - Ministerio de la Producción	Decreto Supremo n.º 001 -2009
Representantes de gremios de las MYPE	Núcleo Ejecutor Buzos - Ministerio de la Producción	-MIMDES y las respectivas resoluciones ministeriales emitidas por el Ministerio de la
Representantes de gremios de las MYPE	Núcleo Ejecutor Carpetas - Ministerio de la Producción	Producción para cada caso.
Representantes de gremios de las MYPE	Núcleo Ejecutor Chompas - Ministerio de la Producción	
Representantes de los servicios privados, de los trabajadores del sector y de las organizaciones sociales de la comunidad	Consejo Nacional de Salud - Ministerio de Salud	Decreto Supremo n.º 004 -2003 –SA, Reglamento de la Ley n.º 27813 - Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud.
Representantes de las asociaciones de consumidores o usuarios, universidades, colegios profesionales, organizaciones sin fines de lucro (vinculadas a los mercados regulados) y organizaciones del sector empresarial	Consejo de Usuarios - Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería	Decreto Supremo n.º 042- 2005-PCM y su modificatoria aprobada por Decreto Supremo n.º 003-2007-PCM.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

b) Instancias de los gobiernos regionales y locales

Esta categoría contiene 64 servicios de ATA llevados a cabo durante los años 2008 y 2009 por la ONPE a través de la SGAT en las provincias de Lima y Callao. Si bien abarca dos ámbitos de gobierno, son las instancias de participación creadas en los gobiernos locales las que registran mayor cantidad en comparación con las de los gobiernos regionales, los cuales solamente muestran un caso durante el año 2009 (Consejo de Cordinación Regional del Gobierno Regional del Callao).

En el cuadro 2.6 se observa el detalle de los servicios realizados durante los años 2008 y 2009 según el tipo de instancias de participación ciudadana que promueven los gobiernos regionales y locales.

CUADRO 2.6

==== INSTANCIAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES QUE RECIBIERON ATA DURANTE LOS AÑOS 2008 Y 2009 =====

Instancias de los gobiernos regionales y locales	2008	2009
	N.º ATA	N.º ATA
CCLD / CCLP / CCR	20	18
Juntas Vecinales	9	11
Otros	2	4
Total	31	33

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: SGAT – ONPE.

Estas instancias de participación ciudadana incluyen obligatoriamente a representantes de la sociedad civil en espacios de deliberación reconocidos formalmente por los gobiernos locales o regionales.³¹ Así, se han creado los Consejos de Coordinación Regional (CCR), en el espacio regional; los Consejos de Coordinación Provincial (CCLP), los Consejos de Coordinación Local Distrital (CCLD), y las Juntas Vecinales, en el ámbito local.

En este marco, la ONPE ha brindado servicios de ATA a las municipalidades que se muestran en el cuadro 2.7.

CUADRO 2.7

==== CONSEJOS DE COORDINACIÓN QUE RECIBIERON ATA DURANTE LOS AÑOS 2008 Y 2009 =====

Consejos de coordinación	2008	2009
CCLD	Chaclacayo, Ate, Comas, Pueblo Libre, La Perla, San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores, Punta Hermosa, San Martín de Porres, La Molina, Independencia, Puente Piedra, Magdalena del Mar, Barranco, Cieneguilla, Pachacamac, Lince, La Victoria, Comas y San Borja	San Luis, Ventanilla, Carmen de la Legua Reynoso, Santa Rosa, San Isidro, Barranco, Santa María del Mar, Villa El Salvador, Los Olivos y Ancón
CCLP	0	Callao
CCR	0	Callao

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: SGAT – ONPE.

³¹ En el caso de los gobiernos regionales se establece en el artículo 11.º de la Ley n.º 27902, Ley que modifica a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En el caso de los gobiernos locales se establece en el Título 2 de la Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Los consejos de coordinación (CCR, CCLP y CCLD) se distinguen de las juntas vecinales porque están formados por autoridades municipales (40%) y por representantes de la sociedad civil (60%); además, dichos representantes son elegidos democráticamente y la elección tiene que ser supervisada por el organismo electoral correspondiente.

Por otro lado, las juntas vecinales se componen de representantes de agrupaciones urbanas y rurales que residen en el distrito. Las sesiones son convocadas y presididas por el primer regidor.³² La ONPE ha atendido un total de 22 juntas vecinales durante los años 2008 y 2009, de acuerdo con el detalle expuesto en el cuadro 2.8.

CUADRO 2.8

JUNTAS VECINALES QUE HAN RECIBIDO ATA	
DURANTE LOS AÑOS 2008 Y 2009 SEGÚN DISTRITO	
2008	2009
Magdalena, San Borja, Miraflores, Jesús María, Lince, San Juan de Miraflores, La Victoria (2) y San Isidro	Comas (2), San Borja, Miraflores (2), La Molina (2), Pueblo Libre, Lince, Breña, Jesús María, Puente Piedra y San Isidro

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

Fuente: SGAT – ONPE

Finalmente, en la categoría «otros» se incluyeron los procesos electorales que han recibido ATA por parte de la ONPE pero que no pertenecen a ninguna de las categorías anteriores. Así, se registra la elección del Consejo de Coordinación de la Juventud del Distrito de Carmen de la Legua Reynoso, los representantes ante el Consejo Regional de la Micro y Pequeña Empresa (COREMYPE), la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios de la Municipalidad de San Juan de Miraflores, los representantes de la sociedad civil ante la Asamblea de Lima Metropolitana, el comité electoral del Asentamiento Humano de Ladera de Chillón y la elección del Alcalde Escolar Distrital de la Red de Municipios Escolares de la Municipalidad de Villa El Salvador.

c) *Instituciones educativas: educación básica*

El Consejo Educativo Institucional (CONEI) es un órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana de cada institución educativa de carácter público. Está conformado por el director de la institución educativa —quien lo preside—, e integrado por los subdirectores, los representantes de los docentes, de los estudiantes,

³² Para más detalles acerca del funcionamiento de las juntas vecinales véase el Capítulo V de la Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

de los ex alumnos y de los padres de familia. La ONPE solamente ha realizado un servicio de ATA pues asesoró la organización del proceso de elección del representante de los padres de familia ante el CONEI de la I.E. N.º 7064 María Auxiliadora de Chorrillos. Esta elección se realizó el 4 de mayo de 2008.

d) Instituciones educativas: educación superior

El capítulo IV de la Ley Universitaria N.º 23733 establece que las universidades públicas están gobernadas por cuatro órganos:

- la asamblea universitaria
- el consejo universitario
- el rector
- el consejo de facultad.

Según el artículo 28.º de dicha ley, la asamblea universitaria está conformada por el rector, los decanos de las facultades, los representantes de los estudiantes, de los profesores y de los graduados, respectivamente.

86 Entre los años 2008 y 2009, la ONPE —a través de la SGAT— brindó el servicio de ATA a cuatro elecciones destinadas a elegir los representantes ante la Asamblea Universitaria y los Consejos de Facultad³³ de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Durante el año 2008, la ONPE apoyó el desarrollo democrático de las elecciones para conformar la Asamblea y luego participó en las elecciones complementarias de dicho proceso. Lo mismo ocurrió en 2009.

2.2.2 El servicio de ATA a instancias públicas de participación ciudadana

La labor de la ONPE se inicia desde el momento en el que la institución pública interesada en recibir el servicio de ATA presenta su solicitud. En esta sección se dará cuenta de todos los servicios que brinda la ONPE antes de la jornada electoral. Tales actividades serán presentadas de acuerdo con tres tipos de servicios: los aspectos administrativos, el servicio de asistencia técnica y el servicio de apoyo en materia electoral.

³³ La Ley Universitaria, en su artículo 32.º, señala que el «consejo» de cada facultad está integrado por el decano, un representante de los graduados, un representante de los estudiantes y un representante de los profesores de la facultad.

a) *Etapa preelectoral*● *Aspectos administrativos*

- Atención de la Subgerencia de Asistencia Técnica de la ONPE

Según los procedimientos establecidos, cualquier institución pública que está interesada en recibir ATA debe presentar una solicitud formal a la ONPE. Luego, en el momento que la Subgerencia de Asistencia Técnica (SGAT) toma conocimiento de dicha solicitud, se designa un asesor que coordinará las labores de ATA con el respectivo órgano electoral de la institución.

Según la información disponible para el año 2009, desde el momento en que se designó a un asesor hasta el día en que dicha persona tomó contacto con algún representante de la institución pública transcurrió poco más de un día (1,125). Específicamente, para el caso de las instancias del gobierno central el promedio de días fue de 0,66; para las instancias de los gobiernos regionales y locales de 1,2, y para las instituciones públicas de ámbito universitario el promedio fue de dos días. Todos estos cálculos se han realizado sin tomar en cuenta los valores perdidos o inexistentes de la variable, los cuales representan alrededor de un 26,2% del total de casos.

CUADRO 2.9

TIEMPO DE RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE ATA

Instituciones públicas	Tiempo promedio (en días)
Instancias del gobierno central	0,66
Instancias de los gobiernos regionales y locales (Lima y Callao)	1,20
Instituciones educativas – ámbito universitario	2,00

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

Asimismo, una vez que se estableció el contacto entre el asesor de la ONPE y la institución beneficiaria de la ATA, en el 75,76% de los casos válidos el asesor designado por la ONPE se reunió de una a tres veces con las diferentes instituciones antes de la jornada electoral.³⁴ En el cuadro 2.10 se detalla la frecuencia de reuniones llevadas a cabo con el total de instituciones públicas que solicitaron el servicio de ATA.

³⁴ En este caso, los valores perdidos o inexistentes representan aproximadamente el 21,4% del total de casos.

CUADRO 2.10

**FRECUENCIA DE REUNIONES REALIZADAS ENTRE LA SGAT
Y LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS**

N.º reuniones	Frecuencia	%	% acumulado
1	2	6,06	6,06
2	12	36,36	42,42
3	11	33,33	75,76
4	6	18,18	93,94
5	1	3,03	96,97
6	1	3,03	100,00
Total	33	100,00	

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

Además, si calculamos el promedio de reuniones según el tipo de institución pública que ha solicitado ATA para el desarrollo de algún proceso electoral tenemos que no existe entre ellas una diferencia notable. Así, de acuerdo con los valores válidos, las instancias del gobierno central, las instancias de los gobiernos locales y las instituciones educativas de ámbito universitario, se han reunido aproximadamente tres veces con la ONPE antes de la jornada electoral. Cabe indicar que este cálculo no toma en cuenta el 27,3% del total de los casos, debido a que son valores perdidos.

88

CUADRO 2.11

REUNIONES REALIZADAS SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN PÚBLICA

Instituciones públicas	Tiempo promedio (en días)
Instancias del gobierno central	2,83
Instancias de los gobiernos regionales y locales (Lima y Callao)	2,88
Instituciones educativas – ámbito universitario	2,50

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

⊙ *Servicio de asistencia técnica*

- Asesoría en la planificación y organización

Los datos disponibles señalan que durante el año 2009 treinta y seis jurados, órganos o comités electorales de las instituciones públicas atendidas recibieron asesoría respecto a la planificación y organización de sus respectivos procesos; dicha cifra

representa alrededor del 85,7% del total de casos y el 92,3% de los casos válidos, ello sin tomar en cuenta los tres valores perdidos de la variable.

CUADRO 2.12

ASESORÍA EN LA PLANIFICACIÓN
Y ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

Instituciones públicas	Sí	No	Total
Instancias del gobierno central	7	0	7
Instancias de los gobiernos regionales y locales (Lima y Callao)	27	3	30
Instituciones educativas – ámbito universitario	2	0	2
Total	36	3	39

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

Por lo general, todas las instituciones públicas que han solicitado ATA han recibido asesoría en la organización y planificación de sus respectivos procesos electorales. Solo en tres casos de los treinta y nueve válidos las instancias estatales ubicadas en Lima y Callao no han consultado con ONPE a este respecto. Una razón que explica tal hecho es que en muchos de estos casos los representantes de las instituciones públicas han tomado contacto con la ONPE a escasos días de su jornada electoral, imposibilitando así una asesoría integral.

- Diseño de material electoral

La ONPE (2006: 54) considera dentro del conjunto de «materiales críticos»³⁵: (i) el acta de instalación, (ii) el acta de sufragio, (iii) el acta de escrutinio, (iv) los carteles de votación y (v) las cédulas de votación.

Debido a que el diseño de las actas y la cédula de votación que se usan el día de la jornada electoral deben responder a criterios de igualdad y claridad, la ONPE ofrece asesorar a los comités u órganos electorales en esta materia. Así, en concordancia con la información disponible, durante el año 2009 la ONPE ha brindado recomendaciones en el diseño de «materiales críticos» al 90% del total de órganos o comités electorales que solicitaron ATA en Lima y Callao. Cabe indicar que este cálculo no toma en cuenta los valores perdidos o inexistentes, los cuales representan alrededor del 28,6% del total de casos.

³⁵ Son denominados «críticos» porque la ONPE los considera indispensables para la realización de un proceso electoral.

CUADRO 2.13

**ASESORÍA EN EL DISEÑO DE LAS ACTAS ELECTORALES
Y LAS CÉDULAS DE VOTACIÓN**

Instituciones públicas	Sí	No	Total
Instancias del gobierno central	6	0	6
Instancias de los gobiernos regionales y locales (Lima y Callao)	21	1	22
Instituciones educativas – ámbito universitario	0	2	2
Total	27	3	30

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

- Capacitación en procedimientos electorales

De acuerdo con la información disponible, durante el año 2009 los órganos o comités electorales del 93,3% de las instituciones u organizaciones atendidas recibieron capacitaciones sobre las funciones que deberían cumplir los diferentes actores electorales (miembros de mesa, personeros, electores y funcionarios de los órganos electorales) durante los comicios. Cabe señalar que la cifra señalada no toma en cuenta los valores perdidos o inexistentes, los cuales ascienden a nueve.

CUADRO 2.14

CAPACITACIÓN EN PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Instituciones públicas	Sí	No	Total
Instancias del gobierno central	6	0	6
Instancias de los gobiernos regionales y locales (Lima y Callao)	25	0	25
Instituciones educativas – ámbito universitario	0	2	2
Total	31	2	33

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

⊙ *Servicio de apoyo*

- Control de calidad de los padrones electorales

La confección de la lista de electores (padrón electoral) sin omisiones, errores o inconsistencias es garantía de un proceso electoral limpio y transparente. Por esta razón, antes de la jornada electoral resulta crucial verificar que la información sobre los electores contenida en el padrón electoral sea la correcta, con el fin de darle transparencia al proceso y legitimidad a los resultados de las elecciones.

La ONPE, consciente de que la mayoría de las organizaciones no cuenta con los medios necesarios para hacerlo, ofrece cotejar los datos de cada uno de sus afiliados o miembros con la información consignada en el último padrón de electores elaborado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Sin embargo, durante el año 2009 solo en dos de los cuarenta y dos casos registrados y válidos se solicitó este tipo de apoyo.

CUADRO 2.15

CONTROL DE CALIDAD DE PADRONES ELECTORALES

Instituciones públicas	Si	No	Total
Instancias del gobierno central	0	7	7
Instancias de los gobiernos regionales y locales (Lima y Callao)	2	31	33
Instituciones educativas – ámbito universitario	0	2	2
Total	2	40	42

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

Por lo general, el proceso de verificación requiere de un tiempo prudencial y no tan cercano a la jornada electoral. En ese sentido, la únicas veces que la ONPE verificó los padrones electorales como parte del servicio de ATA, fue porque las instituciones solicitaron este servicio con la debida anticipación.

b) Etapa electoral

El normal desarrollo de una jornada electoral supone que todas las etapas anteriores del proceso hayan sido superadas sin problema alguno; en esta fase toda la logística debe operar perfectamente y de esa manera garantizar una jornada exitosa en función de la organización. En ese sentido, la ONPE realiza un apoyo directo el

día de los comicios mediante la entrega, en calidad de préstamo, de implementos electorales y el envío de personal especializado en procedimientos electorales al local o locales de votación.

⊙ *Servicio de apoyo*

- Presencia el día de la elección

Durante el año 2009, la ONPE movilizó personal especializado para brindar apoyo en veintisiete jornadas electorales, las cuales representan el 87% de casos válidos o el 64,3% del total de casos, si tomamos en cuenta los once valores perdidos de la variable. Asimismo, la asesoría ejecutada durante el mismo día de la elección ocurrió con mayor frecuencia en aquellos procesos destinados a elegir los representantes de la sociedad civil en las instancias de participación ciudadana de los gobiernos locales.

CUADRO 2.16

PRESENCIA EL DÍA DE LA ELECCIÓN

Instituciones públicas	Sí	No	Total
Instancias del gobierno central	6	0	6
Instancias de los gobiernos regionales y locales (Lima y Callao)	19	4	23
Instituciones educativas – ámbito universitario	2	0	2
Total	27	4	31

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

- Entrega de implementos electorales

La ONPE entrega, en calidad de préstamo, dos materiales electorales: ánforas y cabinas de votación.

El primero de ellos es considerado un «material crítico»,³⁶ mientras que el segundo está en la categoría de materiales convencionales (ONPE 2006: 54). Sin embargo, por lo general la ONPE —a través de la SGAT— cede ambos materiales de manera conjunta.

De acuerdo con la información disponible, el año 2009 la ONPE ha prestado en veintiséis oportunidades ánforas y cabinas de votación, lo cual representa el 61,9%

³⁶ Ver nota anterior.

del total de instituciones públicas ubicadas en Lima y Callao que recibieron ATA.³⁷ Asimismo, si contabilizamos solo el número de materiales, tenemos que durante el año 2009 la ONPE ha prestado 392 ánforas y 389 cabinas de votación.

CUADRO 2.17

ENTREGA DE IMPLEMENTOS ELECTORALES

Instituciones públicas	Ánforas		Cabinas	
	Sí	No	Sí	No
Instancias del gobierno central	5	1	6	0
Instancias de los gobiernos regionales y locales (Lima y Callao)	20	0	19	0
Instituciones educativas – ámbito universitario	1	0	1	0
Total	26	1	26	0

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

2.3 Elecciones internas en organizaciones de la sociedad civil³⁸

93

La ONPE, durante los años 2008 y 2009, también ha brindado el servicio de ATA a 689 procesos electorales de varias organizaciones de la sociedad civil cuyas sedes institucionales se encuentran en las provincias de Lima y Callao. La mayor parte de estas ATA ha servido para renovar dirigencias, juntas directivas o representantes de dichas organizaciones. En ambos años el mayor número de ATA brindadas ha tenido como beneficiarios a dos formas organizativas del sector educación: organizaciones estudiantiles y asociaciones de padres de familia.

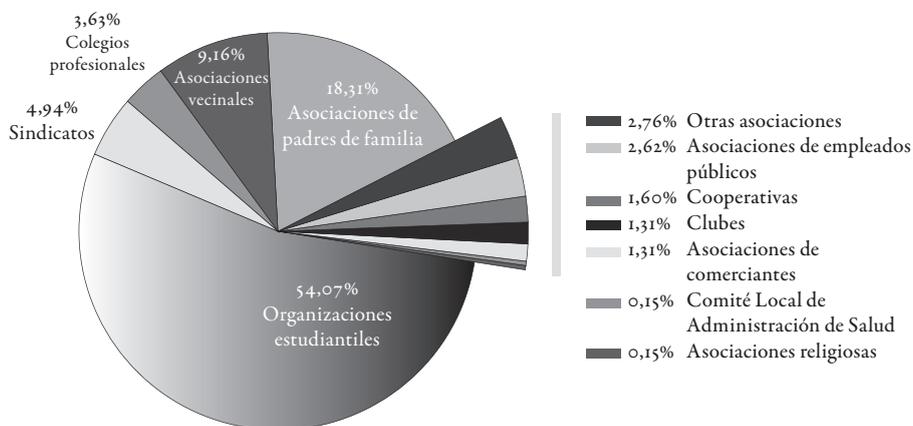
Como se puede observar en el gráfico 2.5, las organizaciones estudiantiles representan el 54% del total de usuarios de organizaciones de la sociedad civil que recibieron ATA durante el período 2008-2009, mientras que las asociaciones de padres de familia, ubicadas en el segundo lugar, solo constituyen el 18% del total. Luego vienen las asociaciones vecinales, los sindicatos y los colegios profesionales, con 9%, 5% y 4%, respectivamente.

³⁷ Cabe indicar que este cálculo incluye los dieciséis valores perdidos que presentan las variables ánforas y cabinas, respectivamente.

³⁸ Cabe precisar que en este acápite solo tomamos en cuenta las solicitudes de ATA ejecutadas por la SGAT a favor de organizaciones ubicadas en Lima y Callao.

GRÁFICO 2.5

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE RECIBIERON ATA DURANTE LOS AÑOS 2008 Y 2009 (%)



Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.
Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

Por otro lado, si comparamos las ATA ejecutadas en los años 2008 y 2009 tenemos que hubo un incremento importante en el número de ATA brindadas a organizaciones de la sociedad civil ubicadas en Lima y Callao. En efecto, la cantidad de usuarios de este tipo de organizaciones ha crecido en 76,3%, en números absolutos esto significa que se ha pasado de ejecutar 249 ATA en el año 2008 a 439 en 2009.

CUADRO 2.18

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE RECIBIERON ATA DURANTE LOS AÑOS 2008 Y 2009 (%)

Organizaciones de la sociedad civil	2008		2009	
	N.º de ATA	%	N.º de ATA	%
Asociaciones de empleados públicos	5	2,01	13	2,96
Asociaciones vecinales	23	9,24	40	9,11
Asociaciones de comerciantes	1	0,40	8	1,82
Asociaciones religiosas	1	0,40	0	0,00
Asociaciones de padres de familia	88	35,34	38	8,66



Organizaciones de la sociedad civil	2008		2009	
	N.º de ATA	%	N.º de ATA	%
Clubes	3	1,20	6	1,37
Colegios profesionales	9	3,61	16	3,64
Cooperativas	4	1,61	7	1,59
Comité Local de Administración de Salud	1	0,40	0	0,00
Organizaciones estudiantiles	92	36,95	280	63,78
Sindicatos	14	5,62	20	4,56
Otras asociaciones	8	3,21	11	2,51
Total	249	100,00	439	100,00

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

Finalmente, respecto al número de elecciones en organizaciones de la sociedad civil que recibieron ATA, resulta evidente que la mayor parte de estas se han llevado a cabo en el mes de noviembre de cada año. Así, entre los meses de enero y octubre de 2008 se realizaron en promedio 8,9 elecciones cada mes; mientras que durante el año 2009 el promedio fue de 16,7. Estos dos valores no se comparan con las 113 elecciones realizadas en noviembre del año 2008 y las 190 ejecutadas el mismo mes del año 2009. Asimismo, en ambos años el mes de diciembre también presenta un número de comicios superior al promedio del período enero-octubre.

95

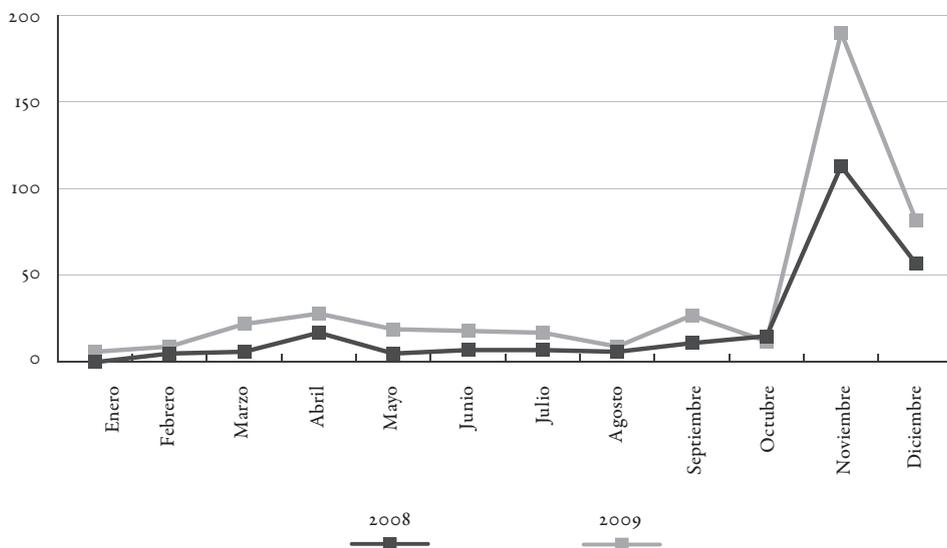
Un análisis del tipo de usuario de las ATA que programaron sus elecciones en los meses de noviembre de los años en cuestión nos indica que son las formas organizativas pertenecientes al sector educación las que explican el alto número de elecciones realizadas en dichos meses. Así, en el año 2008 el 62% de las APAFA y 50,6% de los municipios escolares que recibieron ATA llevaron a cabo sus elecciones en el mes de noviembre. En el año 2009 continuó la tendencia, pues el número de elecciones de los diferentes municipios escolares realizadas en el mes de noviembre se incrementó hasta llegar a representar el 61% del total anual de dichas elecciones. Sin embargo, en el caso de las elecciones de las APAFA, las realizadas en el mes de noviembre solo llegaron a representar el 28,9% del total anual.

El porcentaje significativo de municipios escolares que realizó sus respectivas elecciones en noviembre de los años 2008 y 2009 podría explicarse a partir de las normas que rigen la elección de estos representantes estudiantiles. En efecto, la Resolución Viceministerial N.º 0019-2007-ED «Normas y Orientaciones para la Organización e Implementación de los Municipios Escolares» indica claramente en su numeral 9.4.1 que la gestión de dicho Municipio será de un año y deberá iniciarse cada 1 de enero. Esta regla explica por qué la mayor parte de municipios

escolares organiza y ejecuta sus elecciones antes del inicio del período de vacaciones escolares (noviembre).³⁹

GRÁFICO 2.6

**N.º DE ELECCIONES QUE RECIBIERON ATA
SEGÚN MES Y AÑO DE EJECUCIÓN**



Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

2.3.1 Usuarios de organizaciones de la sociedad civil

a) Asociaciones

⊙ Asociaciones de padres de familia

Los padres de familia de una determinada institución educativa se organizan en Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) para poder participar del proceso educativo de sus hijos.⁴⁰ El proceso para elegir a sus miembros es organizado por un comité electoral, que puede solicitar el servicio de ATA a la ONPE. Se compone de órganos de gobierno, órganos de participación y un órgano de control. Durante los años 2008 y 2009, la ONPE ha brindado el servicio de ATA a los procesos de elección de 126 APAFA, las cuales se encuentran ubicadas en 34 distritos de Lima y Callao:

³⁹ Ello a pesar de que el mismo numeral establece que las elecciones para la conformación del municipio escolar deben desarrollarse preferentemente entre agosto y octubre de cada año.

⁴⁰ Para más detalles sobre las APAFA ver la Ley N.º 28628, Ley que regula la participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las instituciones educativas públicas.

CUADRO 2.19

===== N.º DE APAFA QUE RECIBIERON ATA DURANTE LOS AÑOS 2008 Y 2009 =====
 SEGÚN DISTRITO

Distrito	2008	2009
Ancón	0	2
Ate	5	2
Barranco	1	1
Breña	3	0
Callao	4	1
Carabaylo	2	0
Cercado de Lima	7	9
Chaclacayo	2	1
Comas	5	3
El Agustino	1	0
Jesús María	2	0
La Molina	1	0
La Punta	1	0
La Perla	0	1
La Victoria	5	1
Los Olivos	4	1
Lurín	1	0
Magdalena del Mar	1	0
Miraflores	2	0
Pueblo Libre	7	0
Rímac	2	0
San Borja	1	0
San Juan de Lurigancho	7	1
San Juan de Miraflores	7	0
San Martín de Porres	4	2
Santa Anita	1	2
San Miguel	0	1
San Luis	0	1
Santiago de Surco	0	1
Surquillo	1	1
Ventanilla	5	0
Villa El Salvador	1	3
Villa María del Triunfo	5	2
Puente Piedra	0	2
Total	88	38

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE. | Fuente: SGAT – ONPE.

⊙ *Asociaciones vecinales*

Las asociaciones de vecinos son una de las formas organizativas más extendidas de nuestro país.⁴¹ Estas asociaciones atraviesan todas las clases sociales, pues existen tanto en zonas residenciales, como en zonas marginales. La ONPE entre los años 2008 y 2009 brindó el servicio de ATA en 63 procesos electorales organizados por este tipo de asociaciones, las cuales se han realizado en 23 distritos de Lima y Callao.

CUADRO 2.20

N.º DE ASOCIACIONES VECINALES QUE RECIBIERON ATA
DURANTE LOS AÑOS 2008 Y 2009 SEGÚN DISTRITO

Distrito	2008	2009
Ancón	1	0
Ate	1	1
Barranco	1	0
Bellavista	1	0
Callao	2	4
Chorrillos	1	1
Cercado de Lima	1	2
Comas	1	1
El Agustino	1	3
La Molina	0	1
Lurigancho-Chosica	0	2
La Victoria	0	1
Los Olivos	4	3
Pucusana	0	2
Rímac	1	3
San Juan de Lurigancho	1	1
San Martín de Porres	0	1
San Luis	1	1
Santiago de Surco	2	2
Ventanilla	0	1
Villa El Salvador	1	6
Villa María del Triunfo	2	1
Puente Piedra	1	3
Total	23	40

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE. | Fuente: SGAT – ONPE.

⁴¹ Según «La Encuesta Nacional sobre la Democracia en el Perú», realizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el 23% de peruanos reconoce la existencia de una asociación vecinal en su localidad, de todos ellos el 63,4% manifiesta que participa en la misma (PNUD 2006: 65).

☉ *Asociaciones de comerciantes*

En nuestro país las asociaciones de comerciantes son básicamente generadas entre individuos que comparten un mismo espacio físico para realizar sus respectivas actividades económicas. Por lo general, la propiedad de estos locales es común o, cuando no lo es, los gastos de alquiler son compartidos equitativamente. De esa manera, la constitución de una asociación es fundamental para resolver los diversos aspectos relacionados con la administración de estos mercados o centros comerciales. En los años 2008 y 2009 la ONPE ejecutó el servicio de ATA en la elección de las juntas o consejos directivos de nueve asociaciones de comerciantes ubicadas en tres distritos de Lima y dos del Callao.

CUADRO 2.21

N.º DE ASOCIACIONES COMERCIANTES QUE RECIBIERON ATA
DURANTE LOS AÑOS 2008 Y 2009 SEGÚN DISTRITO

Distrito	2008	2009
Cercado de Lima	1	4
Ate	0	1
Villa El Salvador	0	1
Callao Cercado	0	1
Bellavista	0	1
Total	1	8

Elaboración: Área de Información e Investigación – ONPE

Fuente: SGAT – ONPE.

☉ *Asociaciones religiosas*

Las creencias religiosas sirven también para agregar los esfuerzos y recursos individuales en pro de la satisfacción de ciertas necesidades comunes. Debido a que gran parte de los peruanos profesan la religión católica, las asociaciones que se constituyen en torno a la celebración de un Santo o una Virgen son bastante extendidas en nuestro país. Sin embargo, la ONPE en el período 2008-2009 solo brindó el servicio de ATA en la elección del directorio general de una asociación de este tipo: la Hermandad de Culto, Cargadores y Sahumadoras del Señor del Mar. Esta elección se llevó a cabo el día el 7 de diciembre de 2008 en el distrito de Callao.

b) *Clubes*

En el Perú no solo se han constituido clubes con el objetivo central de promover el esparcimiento, sino que también, debido a nuestros masivos procesos de migración

interna, se han creado en la capital varios clubes que buscan fortalecer los lazos sociales entre aquellos que por diversas razones dejaron sus lugares de origen y ahora viven en Lima.

En el período 2008-2009 la ONPE ha brindado el servicio de ATA en la elección de juntas o consejos directivos de cinco clubes departamentales y cuatro clubes orientados al esparcimiento. Entre los primeros tenemos: el Club Lambayeque, el Club Junín, el Club Áncash, el Club Huancavelica y el Club Provincial Pacasmayo; mientras que los clubes de recreación o deporte que han recibido servicios de ATA son: el Club de La Unión, la Asociación de Centros de Esparcimiento de la Guardia Civil, el Club Tennis Las Terrazas y el Club Universitario de Deportes.

c) *Colegios profesionales*

Los colegios profesionales constituyen una de las formas organizativas más dinámicas de la vida pública de nuestro país. Los recursos humanos que concentran los convierten en actores con capacidad para defender y promover políticas que beneficien a sus agremiados.

La ONPE ejecutó el servicio de ATA en la elección de 25 juntas directivas o representantes de 22 colegios profesionales.⁴² Cabe indicar que cuando los colegios profesionales convocan a elecciones de carácter nacional, la SGAT de la ONPE solo se ha ocupado por el desarrollo del proceso en el ámbito regional o metropolitano. Las sedes institucionales de los colegios profesionales que han recibido ATA se encuentran ubicados en nueve distritos ubicados en Lima y Callao.

CUADRO 2.22

====UBICACIÓN DE LAS SEDES INSTITUCIONALES DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES====
QUE RECIBIERON ATA DURANTE LOS AÑOS 2008 Y 2009

Distrito	2008	2009
Cercado de Lima	2	1
San Isidro	3	2
Lince	1	1
Miraflores	1	5
Santiago de Surco	1	2
Jesús María	1	2

⁴² En el año 2008, el Colegio de Abogados de Lima (CAL) recibió en dos oportunidades ATA de parte de la ONPE; mientras que durante el año 2009 el mismo CAL y el Colegio Médico fueron beneficiados en la organización de dos procesos electorales distintos.

Distrito	2008	2009
Bellavista	0	1
Callao	0	1
Pueblo Libre	0	1
Total	9	16

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: SGAT – ONPE.

d) Cooperativas

El movimiento cooperativista en el Perú tuvo su auge hasta inicios de la década de 1990. Así, bajo el reconocimiento que le otorgaba la Ley General de Cooperativas se constituyeron a lo largo de la década de 1980 como personas jurídicas sin fines de lucro con el objetivo de brindar diversos servicios a sus comunidades (PORTO-CARRERO & SANBORN 1998: 66-67).

Aunque en la actualidad el cooperativismo se encuentra en una fase de declive y no se percibe un aumento notorio en su número, las cooperativas que todavía perviven han conseguido consolidarse institucionalmente y sobreponerse incluso a la pérdida de algunos de los beneficios tributarios que poseían. En este contexto, la ONPE durante los años 2008 y 2009 asesoró once procesos electorarios organizados por diez cooperativas diferentes⁴³ y ubicadas en siete distritos pertenecientes a Lima y Callao.

IOI

CUADRO 2.23

UBICACIÓN DE LAS SEDES INSTITUCIONALES DE LAS COOPERATIVAS QUE RECIBIERON ATA DURANTE LOS AÑOS 2008 Y 2009

Distrito	2008	2009
Cercado de Lima	2	1
La Molina	1	1
Jesús María	-	1
Miraflores	1	1
Callao	-	1
San Juan de Lurigancho	-	1
San Martín de Porres	-	1
Total	4	7

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: SGAT – ONPE.

⁴³ En el año 2008 la «Cooperativa de Ahorro y Crédito Educación» recibió asesoría en dos procesos electorales.

e) *Comités Locales de Administración de Salud*

El Decreto Supremo N.º 01-94-SA —y su modificatoria, la Resolución Ministerial N.º 895-2002-SA/DM— norman el Programa de Administración Compartido (PAC) del Ministerio de Salud. Este programa promueve la conformación de asociaciones civiles sin fines de lucro que reciben el nombre de Comunidad Local de Administración de Salud y se encargan de administrar centros o puestos de salud en el ámbito nacional por encargo del MINSA. La ONPE solamente brindó ATA en la elección del Consejo Directivo de la Comunidad Local de Administración de Salud, Santa María de Huachipa (Chosica). Este proceso electoral fue llevado a cabo el 26 de septiembre de 2008.

f) *Organizaciones estudiantiles*

La Ley General de Educación, Ley N.º 28044, establece ocho principios en la educación peruana: la ética, la equidad, la inclusión, la calidad, la democracia, la interculturalidad, la conciencia ambiental y la creatividad e innovación. Así, se promueve el desarrollo de valores democráticos participativos dentro de todas las instituciones educativas. En ese sentido, la ONPE ha apoyado el desarrollo democrático de 372 elecciones de representantes o dirigencias de diversas organizaciones estudiantiles pertenecientes a instituciones de educación básica y universitaria. Aproximadamente el 98,12% de todas ellas se ha llevado a cabo en una institución educativa de nivel básico, mientras que solo el 1,8% se ha realizado en instituciones de educación universitaria o superior.

CUADRO 2.24

ORGANIZACIONES ESTUDIANTILES QUE RECIBIERON SERVICIOS DE ATA,
SEGÚN NIVEL DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA

Organizaciones estudiantiles según nivel de educación	2008	2009
	N.º ATA	N.º ATA
Nivel básico	90	275
Nivel superior o universitario	2	5
Total	92	280

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: SGAT – ONPE.

● *Organizaciones estudiantiles – instituciones educativas de nivel básico*

El Estado peruano ha reconocido formalmente al municipio escolar como el organismo representativo del total de alumnos que asiste a una determinada institución

educativa de carácter público.⁴⁴ La participación de los estudiantes en este organismo se realiza mediante formas democráticas de asociación, a través de la elección libre, universal y secreta de sus representantes.

Por otro lado, gran parte de las instituciones educativas privadas presentan sus propias formas de organización estudiantil, asegurando así la participación democrática de sus estudiantes en diversos espacios de deliberación interna; sin embargo, algunas de estas instituciones han implementado el formato institucional reconocido por el Estado, es decir, han organizado también a sus estudiantes en «municipios escolares».

CUADRO 2.25

==== INSTITUCIONES EDUCATIVAS NIVEL PRIMARIO Y SECUNDARIO QUE RECIBIERON ==
SERVICIOS DE ATA DURANTE LOS AÑOS 2008 Y 2009

Organizaciones estudiantiles	2008	2009
	N.º ATA	N.º ATA
Municipio Escolar	87	267
Otras formas de organización estudiantil – nivel básico	3	7
Total	90	274

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: SGAT – ONPE.

103

⊙ *Organizaciones estudiantiles – instituciones educativas de nivel superior*

En el año 2008, la ONPE brindó el servicio de ATA en la elección de las directivas de los centros federados de las facultades de Economía y Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. No obstante, en el año 2009 amplió su radio de acción y, aparte de asesorar nuevamente los procesos electorales de dichos centros federados, apoyó la elección de los representantes estudiantiles del Instituto Superior Pedagógico Público Manuel González Prada, la Escuela Nacional Superior de Folklore José María Arguedas y la Asociación de Centros de la Universidad Nacional de Ingeniería (ACUNI).

⁴⁴ A este respecto revisar el numeral 6.2 de la Resolución Viceministerial N.º 0019-2007-ED «Normas y Orientaciones para la Organización e Implementación de los Municipios Escolares».

CUADRO 2.26

==== INSTITUCIONES EDUCATIVAS NIVEL SUPERIOR QUE RECIBIERON SERVICIOS DE ATA DURANTE LOS AÑOS 2008 Y 2009

Organizaciones estudiantiles	2008	2009
	N.º ATA	N.º ATA
Universidades	2	3
Institutos superiores	--	2
Total	2	5

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: SGAT – ONPE.

g) Sindicatos

En el Perú, la afiliación sindical es libre y voluntaria. La constitución de este tipo de organizaciones se realiza ante el Ministerio de Trabajo; no obstante, si los afiliados lo desean, pueden también inscribir su sindicato en los Registros Públicos bajo la figura de asociación, debido a que no existe una persona jurídica especial para los mismos (PORTOCARRERO & SANBORN 1998: 60-61). En el año 2008, la ONPE brindó el servicio de ATA en la elección de 14 juntas directivas de 10 sindicatos,⁴⁵ mientras que el año 2009 lo hizo en 20 elecciones de 17 sindicatos diferentes.⁴⁶

104

2.3.2 El servicio de ATA a organizaciones de la sociedad civil

a) Etapa preelectoral

⊙ *Aspectos administrativos*

- Atención de la Subgerencia de Asistencia Técnica de la ONPE

Durante el año 2009, desde el momento en que la SGAT designó a un asesor en democracia interna hasta que dicha persona tomó contacto con algún representante de la organización de la sociedad civil transcurrió aproximadamente un día (1,12). Sin embargo, si comparamos los promedios de las diversas organizaciones de la sociedad civil, tenemos que la ONPE tomó contacto con las asociaciones de padres de

⁴⁵ El Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) solicitó el servicio de ATA para la elección de las juntas directivas de cuatro sectores de la Región Callao (I, II, III y IV) y tres sectores de Lima (15, 16 y 17).

⁴⁶ El Sindicato Unitario de Trabajadores del Poder Judicial recibió apoyo en dos ocasiones (primera y segunda vuelta de sus elecciones generales). Asimismo, el SUTEP durante el año 2009 fue beneficiario del servicio de ATA en las elecciones de los sectores 12, 13 y 15.

familia en menos de un día (0,65), mientras que para el caso de las cooperativas el tiempo de respuesta a la solicitud fue aproximadamente cuatro días (4,5). No obstante, cabe señalar que este último resultado se debe al caso de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Educación, cuyo primer contacto o reunión se produjo 15 días después que la SGAT tomara conocimiento de su solicitud.

CUADRO 2.27**TIEMPO DE RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE ATA**

Organizaciones de la sociedad civil	Tiempo promedio (en días)
Asociaciones de empleados públicos	1
Asociaciones vecinales	1,06
Asociaciones de comerciantes	1,333
Asociaciones de padres de familia	0,65
Clubes	2,25
Colegios profesionales	1,66
Cooperativas	4,5
Organizaciones estudiantiles	1,16
Sindicatos	1,5
Otras organizaciones	1,7

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

Asimismo, una vez que se estableció el contacto entre la SGAT y las organizaciones de la sociedad civil de Lima y Callao interesadas en recibir el servicio, se tiene que en el 70,72% de los casos válidos el asesor designado por la ONPE se reunió una vez con el representante de la organización.⁴⁷ Cabe mencionar que la asociación con la que el personal de la ONPE se ha reunido un mayor número de veces (10) fue la asociación Centro Comercial La Cachina. En el cuadro 2.28 exponemos con detalle la frecuencia del número de reuniones que se realizó con el total de organizaciones de la sociedad civil.

⁴⁷ Se debe tener en cuenta que los valores perdidos de la variable en términos absolutos suman 77, lo cual representa un 17,5% del total de casos.

CUADRO 2.28

**FRECUENCIA DE REUNIONES REALIZADAS ENTRE LA SGAT
Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

N.º reuniones	Frecuencia	% válido	% acumulado
0	1	0,28	0,28
1	255	70,44	70,72
2	71	19,61	90,33
3	14	3,87	94,20
4	11	3,04	97,24
5	6	1,66	98,90
6	2	0,55	99,45
7	1	0,28	99,72
10	1	0,28	100,00
Total	362	100,00	

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

Por otro lado, si distinguimos entre el número de reuniones que en promedio se han realizado con cada uno de los tipos de organizaciones de la sociedad civil, tenemos que son los representantes de los clubes con los que el personal de la ONPE se ha reunido un mayor número de veces (3,8). En el otro extremo están las organizaciones estudiantiles, cuyos representantes se han reunido en promedio una sola vez con el personal de la ONPE (1,16).

CUADRO 2.29

**REUNIONES REALIZADAS SEGÚN TIPO DE ORGANIZACIÓN
DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Organizaciones de la sociedad civil	Tiempo promedio (en días)
Asociaciones de empleados públicos	3,25
Asociaciones vecinales	1,75
Asociaciones de comerciantes	3,66
Asociaciones de padres de familia	1,68
Clubes	3,8
Colegios profesionales	3,00
Cooperativas	2,85
Organizaciones estudiantiles	1,16
Sindicatos	2,00
Otras organizaciones	1,90
Total	1,49

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE. | Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

● *Servicio de asistencia técnica*

- Asesoría en la planificación y organización

Durante el año 2009, la ONPE ha asesorado a 423 comités u órganos electorales de organizaciones de la sociedad civil en todo lo que concierne a la planificación y organización de sus respectivos procesos electorales. Dicha cifra representa alrededor del 97,69% del total de casos válidos, ello sin tomar en cuenta los seis valores perdidos.

CUADRO 2.30

N.º DE ASESORÍAS EN LA PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES			
Organizaciones de la sociedad civil	Sí	No	Total
Asociación de comerciantes	8	0	8
Asociaciones de empleados públicos	12	0	12
Asociaciones de padres de familia	37	0	37
Asociaciones vecinales	38	1	39
Clubes	6	0	6
Colegios profesionales	16	0	16
Cooperativas	3	4	7
Organizaciones estudiantiles	277	1	278
Sindicatos	16	3	19
Otras asociaciones	10	1	11
Total	423	10	433

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.
Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

Por otro lado, como puede observarse en el cuadro 2.30, son las organizaciones estudiantiles las que han recibido este tipo de ATA de manera abrumadora. En efecto, el número de este tipo de ATA ejecutadas a su favor representa alrededor del 63,97% del total de casos válidos.

- Diseño de material electoral

Como ya lo señalamos, la asesoría en el diseño de las actas y la cédula de sufragio es otro de los servicios ofrecidos por la ONPE a las diversas organizaciones que lo solicitan. En el 2009, la ONPE brindó esta asistencia a aproximadamente el 95,37% del total de organizaciones que recibieron algún tipo de asesoría. Cabe anotar que en este cálculo no se ha tomado en cuenta los 72 valores perdidos que presenta la variable.

CUADRO 2.31

N.º DE ASESORÍAS EN EL DISEÑO DE MATERIAL ELECTORAL

Organizaciones de la sociedad civil	Sí	No	Total
Asociación de comerciantes	6	0	6
Asociaciones de empleados públicos	8	0	8
Asociaciones de padres de familia	13	3	16
Asociaciones vecinales	28	4	32
Clubes	4	1	5
Colegios profesionales	6	0	6
Cooperativas	4	2	6
Organizaciones estudiantiles	263	3	266
Sindicatos	10	2	12
Total	350	17	367

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

108 Por otro lado, si analizamos el cuadro 2.31 podemos notar que nuevamente han sido las diversas organizaciones estudiantiles las que han sido beneficiadas mayoritariamente con este tipo de ATA: 71,66% del total de casos válidos. Cabe destacar que en este tipo de elecciones intervienen básicamente estudiantes del nivel básico o escolar.

- Capacitación en procedimientos electorales

Durante el año 2009, fueron 364 órganos o comités electorales de las diversas organizaciones de la sociedad civil los que recibieron capacitaciones sobre el rol que deberían cumplir los diferentes actores (miembros de mesa, personeros, electores, entre otros) el día de la jornada electoral. Dicha cifra representa alrededor del 97% del total de casos válidos y el 82,9% de todos los casos, incluyendo los 64 valores perdidos de la variable. Como se puede observar en el cuadro 2.32, nuevamente son las organizaciones estudiantiles las que reciben el mayor número de ATA de este tipo.

CUADRO 2.32

N.º DE CAPACITACIONES EN PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Organizaciones de la sociedad civil	Sí	No	Total
Asociación de comerciantes	7	0	7
Asociaciones de empleados públicos	7	1	8



Organizaciones de la sociedad civil	Sí	No	Total
Asociaciones de padres de familia	16	1	17
Asociaciones vecinales	31	2	33
Clubes	5	1	6
Colegios profesionales	8	0	8
Cooperativas	5	2	7
Organizaciones estudiantiles	263	3	266
Sindicatos	12	0	12
Otras asociaciones	10	1	11
Total	364	11	375

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

b) *Etapa electoral*

⊙ *Servicio de apoyo*

- Presencia el día de la elección

La ONPE, durante el año 2009, solo destacó personal especializado el mismo día de las elecciones en 19 oportunidades. Dicha cifra representa apenas el 5,7% del total de casos válidos, ello sin tomar en cuenta los 72 valores perdidos. Los colegios profesionales figuran como el tipo de organización de la sociedad civil que más número de veces ha recibido asesoría durante su jornada electoral; en una segunda posición están las asociaciones de empleados públicos. Cabe resaltar que en el caso de las organizaciones estudiantiles, la ONPE no ha realizado ninguna actividad de asesoría el mismo día de la elección.

109

CUADRO 2.33

N.º DE ACOMPAÑAMIENTOS EN EL DÍA DE LA ELECCIÓN

Organizaciones de la sociedad civil	Sí	No	Total
Asociación de comerciantes	0	5	5
Asociaciones de empleados públicos	4	3	7
Asociaciones de padres de familia	1	16	17
Asociaciones vecinales	3	29	32
Clubes	1	4	5



⋮			
Colegios profesionales	5	1	6
Cooperativas	2	5	7
Organizaciones estudiantiles	0	267	267
Sindicatos	2	9	11
Otras asociaciones	1	9	10
Total	19	348	367

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

- Entrega de implementos electorales

De acuerdo con la información disponible, en el año 2009 la ONPE ha prestado en 233 oportunidades ánforas y en 230 ocasiones cabinas de votación. Dichas cifras nos indican que aproximadamente el 52,4% del total de procesos electorales que recibieron algún tipo de ATA de parte de ONPE, y que a su vez fueron auspiciados por alguna organización de la sociedad civil, contó con los implementos básicos el día de la elección. Asimismo, si contabilizamos solo el número de materiales tenemos que durante el año 2009 la ONPE ha prestado 2172 ánforas y 2137 cabinas de votación a diferentes organizaciones de la sociedad civil.

CAPÍTULO 3
ESTUDIOS DE CASO

En el presente capítulo exponemos los resultados de cuatro estudios de caso realizados con el objetivo de explorar el rol de la ONPE —más allá de sus labores de ATA— en la construcción o consolidación de una institucionalidad de carácter democrático y la promoción de una cultura electoral al interior de la sociedad civil. Nuestra muestra de análisis está conformada por cuatro procesos electorales, dos de ellos organizados por una instancia estatal (municipios) y los dos restantes por una asociación civil (colegios profesionales).

El análisis de los procesos electorales se enfoca en tres aspectos: (a) las normas que rigen las diferentes etapas del proceso electoral, (b) el rol que cumple la ONPE durante el desarrollo del proceso y (c) la concepción que los actores le atribuyen al acto de sufragio. Por un lado, las normas formales (reglamentos electorales) dispuestas por cada comité, órgano o jurado electoral de cada institución sirven como unidad de análisis y se estudian en función de los principios democráticos que la ONPE busca transmitir o consolidar en cada proceso electoral que asesora: preclusividad, transparencia, igualdad, imparcialidad, presunción de buena fe, publicidad de los actos y pluralidad de instancias (ONPE 2006: 13).

Por otro lado, y como parte del análisis de la labor de la ONPE durante las diferentes etapas del proceso electoral, se expone detalladamente el contexto y la manera como la ONPE ejecuta sus diversas actividades de ATA en cada uno de los estudios de caso seleccionados. El objetivo de esta sección es tener suficiente información empírica que nos permita realizar un balance preliminar acerca de la importancia

de la labor de la ONPE en la consolidación de una institucionalidad democrática en nuestro país.

Finalmente, presentamos los resultados de una encuesta aplicada a los electores que han participado en cada uno de los procesos electorales que forman parte de nuestro análisis. Con este ejercicio buscamos mostrar una primera aproximación sobre las concepciones mayoritarias del voto que tiene la población objeto de nuestro estudio. Esta dimensión de análisis es importante en la medida que las justificaciones o el sentido que le asignan los individuos a su voto constituye el núcleo subjetivo donde se asientan las prácticas electorales al interior de cada institución analizada.

3.1 *Las elecciones en espacios de participación promovidos por instituciones públicas: Consejos de Coordinación Local Distrital*

114 Los Consejos de Coordinación Local Distrital (CCLD) fueron creados como parte del conjunto de reformas políticas implementadas con el fin de promover espacios de concertación entre las autoridades públicas y la sociedad civil. Según Remy (2005), los CCLD corresponden al tipo de «participación por invitación», debido a que son las instancias estatales —a través de sus representantes— las que invitan a los ciudadanos organizados a participar de estos espacios de coordinación y concertación.

La Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972 en su Capítulo III define a los CCLD como «órganos de coordinación y concertación de las Municipalidades Distritales», los cuales deben estar conformados por el alcalde distrital, los regidores, los alcaldes de centros poblados —solo si la jurisdicción distrital los tiene— y los representantes de la sociedad civil.⁴⁸ Entre sus principales funciones se cuentan:

- ☞ Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital.
- ☞ Proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales.
- ☞ Proponer convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos.
- ☞ Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.

⁴⁸ Se entiende por sociedad civil a las organizaciones sociales de base, las comunidades campesinas y nativas, las asociaciones, las organizaciones de productores, los gremios empresariales, las juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de escala distrital (artículo 102.º).

El artículo 102.º de dicha Ley establece que el número de los representantes de la sociedad civil en los CCLD debe ser equivalente al 40% del número que resulte de la sumatoria del total de miembros del Concejo Municipal Distrital y la totalidad de los alcaldes de centros poblados de la misma jurisdicción. Asimismo, también señala que los representantes de la sociedad civil ante el CCLD deben ser elegidos democráticamente por un período de dos años, de entre los delegados formalmente acreditados de las organizaciones que se hayan inscrito en el registro municipal respectivo.

Cabe indicar que la Ley N.º 27972 no regula la modalidad o forma como cada organización elige a su delegado. En ese sentido, puede afirmarse que ellos no forman un colegio electoral, pues muchas veces los representantes de las organizaciones en los CCLD son elegidos por los dirigentes o la Junta Directiva de la organización a la cual pertenecen.

3.1.1 La Municipalidad de San Miguel y las elecciones para la conformación del CCLD 2009

En las elecciones municipales del año 2006 resultó elegido, como alcalde de la Municipalidad de San Miguel, Salvador Heresi Chicoma, quien postuló por la Alianza Electoral Unidad Nacional. El concejo municipal de dicho distrito para el período 2006-2010 estuvo compuesto por nueve regidores de la Alianza Electoral Unidad Nacional, un regidor del Partido Aprista Peruano y un regidor de Restauración Nacional. Así, de acuerdo con la composición del concejo municipal, el número de representantes de la sociedad civil ante el CCLD fue cinco.

115

Por otro lado, la Municipalidad de San Miguel ha realizado —sin tomar en cuenta la elección del año 2009— tres procesos electorales destinados a elegir los representantes de la sociedad civil ante el CCLD. Sin embargo, aquí solo analizamos las elecciones celebradas el 13 de noviembre de 2009.

a) Las reglas de juego y los principios democráticos

Las normas que rigen el proceso electoral objeto de nuestro estudio están definidas en el Capítulo III de la Ordenanza N.º 40-MDSM, publicada el 28 de mayo de 2004. Dicho capítulo está compuesto por 20 artículos —del 10.º al 30.º— que explican detalladamente los diversos procedimientos relacionados con el comité electoral, la convocatoria a elecciones, el padrón electoral y el desarrollo del proceso electoral.

Sin embargo, el 4 de abril de 2007 la alcaldía emitió la Ordenanza N.º 129-MDSM, la cual modificó los artículos del 18.º al 25.º y derogó los artículos del 26.º

al 30.º de la ordenanza anterior.⁴⁹ Así, y solo con el objeto de dar claridad a nuestra exposición, cuando nos refiramos a la Ordenanza N.º 40-MDSM la llamaremos «la Ordenanza», mientras que cuando reseñemos la Ordenanza N.º 129-MDSM la denominaremos «la Modificatoria».

⊙ *Comité electoral y convocatoria a elecciones*

En los artículos 11.º y 12.º de la Ordenanza se indica que el comité electoral es el órgano encargado de organizar, dirigir y controlar el desarrollo del proceso electoral. Asimismo, dichos artículos también señalan que el comité electoral deberá estar integrado por cuatro funcionarios municipales (tres titulares y un suplente).

De esa manera, y en conformidad con lo dispuesto en la Ordenanza, la alcaldía a través de la Resolución N.º 420-2009-MDSM, publicada el 24 de octubre 2009, dispuso que el comité electoral responsable de la elección de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil ante el CCLD 2009-2011 quede conformado por el Gerente de Participación Vecinal y Promoción Social (Presidente), el Subgerente de Organizaciones Sociales (Secretario), el Gerente de Planeamiento y Presupuesto (vocal), y el Gerente de Administración y Finanzas (Suplente).

116 De la misma forma, cumpliendo con lo dispuesto por artículo 14.º de la Ordenanza, la Municipalidad de San Miguel a través de dicha resolución convocó a elecciones para el día 13 de noviembre del mismo año, e indicó además que el local de votación sería la Casa de la Cultura de dicho distrito. Sin embargo, entre el día que se convocó a elecciones y el día señalado para que las mismas se realicen transcurrieron menos de los noventa días señalados en el artículo 15.º de la Ordenanza. Este hecho, debido al poco tiempo entre la convocatoria y el día de los comicios, pudo haber afectado el normal desarrollo de otras etapas del proceso electoral, como la elaboración del padrón o la inscripción de candidatos.

⊙ *Sobre el padrón electoral*

Según el artículo 2.º de la Ordenanza, el padrón electoral es la lista de las organizaciones del distrito con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil de la Municipalidad.⁵⁰ El mismo artículo indica la información

⁴⁹ Los cambios que se introdujeron afectaron principalmente el mecanismo de elección de los representantes de la sociedad civil ante el CCLD. En efecto, con la anterior ordenanza las candidaturas eran individuales y el elector podía escoger libremente los cinco representantes de su preferencia; sin embargo, con la actual, el elector solo escoge entre listas cerradas y bloqueadas.

⁵⁰ Cabe señalar que los artículos del 5.º al 8.º de la Ordenanza regulan el procedimiento que se debe seguir para inscribir una organización en dicho registro. Aquí lo que nos interesa resaltar es que cada organización al inscribirse registra a su delegado-elector, quien es un actor central en el proceso electoral (tiene derecho a elegir y ser elegido).

que contiene dicho padrón: denominación social de la organización, domicilio, el nombre e identificación del representante legal y el nombre e identificación del delegado-elector.⁵¹

Por otro lado, el artículo 17.º señala que la Subgerencia de Organizaciones Sociales es la encargada de publicar el padrón tanto en los medios de mayor circulación del distrito, como en carteles ubicados en el local de la Municipalidad, dentro de los diez días calendario posteriores a la emisión de la convocatoria a elecciones. Respecto a la presentación de tachas, el artículo indica que estas se podrán presentar dentro de los tres días posteriores a su publicación, y el responsable de resolverlas es el comité electoral, también dentro de los tres días posteriores a su presentación. Luego, una vez que hayan sido resueltas se procede a publicar el padrón definitivo.

En el proceso electoral de 2009, de acuerdo con el cronograma electoral, la publicación inicial del padrón electoral se realizó del 30 de octubre al 2 de noviembre, la presentación de tachas el 3 de noviembre y la publicación definitiva del padrón el 4 de noviembre. Así, como puede observarse, las disposiciones establecidas por la Ordenanza se cumplieron en todos estos procedimientos.

© *Inscripción de candidaturas y tachas*

117

La Modificatoria señala, en su artículo 20.º, que el comité electoral es el encargado de designar el número total de representantes a ser elegidos; también indica que el día de la jornada electoral el comité debe presentar las listas de candidatos —con sus correspondientes números— a los diferentes delegados-electores para que puedan elegir correctamente. Sin embargo, no se ha encontrado en la Modificatoria mencionada alguna norma respecto al proceso de inscripción de candidaturas, a pesar de que en el cronograma electoral estaba indicado el plazo para esta etapa: del 6 al 10 de noviembre.

El hecho de que no existan normas específicas que regulen: la inscripción de las listas de candidatos, la presentación de tachas o impugnaciones a dichas listas y la resolución de las mismas, configura un escenario difícilmente compatible con el principio de «transparencia», pues no existen regulaciones o procedimientos específicos que le otorguen la suficiente claridad a esta etapa del proceso electoral.

⁵¹ Se les denomina así a los delegados de las organizaciones de la sociedad civil que participan en el proceso.

⊙ *Jornada electoral*

Según el artículo 19.º de la Modificatoria, para dar inicio al acto de sufragio, el comité electoral —cuyos miembros conforman la mesa de sufragio— debe certificar la asistencia de no menos del 50% de los delegados-electores registrados en el padrón electoral. Si el comité electoral corrobora la inasistencia de más del 50% de los delegados-electores inscritos, entonces debe declarar un receso de treinta minutos, al término de los cuales vuelve a pasar lista y, al margen del número de delegados-electores presentes, prosigue con la presentación de las listas de candidatos. Luego, una vez que el comité electoral ha presentado las listas de candidatos, con sus respectivos números, se da inicio al acto de sufragio.

El artículo 22.º de la Modificatoria señala el momento y la forma como se lleva a cabo el escrutinio. En ese sentido, el escrutinio debe realizarse en acto público; luego, una vez finalizado, se debe llenar el «acta electoral» y proceder a proclamar la lista ganadora. Cabe indicar que todos los procedimientos establecidos para la jornada electoral fueron realizados conforme a lo dispuesto por las normas.

b) *Los candidatos y los resultados*

118

La elección de los representantes de la sociedad civil ante el CCLD se llevó a cabo el viernes 13 de noviembre de 2009 a partir de las 17:00 horas. El padrón electoral contenía un total de 21 organizaciones de ámbito distrital debidamente inscritas en el Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil de la Municipalidad. Sin embargo, el día de la jornada electoral solo asistieron los delegados-electores de trece organizaciones.

CUADRO 3.1

== ORGANIZACIONES QUE PARTICIPARON EN LA ELECCIÓN DE LOS REPRESENTANTES ==
DE LA SOCIEDAD CIVIL ANTE EL CCLD

	N.º de organizaciones registradas	N.º de organizaciones cuyo representante sufragó
Asociaciones vecinales	17	11
Asociaciones de comerciantes	3	1
Organizaciones sociales de base	1	1
Total	21	13

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Por otro lado, una singularidad del proceso electoral fue que solo hubo una lista de candidatos. Esta lista estuvo conformada por: Adela Fernández Ramos, Eva Roca Rodríguez, Moisés Rojas Roca, Ernesto Maldonado Guevara y Francisco Meléndez Segura. Finalmente, los resultados de la elección fueron: 12 votos a favor de la lista única y un voto nulo.

CUADRO 3.2

LISTA ÚNICA DE CANDIDATOS EN LA ELECCIÓN
DEL CCLD DE SAN MIGUEL

Candidatos	Organización
Adela Fernández Ramos	No figura
Eva Roca Rodríguez	Junta Vecinal Collasuyo
Moisés Rojas Roca	Asociación de residentes de la Urb. Pando – Primera etapa
Ernesto Maldonado Guevara	Calles Catari (cuadras 3, 4 y 5), Max Uhle y Pucalá
Francisco Meléndez Segura	Junta Vecinal Juan Betanzos

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

c) Proceso electoral y asistencia técnica

En el caso del CCLD de San Miguel, la ONPE brindó el servicio de ATA al comité electoral en las etapas preelectoral y electoral. Antes de la jornada electoral, la ONPE asesoró en el diseño de los materiales electorales (acta electoral y cédula de votación) y realizó una capacitación a los actores electorales. Esta última actividad fue realizada el 5 de noviembre de 2009 y contó con la asistencia de quince delegados-electores. Los temas que cubrió la capacitación fueron: (a) la inscripción en el Libro de Registros de Organizaciones de la Sociedad Civil de la Municipalidad, (b) las candidaturas y el sistema electoral, (c) las funciones y composición del comité electoral, (d) cómo votar y las funciones de los principales actores el día de la elección.

119

El día de la elección, la ONPE estuvo presente con un asesor en democracia interna, el cual acompañó el desarrollo de toda la jornada electoral asistiendo técnicamente al comité electoral. Asimismo, la ONPE apoyó el desarrollo del proceso a través del préstamo de una cabina de votación y un ánfora electoral.

d) Electores y concepción del voto

En este acápite exponemos los resultados de una encuesta aplicada a 9 de los 13 votantes que participaron en el proceso electoral llevado a cabo el 13 de noviembre de 2009. Lo que buscamos con la encuesta es conocer las percepciones de

los delegados-electores acerca de su voto como un «acto igualitario», como una «obligación ciudadana» o como un «instrumento de gestión».

Sobre el voto y la igualdad. Como se aprecia en el cuadro 3.3, la mayoría de los delegados-electores está de acuerdo con la frase «en democracia todos los votos son iguales» y solo uno de los encuestados se muestra en desacuerdo con ella. Este hallazgo nos muestra que la idea de las elecciones como un mecanismo donde la opinión de un individuo tiene el mismo valor que la de los demás se encuentra bastante extendida entre los delegados-electores del CCLD de San Miguel.

CUADRO 3.3

===== RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA EN LA ELECCIÓN DEL CCLD =====
DE SAN MIGUEL – VOTO E IGUALDAD

«En democracia todos los votos son iguales»	
=====	
	N.º de encuestados
De acuerdo	8
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	0
En desacuerdo	1
Total	9

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

120

Sobre el voto como responsabilidad moral. Todos los encuestados están de acuerdo con la frase que concibe el acto de votar como una obligación ciudadana. Este hecho revela que los delegados-electores interpretan el sufragio como un hecho medular de sus responsabilidades como ciudadanos. No obstante, se debe tener en cuenta que probablemente esta concepción esté mediada por las sanciones formales que todavía existen en nuestro país para aquellos ciudadanos que no votan.

CUADRO 3.4

===== RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA EN LA ELECCIÓN DEL CCLD =====
DE SAN MIGUEL – EL VOTO COMO RESPONSABILIDAD MORAL

«Hay que votar siempre, es mi obligación como ciudadano»	
=====	
	N.º de encuestados
De acuerdo	9
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	0
En desacuerdo	0
Total	9

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Sobre el voto como instrumento de gestión. La mayoría de los encuestados (seis delegados-electores) considera que a través de su voto puede influir en la gestión municipal de su distrito, dos de los nueve encuestados no están de acuerdo ni en desacuerdo con esta postura y solamente uno considera que el acto de votar no influye en la gestión de su distrito. Estos resultados nos indican que un grupo de los delegados-electores de San Miguel reconoce que su participación electoral tiene una utilidad más o menos mediata y no es un acto carente de sentido práctico.

CUADRO 3.5

===== RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA EN LA ELECCIÓN DEL CCLD =====
DE SAN MIGUEL – EL VOTO COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN

«A través del voto yo puedo influir en la gestión municipal»	
N.º de encuestados	
De acuerdo	6
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	2
En desacuerdo	1
Total	9

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

121

3.1.2 *La Municipalidad de Carabayllo y las elecciones para la conformación del CCLD 2009*

La Municipalidad de Carabayllo estuvo, hasta inicios del año 2009, gobernada por Miguel Ríos Zarzoza, quien ganó la elección del año 2006 con la Alianza Electoral Unidad Nacional. Sin embargo, luego de un proceso de vacancia, quien ejerció las funciones de alcalde para el período 2009-2010 fue Rafael Álvarez Espinoza, regidor por la misma agrupación política. El concejo municipal está conformado por once regidores: siete de ellos integran la Alianza Electoral Unidad Nacional y los restantes cuatro pertenecen a las siguientes organizaciones políticas: Somos Acción Vecinal 2006, Partido Aprista Peruano, Restauración Nacional y Unión por el Perú. Así, tomando en cuenta el número de individuos que componen el concejo municipal, los representantes de la sociedad civil ante el CCLD fueron cinco personas.

El proceso electoral para elegir los representantes de la sociedad civil ante el CCLD en Carabayllo estuvo reglamentado por la Ordenanza N.º 034-2003-A-MDC publicada el 22 de noviembre de 2003. Sin embargo, para efectos del presente análisis, también tomaremos en cuenta el Decreto de Alcaldía N.º 016-2009-A/MDC, publicado el 14 de octubre de 2009. Así, cuando hagamos referencia a dicha

ordenanza la llamaremos «la Ordenanza», mientras que cuando nos refiramos al decreto mencionado lo denominaremos «el Decreto».

Por otro lado, cabe indicar que, de acuerdo con la normatividad vigente, la elección de los representantes de la sociedad civil ante el CCLD en Carabayllo es diferente al de San Miguel. La Municipalidad de Carabayllo ha clasificado las organizaciones, debidamente acreditadas, según su rama o rubro de actividad. Los tipos establecidos son: organizaciones sociales de base; organizaciones de vecinos; gremios de empresarios y productores; organizaciones culturales, deportivas y de la comunidad educativa; y organizaciones religiosas. Así, los representantes-electores de un determinado tipo de organización solo eligen un representante, asegurándose de esa manera que en el CCLD exista un representante por cada tipo de organización.

a) *Las reglas de juego y principios democráticos*

⊙ *Comité electoral y la convocatoria a elecciones*

Según el Decreto, el comité electoral que se hizo cargo del proceso de elección y proclamación de los representantes de la sociedad estuvo conformado por el Gerente de Desarrollo Humano (Presidente), el Gerente de Planeamiento y Presupuesto (Secretario) y el Gerente de Desarrollo Urbano y Rural (Miembro). Asimismo, los miembros suplentes fueron el Gerente de Servicios a la Ciudad y Medio Ambiente, y el Subgerente de Participación Vecinal.

122

Por otro lado, el artículo 23.º de la Ordenanza estipula claramente que el comité electoral es la instancia encargada de «organizar, dirigir y controlar el proceso con imparcialidad y legalidad». Además, el artículo 21.º señala que dicho comité tiene la responsabilidad específica de instalar la asamblea de delegados y llevar a cabo la elección de los representantes de la sociedad civil ante el CCLD.

El artículo 15.º de la Ordenanza señala que la convocatoria debe realizarse noventa días antes del término del mandato de los representantes de la sociedad civil ante el CCLD que están en funciones. La Municipalidad —a través del Decreto— convocó a elecciones el día 30 septiembre de 2009 y señaló el 22 de noviembre de 2009 como el día de la jornada electoral, cumpliendo así con lo establecido en la Ordenanza.

⊙ *El padrón electoral*

El artículo 17.º de la Ordenanza establece que la Oficina de Participación Vecinal de la Municipalidad es el órgano encargado de elaborar y publicar el padrón electoral basado en el Libro de Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil. Los datos que debe contener el padrón publicado son: el nombre de las organizaciones inscritas y el de su representante legalmente acreditado.

El artículo 18.º regula el procedimiento para presentar impugnaciones contra las organizaciones que han sido registradas en el padrón. Dicho artículo indica que las impugnaciones deberán ser presentadas ante el comité electoral dentro de los dos días hábiles posteriores a la publicación inicial del padrón, debiendo el comité electoral resolverlas dentro de los tres días hábiles posteriores a la publicación. Asimismo, el artículo 19.º y el artículo 23.º inciso b establecen que, en los dos días subsiguientes a la resolución de las eventuales impugnaciones, el comité electoral deberá elaborar el Padrón Electoral Oficial y proceder a su publicación respectiva.

Según el cronograma electoral —consignado en el Decreto—, la publicación del padrón electoral se realizó del 27 al 28 de octubre, las impugnaciones al padrón el 29 de octubre, la resolución de las impugnaciones el 30 de octubre y el 2 de noviembre, y la publicación final del padrón el 3 de noviembre. Como puede observarse, los plazos para la presentación de impugnaciones, la absolución y la publicación final correspondieron con lo establecido por la Ordenanza.

Sin embargo, se ha constatado que en un tiempo posterior a la publicación final del padrón se realizaron cambios en la información registrada. En efecto, el Padrón Electoral Oficial contenía noventa y siete representantes-electores, mientras que el padrón usado el día de la elección solo contaba con sesenta y cuatro representantes-electores. Estos cambios atentan directamente contra el principio de preclusividad, el cual dispone que en aras de la legitimidad del proceso electoral se debe evitar en lo posible retornar a momentos procesales ya ejecutados.

123

CUADRO 3.6

ORGANIZACIONES REGISTRADAS SEGÚN EL PADRÓN PUBLICADO Y EL USADO EL DÍA DE LA ELECCIÓN

	Padrón publicado	Padrón usado el día de la elección
Organizaciones sociales de base	15	60
Organizaciones de vecinos	67	
Gremios de empresarios y productores	3	2
Organizaciones culturales, deportivas y de la comunidad educativa	8	8
Organizaciones religiosas	4	4
Total	97	74

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

⊙ *Candidaturas y tachas*

El artículo 5.º de la Ordenanza señala que la representación de la sociedad civil deberá estar conformada de la siguiente manera:

- Un representante de las organizaciones sociales de base
- Un representante de las organizaciones de vecinos
- Un representante del gremio empresarial y productivo
- Un representante de las Iglesias debidamente acreditadas
- Un representante de las organizaciones culturales, deportivas y educativas.

En ese sentido, las organizaciones —cuyos delegados deseen participar en las elecciones— deben primero inscribirse en el Libro de Registro de las Organizaciones de la Sociedad Civil, especificando el segmento funcional al cual pertenecen: organización social de base, organización de vecinos, gremio empresarial, etc.⁵² De esa manera, los candidatos de una organización inscrita en determinado rubro, compiten con sus pares, por la representación de todas las organizaciones que se encuentren inscritas en dicho rubro.⁵³ Asimismo, cabe señalar que el comité electoral, en sorteo público, asigna un número —con el cual se identificarán el día de la elección— a cada uno de los candidatos inscritos en cada segmento funcional.

124

Por otro lado, en la Ordenanza no se menciona nada respecto al proceso de inscripción de los candidatos, ni tampoco existe alguna norma que regule los procedimientos de impugnación contra estas inscripciones o la resolución de las mismas. Sin embargo, en el Cronograma Electoral sí se establecen fechas para todas estas etapas del proceso electoral.⁵⁴ Este vacío en la Ordenanza no corresponde con el principio de transparencia, pues habría partes del proceso que no cuentan con normas específicas que regulen su desarrollo.

⊙ *Jornada electoral*

El artículo 25.º señala que el acto de sufragio debe empezar con la primera convocatoria a las 9:00 horas, siempre y cuando se cuente con el quórum establecido: no menos del 50% de representantes-electores.⁵⁵ De no ser así, el comité electoral debe

⁵² El proceso de inscripción de una organización se encuentra normado en los artículos del 9.º al 14.º de la Ordenanza.

⁵³ Según el artículo 8.º de la Ordenanza una misma organización podrá acreditarse solo en uno de los rubros establecidos por la Municipalidad.

⁵⁴ A este respecto véase el artículo 4.º del Decreto de Alcaldía N.º 016-2009-A/MDC.

⁵⁵ Así se le denomina a los delegados de las organizaciones que participan en el proceso electoral.

decretar un intermedio de 30 minutos, al término de los cuales se procede a dar inicio al sufragio con los delegados presentes. El artículo 27.º indica que el comité electoral llama a cada uno de los delegados para que emita su voto. Los delegados se identifican con su documento de identidad ante el comité electoral y firman el padrón luego de emitir su voto.

Por otro lado, la Ordenanza no contiene ninguna norma referida a los procedimientos que deben seguirse para definir el número de mesas de votación o la manera cómo deben conformarse las mismas. No obstante, el día de la jornada electoral se instaló una mesa de votación por cada uno de los tipos de organización (segmento funcional) establecidos por la Municipalidad. Así, en total se implementaron cinco mesas de votación, algunas de las cuales funcionaron en un principio solamente con dos miembros designados por el comité electoral; sin embargo, hacia el mediodía todas ellas ya contaban con los tres miembros de mesa respectivos. Cabe resaltar que todos estos procesos fueron realizados libremente en vista de que ninguno de estos actos está reglamentado en la Ordenanza, contraviniendo así el principio de transparencia.

b) Los candidatos y los resultados

La elección de los representantes de la sociedad civil ante el CCLD de Carabayllo se realizó entre las 9:00 y las 16:00 horas del día domingo 22 de noviembre de 2009 en las instalaciones de la piscina municipal de dicho distrito. Como ya se mencionó, el padrón electoral utilizado contenía 74 organizaciones distribuidas entre los diferentes segmentos, esta cifra difiere con las 97 organizaciones que contenía la versión final del padrón debidamente publicado el 3 de noviembre.⁵⁶

125

De acuerdo con la lista de candidatos, cuatro de ellos pertenecían al segmento de organizaciones de vecinos, dos al segmento empresarial, dos al ámbito de las organizaciones sociales y uno al de organizaciones culturales, deportivas y de la comunidad educativa.

⁵⁶ A este respecto véase el cuadro 3.6 en la página 123.

CUADRO 3.7

==LISTA DE CANDIDATOS QUE PARTICIPARON EN LA ELECCIÓN DEL CCLD DE CARABAYLLO==

Segmento	Candidato	Organización
Organizaciones de vecinos	Reyes Cobeñas Yamunaque	Asociación de Pequeños Propietarios Casa Huerta Nueva Esperanza
	Roberto Zevallos Spinetta	Comité Vecinal N.º 2 Lucyana
	Ilcias Romero Peralta	Asociación de Propietarios El Bosque Pacayal II
	Raynilda Monroy Huanca	Asociación de vivienda «Las Garas»
Gremios de empresarios y productores	Pablo Sánchez Soto	Socios de Mototaxis San Pedro
	Teófilo Quispe Vargas	Comisión de Electrificación Valle Chillón
Organizaciones sociales de base	Carmen Flores Herrera	Comedor Autogestionario Sarita Colonia El Progreso
	Alicia Rojas Camarena	Comedor Autogestionario Camino a los Rosales de Carabayllo
Organizaciones culturales, deportivas y de la comunidad educativa	Fortunato Pereyra Peña	Centro de Capacitación y Desarrollo Social Peruano CECYDESPERU

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

c) Proceso electoral y asistencia técnica

126

La ONPE brindó el servicio de ATA en la etapa preelectoral y electoral. Antes de la jornada electoral, la ONPE también dio asesoría en el diseño de los materiales electorales (acta electoral y cédula de votación) y realizó una jornada de capacitación a los representantes-electores de los cinco tipos de organizaciones establecidas por la Municipalidad.

La jornada de capacitación se llevó a cabo el viernes 6 de noviembre y contó con una asistencia de aproximadamente cincuenta representantes de las organizaciones implicadas. Los temas que se expusieron no solo se limitaron a los aspectos del proceso electoral, sino que también versaron sobre la importancia y las funciones del CCLD.

El día de la jornada electoral, la ONPE estuvo presente a través de un asesor en democracia interna, quien realizó labores de asesoría al comité electoral. Asimismo, la ONPE brindó apoyo logístico al proceso a través del préstamo de cinco ánforas y cinco cabinas de votación.

d) Electores y concepción del voto

En este acápite exponemos los resultados de una encuesta aplicada a 24 de los 74 delegados-electores que participaron en el proceso electoral llevado a cabo el 22 de noviembre de 2009 entre las 9:00 y 16:00 horas. El objetivo de este ejercicio fue

explorar cuántos electores conciben su voto como un «acto igualitario», como una «responsabilidad moral» o un «instrumento de gestión».

Sobre el voto y la igualdad. La abrumadora mayoría de los encuestados (23 de los 24) está de acuerdo con la frase: «en democracia todos los votos son iguales». Esto refleja que los electores consideran al sufragio como un acto esencialmente igualitario. A este respecto los resultados obtenidos son bastantes similares a los observados en el distrito de San Miguel.

CUADRO 3.8

===== RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA EN LA ELECCIÓN =====
 DEL CCLD DE CARABAYLLO – VOTO E IGUALDAD

«En democracia todos los votos son iguales»	
N.º de encuestados	
De acuerdo	23
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	0
En desacuerdo	1
Total	24

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

127

Sobre el voto como responsabilidad moral. Veintidós de los veinticuatro encuestados está de acuerdo con que la acción de votar es una obligación ciudadana y solo dos se muestran en desacuerdo con esta frase. Estos resultados son bastante similares a los registrados en el distrito de San Miguel; no obstante, comparten la misma limitación, la cual radica en que el voto en nuestro país es obligatorio y todavía persisten algunas sanciones en relación con su cumplimiento.

CUADRO 3.9

===== RESULTADO DE LA ENCUESTA APLICADA EN LA ELECCIÓN DEL CCLD =====
 DE CARABAYLLO – EL VOTO COMO RESPONSABILIDAD MORAL

«Hay que votar siempre, es mi obligación como ciudadano»	
N.º de encuestados	
De acuerdo	22
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	0
En desacuerdo	2
Total	24

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Sobre el voto como instrumento de gestión. Quince de los veinticuatro representantes-electores se mostraron de acuerdo con la frase: «a través del voto yo puedo influir en la gestión municipal». Así, igual que en el caso de San Miguel, la mayoría de representantes-electores encuestados le otorga cierta utilidad práctica a su voto. Ambos resultados nos podrían indicar que la mayoría de los delegados de las diversas organizaciones de la sociedad civil concibe el sufragio como un instrumento de participación efectivo.

CUADRO 3.10

ENCUESTA REALIZADA A LOS DELEGADOS-ELECTORES DEL CCLD DE CARABAYLLO
– EL VOTO COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN

«A través del voto yo puedo influir en la gestión municipal»	
	N.º de encuestados
De acuerdo	15
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	1
En desacuerdo	8
Total	24

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

128

3.2 *Elecciones en organizaciones de la sociedad civil: el Colegio de Abogados y el Colegio de Ingenieros*

La importancia de los colegios profesionales radica en que constituyen uno de los principales espacios de referencia de un creciente y dinámico sector de la población peruana. En efecto, según los últimos censos realizados en el Perú, la población con estudios universitarios ha pasado de representar un 10,6% de la población mayor de quince años (censo de 1993) a constituir un significativo 16% de dicha población (INEI 2008: 87); obviamente, no todos ellos se encuentran agremiados,⁵⁷ pero no se puede negar que la actividad pública de los colegios profesionales es siempre una referencia tanto para los ciudadanos que comparten su campo de especialización, como para aquellos que no.

En efecto, Sinesio López ha señalado que los colegios profesionales —debido a la concentración de recursos humanos especializados que implican— juegan un rol fundamental en la formación y articulación de la opinión pública en temas que son propios de su campo de especialización. Por esta razón, dichos gremios pueden ser vistos como «[...] un eslabón importante en la cadena de relaciones del poder político con la sociedad» (LÓPEZ 1999: 249).

⁵⁷ Según la pesquisa nacional del Instituto Diálogo y Propuesta realizada en 1997, el 5,6% de los encuestados manifestó que estaba afiliado a algún gremio profesional (LÓPEZ 1999: 128).

Según Webb y Fernández (2008), en el año 2007 existían alrededor de dieciséis gremios de profesionales que agrupaban a 791.340 profesionales e intentaban organizar los esfuerzos de sus miembros para resolver sus problemas comunes o alcanzar un conjunto de demandas relacionadas con el ejercicio de su actividad profesional. El colegio profesional que tenía el mayor número de afiliados era de lejos el Colegio de Profesores del Perú (492.745 docentes), luego le seguía el Colegio de Ingenieros del Perú (97.798 profesionales) y en quinto lugar —a pesar de no tener alcance nacional— el Colegio de Abogados de Lima (42.894 profesionales).⁵⁸

Entonces, como podemos observar, el Colegio de Abogados de Lima (CAL) y el Colegio de Ingenieros (CIP) están entre los colegios profesionales con más afiliados de nuestro país. Esta es la razón que justifica en parte su inclusión dentro de los casos seleccionados para su análisis. La otra razón — y la más determinante— está relacionada con la función de eslabón que López ha sugerido; pues, el CAL y el CIP tienen una importante participación e incidencia en la agenda pública.

3.2.1 *El Colegio de Abogados de Lima y las elecciones para la conformación de la Junta Directiva 2009*

El Colegio de Abogados de Lima es uno de los gremios profesionales más antiguos y numerosos del país.⁵⁹ Sus actividades han adquirido cierta relevancia al interior de la sociedad civil y, con alguna frecuencia, los decanos participan activamente en la vida pública del país.

De acuerdo con sus estatutos, la Asamblea es el órgano supremo del CAL y está formada por delegados elegidos anualmente. El número de integrantes de la Asamblea depende de la cantidad de mesas de sufragio, pues según el artículo 12.º deben elegirse dos representantes por cada mesa. A su vez, la Junta Directiva —el órgano de gobierno y gestión del CAL— está conformada por trece colegiados, mientras que la Junta de Vigilancia —órgano de fiscalización— tiene tres miembros titulares y dos suplentes (artículo 41.º).

⁵⁸ La tercera y cuarta posición la ocupaban el Colegio Médico del Perú (49.189 profesionales) y el Colegio de Enfermeros del Perú (48.369 profesionales), respectivamente.

⁵⁹ Según su historia institucional, a través de una Real Cédula emitida el 31 de julio de 1804 por la Corona española, se le otorgó al entonces Cabildo de la ciudad de Lima la facultad para constituir un Colegio de Abogados. Así, el 23 de mayo de 1808 el Virrey del Perú, don Fernando de Abascal, expidió una resolución donde se aprobaba los estatutos del Colegio de Abogados preparados por una comisión integrada por los doctores José Antonio Oquendo, Ambrosio Fernández Cruz, Vicent y Duárez y José Gerónimo Vivar (Revisado el 30 de noviembre de 2010 en <www.cal.org.pe/fx_historia.htm>).

a) *Las reglas de juego y los principios democráticos*

Las normas que rigen la competencia electoral están claramente definidas en el Reglamento de Elecciones —en adelante el Reglamento— que el comité electoral del CAL publica cada mes de septiembre. En general, el Reglamento es bastante detallado y norma las diferentes partes del proceso. A continuación expondremos las que consideramos más importantes junto con un breve análisis sobre la correspondencia de dichas normas con los principios democráticos propuestos por la ONPE. Cabe indicar que, a lo largo de nuestro análisis, solo nos centraremos en las elecciones de la Junta Directiva.

⊙ *Comité electoral y convocatoria de elecciones*

De conformidad con las normas establecidas por el CAL, cada año la Asamblea General Ordinaria elige un comité electoral que se encarga de organizar y ejecutar el proceso para la elección de delegados a la Asamblea General, la Junta de Vigilancia y la Junta Directiva. En la Asamblea General Ordinaria celebrada el día 30 de mayo de 2009 fueron elegidos como miembros del comité electoral los siguientes abogados: Tania Paliza Toscano (Presidenta), Jaime Lima Quedas (Secretario), Miguel Chi Paredes (Vocal), Mauricio Mendoza (Primer Suplente) y Enrique Córdova (Segundo Suplente).

130

Dicho Comité —en cumplimiento de sus funciones— convocó el 2 de octubre de 2009 a comicios para elegir la Junta Directiva, la Junta de Vigilancia y los Delegados a la Asamblea General para el período 2009-2010. La fecha señalada para la jornada electoral fue el sábado 28 de noviembre, mientras que el local de votación designado fue la institución educativa Teresa González de Fanning, ubicada en la avenida Francisco Javier Mariátegui N.º 1063 (Jesús María). Asimismo, debido a que ninguna de las listas de candidatos a la Junta Directiva alcanzó la mayoría requerida, dicho Comité cumplió con convocar nuevamente a elecciones en el mismo local de votación el día 12 de diciembre.

⊙ *Sobre el padrón electoral*

El artículo 28.º del Reglamento señala la información básica que debe contener el padrón de electores: nombres y apellidos, número de colegiatura, documento nacional de identidad, fecha de nacimiento, sexo y domicilio. Asimismo, los artículos 31.º y 32.º estipulan una fecha determinada para el cierre del padrón (31 de octubre) y obligan a que el comité electoral publique el mismo con el objeto de que los miembros del CAL puedan formular algunas observaciones.

Según el calendario electoral del año 2009, la publicación del padrón fue programada para el 2 de noviembre y la fecha para la presentación de las observaciones el 4 de noviembre. El tiempo de exhibición del padrón puede considerarse suficiente y congruente con el principio de publicidad de los actos; asimismo, el hecho de que cualquier agremiado pueda presentar observaciones evidencia un tratamiento igualitario a los actores centrales del proceso: los electores.

◎ *Sobre la inscripción de candidaturas y tachas*

Desde el artículo 18.º hasta el 25.º del Reglamento se encuentran todas las normas referidas a la inscripción de las candidaturas. Dicho procedimiento contempla una serie de etapas sucesivas: (a) publicación provisional de las listas de candidatos, (b) presentación de tachas, (c) publicación y notificación de tachas y (d) audiencia de tachas. Igualmente, cabe señalar que el Reglamento indica que la forma de presentar las candidaturas para la elección de la Junta Directiva es a través de listas cerradas y bloqueadas, ello implica que el elector solamente puede votar por la lista tal y como se presenta, es decir, con candidatos ya definidos para los diferentes cargos en disputa.

El procedimiento establecido para la inscripción de listas se ajustó al principio de «transparencia», pues los requisitos señalados son claros y no se prestan a doble interpretación. A su vez, según el calendario electoral del año 2009, los procedimientos y plazos establecidos para presentar y absolver las tachas se ajustaron a lo estipulado por el Reglamento; sin embargo, como bien lo ha notado la Asociación Civil Transparencia (2007), el procedimiento de tachas debería considerar la posibilidad de un reemplazo de «candidaturas tachadas», pues debido a que las listas son cerradas y bloqueadas el veto a una candidatura afecta el derecho de ser elegido del resto de los candidatos.

131

◎ *Sobre la propaganda electoral*

El artículo 54.º del Reglamento señala que el día de las elecciones la campaña electoral —entendida como el conjunto de actividades de propaganda electoral realizadas por los candidatos con el objetivo de dar a conocer sus propuestas y el número que los identifica— está prohibida al interior del local de votación y a menos de cien metros de su perímetro. De esa manera, queda implícitamente establecido que cualquier candidato o lista puede hacer propaganda política más allá de los cien metros indicados, esto a pesar de que el artículo 53.º señala que la campaña debe concluir 48 horas antes del inicio de la elección.

Por otro lado, el artículo 55.º señala explícitamente que los candidatos deben retirarse inmediatamente después de emitir su voto. La infracción de cualquiera de las disposiciones señaladas es particularmente drástica: la anulación de candidaturas y elevadas sanciones económicas (artículo 56.º); sin embargo, se ha constatado que frecuentemente los candidatos a la Junta Directiva —especialmente los que postulan al cargo de Decano— luego de votar permanecen alrededor del local de votación y desarrollan actos de proselitismo.

◎ *Jornada electoral*

La instalación de las mesas de votación está debidamente normada por los artículos 43.º y 44.º del Reglamento. En estos se menciona que tres de los seis miembros de una mesa —tres titulares y tres suplentes— designados por el comité electoral son suficientes para instalarla. Asimismo, se indica que los miembros suplentes o abogados sufragantes solo podrán ocupar la posición de los titulares después de las 8:30 horas. El artículo 42.º estipula claramente que el comité electoral tiene la potestad de indicar que un elector de la cola ocupe la mesa, y aplicarle una multa si este se niega a hacerlo.

132

El artículo 67.º indica el procedimiento del acto de votación. En este caso la secuencia que se sigue es bastante semejante a la de las elecciones generales. Asimismo, respecto a la etapa de sufragio, el artículo 68.º regula explícitamente los casos donde algún elector no figura en el padrón electoral o donde los miembros de mesa tienen dudas respecto a la identidad del elector. En este último caso, se establece claramente que los miembros de mesa deberán resolver en el acto el derecho a sufragar de dicha persona.

Por otro lado, el capítulo III del Reglamento contiene todas las disposiciones respecto al escrutinio. Específicamente, el artículo 72.º señala el procedimiento a seguir para iniciar el conteo de votos y los artículos 73.º, 74.º y 75.º indican claramente cuándo un voto debe ser considerado válido, nulo o blanco.

b) *Los candidatos y los resultados*

Como ya mencionamos, en el proceso electoral convocado por el CAL para el año 2009 no solo se eligieron los miembros de la Junta Directiva, sino también los Delegados a la Asamblea General y a la Junta de Vigilancia. No obstante, aquí solamente vamos a ocuparnos de los comicios para elegir los miembros de la Junta Directiva.

El padrón electoral registró oficialmente 44.332 afiliados, los cuales estuvieron distribuidos en 64 mesas de votación. Sin embargo, los resultados de las

elecciones del sábado 28 de noviembre indicaron que solamente se emitieron 25.424 votos, lo cual representa el 57,35% del total del padrón. Asimismo, como se puede apreciar en el cuadro 3.11, ninguna de las siete listas consiguió la mayoría absoluta, por lo que fue necesaria una segunda vuelta entre las dos listas que consiguieron la más alta votación.

CUADRO 3.11

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES A LA JUNTA DIRECTIVA
DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA (PRIMERA VUELTA)

Candidato a Decano (cabeza de lista)	Votos	%
José Antonio Ñique de la Puente	7.386	29,05
Luz Áurea Saenz Arana	1.749	6,88
Simeón Huancahuari Flores	803	3,16
Luis Augusto Alarcón Quintana	1.069	4,20
Víctor Raúl Sotelo Tamayo	198	0,78
Vicente Rodolfo Walde Jáuregui	1.106	4,35
Jorge Santistevan de Noriega	10.189	40,07
Total de votos válidos	22.500	88,50
Votos en blanco	1.030	4,05
Votos nulos o viciados	1.894	7,45
Total de votos	25.424	

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE

Fuente: Oficio N.º 147-09/CAL-CE.

133

De esa manera, el sábado 12 de diciembre compitieron la lista encabezada por José Ñique y Jorge Santistevan. Los resultados de esta elección dieron como ganador a la lista del primero con el 51,3% de los votos válidos (12.114).

c) Jornada electoral y asistencia técnica

El sábado 28 de noviembre la ONPE —bajo la coordinación de la SGAT— dispuso la presencia de un total de 37 trabajadores de la ONPE para apoyar el desarrollo de la jornada electoral. Asimismo, el sábado 10 de diciembre, 24 personas de diferentes unidades orgánicas de la ONPE fueron designadas para acudir a la segunda vuelta electoral para elegir la Junta Directiva del CAL. En ambos casos, el personal de la ONPE permaneció aproximadamente entre las 7:00 y las 19:00 horas.

En líneas generales, la presencia del personal de la ONPE fue significativa en dos de las tres etapas de la jornada electoral: en la instalación y en el escrutinio. De la

misma forma, durante el período de sufragio el personal de la ONPE ofreció información a los electores acerca de la ubicación de las mesas electorales.

Por otro lado, y refiriéndonos básicamente a la elección del 28 de noviembre, un 45,6% de los afiliados que acudió a votar percibió la presencia de una institución ajena al CAL; de todos ellos, el 78,9% mencionó que la institución ajena al CAL era la ONPE, mientras que un 11,7% indicó que dicha institución era la Asociación Civil Transparencia. Resulta interesante señalar que a pesar de que la ONPE oficialmente no desarrolla labores de observación o vigilancia de la jornada electoral, un 25,2% de aquellos que reconocieron su presencia consideraron que la ONPE transmitió legitimidad al proceso.

d) Electores y concepción del voto

En esta sección exponemos los resultados de una encuesta aplicada a 376 afiliados al CAL que acudieron a votar el día sábado 28 de noviembre. Nuestro objetivo es presentar, de una manera comparada, las concepciones que los abogados del CAL tienen sobre el voto en los comicios generales (Presidente y Congressistas) y en las elecciones de su gremio. En la sección anexos expondremos de una manera detallada los objetivos de la encuesta, las preguntas que conforman la misma y los criterios que hemos seguido para definir el tamaño de la muestra.

134

Sobre el voto y la igualdad. Aproximadamente el 16% de los abogados del CAL expresa estar en desacuerdo con la idea de que «en democracia todos los votos son iguales». Sin embargo, cuando la frase se traslada al ámbito personal y se limita a las elecciones del gremio, aproximadamente el 96% de todos ellos reconoce que su «voto vale igual que el de los demás».

CUADRO 3.12

RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA EN EL CAL

VOTO E IGUALDAD (%)

	«En democracia todos los votos son iguales»	«Mi voto vale igual que el de cualquier otro colegiado»
Muy de acuerdo / De acuerdo	79,5	95,8
En desacuerdo / Muy en desacuerdo	16,0	2,6
Ni de acuerdo / Ni en desacuerdo	4,5	1,6

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Sobre el voto como responsabilidad moral. El 15,2% de los afiliados al CAL no siente su participación en las elecciones del gremio como parte de un compromiso moral; probablemente, en estos casos el voto sea visto como una obligación refrendada por una sanción económica. Sin embargo, cuando se trata de las elecciones generales, es decir en el ámbito nacional, los afiliados que no consideran el voto como un «acto de compromiso» se reducen a un 8,5%.

CUADRO 3.13

RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA EN EL CAL
EL VOTO COMO RESPONSABILIDAD MORAL (%)

	«Yo voto porque es una de mis responsabilidades con mi país»	«Yo voto porque estoy comprometido con mi Colegio»
Muy de acuerdo / De acuerdo	87,5	78,7
En desacuerdo / Muy en desacuerdo	8,5	15,2
Ni de acuerdo / Ni en desacuerdo	4,0	6,1

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Sobre el voto como instrumento de gestión. En este rubro no existe una diferencia marcada entre las elecciones del gremio y las destinadas a elegir las autoridades públicas de nuestro país. Aproximadamente, el 71% de los afiliados está de acuerdo en que a través de su voto ellos participan de alguna manera en la gestión del Estado o en la de su gremio profesional.

135

CUADRO 3.14

RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA EN EL CAL
EL VOTO COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN (%)

	«A través del voto yo influyo en la gestión del Estado»	«A través del voto yo influyo en la gestión del CAL»
Muy de acuerdo / De acuerdo	70,7	70,8
En desacuerdo / Muy en desacuerdo	18,9	20,8
Ni de acuerdo / Ni en desacuerdo	10,4	8,5

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

3.2.2 *El Colegio de Ingenieros del Perú y las elecciones para la conformación de la Junta Directiva Departamental Lima 2009*

El Colegio de Ingenieros del Perú (CIP) fue constituido el 8 de junio de 1962 con la promulgación de la Ley N.º 14806, la cual fue suscrita por el entonces presidente Manuel Prado y Jorge Grieve, ex presidente de la entonces Sociedad de Ingenieros del Perú. Sin embargo, en 1986 la directiva presidida por Gonzalo García Núñez consideró necesario elaborar un nuevo estatuto que permitiera la descentralización y autonomía de los consejos departamentales. Así, luego de las gestiones respectivas, el 20 de enero de 1987 el Congreso aprobó la Ley N.º 24648, la cual reconocía el nuevo estatuto del CIP y dejaba sin efecto lo estipulado por la antigua ley.

De esa manera, en la actualidad el CIP cuenta con una estructura descentralizada que involucra a 28 consejos instalados en cada uno de los departamentos del Perú y en la Provincia Constitucional del Callao.⁶⁰ De todos ellos, el consejo departamental de Lima (CD Lima-CIP) es uno de los más importantes, pues agrupa al mayor número de colegiados (18.330 profesionales) y cuenta con no menos de diecisiete capítulos diferentes.⁶¹

Según el Reglamento de Elecciones Generales del Colegio de Ingenieros del Perú, cada dos años se renuevan la Junta Directiva del Consejo Nacional, las Juntas Directivas Departamentales y las Juntas Directivas de cada uno de los capítulos.

136

a) *Las reglas de juego y los principios democráticos*

Todos los procesos electorales del CIP están normados por el Reglamento de Elecciones Generales —en adelante el Reglamento—, el cual fue aprobado en la sesión ordinaria del Congreso Nacional de Consejos Departamentales realizado los días 1 y 2 de diciembre del año 2000. A continuación exponaremos las normas que consideramos importantes para el desarrollo del proceso.

⊙ *Sobre la comisión electoral y la convocatoria*

El Reglamento estipula que se deberá formar una Comisión Electoral Nacional que se encargue del proceso para elegir el Consejo Nacional y Comisiones Electorales Departamentales. Estos dirigirán y realizarán los procesos electorales destinados a elegir los Consejos y Asambleas Departamentales (artículos 30.º y 50.º).

⁶⁰ Cabe señalar que los departamentos de San Martín, Huánuco y Áncash cuentan con dos consejos departamentales del CIP.

⁶¹ El término capítulo se refiere a una rama específica de la ingeniería (Agrícola, Civil, Económica y Administrativa, Eléctrica, Geológica, etc.).

La convocatoria a elecciones generales —incluidas aquellas para elegir las Juntas Directivas Departamentales— puede ser realizada por el Congreso Nacional de Consejos Departamentales o el Consejo Nacional del CIP (artículo 66.º); luego, en los siguientes 15 días hábiles, la Comisión Electoral Nacional y las Comisiones Departamentales procederán a la publicación de dicha convocatoria.

Según lo establecido, el 23 de agosto de 2009 el Consejo Nacional convocó a Elecciones Generales para el 29 de noviembre. Asimismo, el 24 de agosto el Decano del Consejo Departamental de Lima cumplió con juramentar e instalar la Comisión Electoral Departamental de Lima (CED), la cual finalmente publicó la convocatoria a elecciones el 6 de septiembre. Finalmente, cabe señalar que el CED también aprobó y publicó su calendario de actividades, garantizando así la transparencia del proceso electoral.

◎ *Sobre el padrón electoral*

De acuerdo con el artículo 59.º, los padrones electorales departamentales deben contener la siguiente información: nombres y apellidos, número de colegiatura y el capítulo al cual pertenece el afiliado. Asimismo, los artículos 61.º, 62.º y 63.º establecen que cada consejo departamental deberá elaborar tres padrones electorales sucesivos, el primero de ellos sirve para determinar el número de adherentes requeridos para postular a los distintos cargos, el segundo es utilizado por la Comisión Electoral Nacional para verificar si los adherentes a las listas están habilitados o no, mientras que el tercero es usado el día de las elecciones. Cabe resaltar que los colegiados no habilitados (que no están al día en sus cotizaciones) no se incluyen en el padrón.

137

Según lo establecido, el CED envió el 1 de septiembre el primer padrón electoral a la secretaría general del Consejo Nacional para que dicho organismo defina el número de adherentes necesarios para la presentación de candidaturas. Asimismo, el 14 de octubre el CED cumplió con emitir el segundo padrón con colegiados hábiles al 30 de septiembre de 2009. Y, finalmente, el 23 de noviembre el CED emitió el tercer padrón con los colegiados hábiles para votar.

◎ *Sobre la inscripción de candidaturas y tachas*

El artículo 69.º del Reglamento señala que los candidatos al consejo directivo y a los puestos de delegados ante la Asamblea Departamental (20 en total) deberán formar una sola lista cerrada y bloqueada. Los cargos para la Junta Directiva incluyen: Decano Departamental, Vicedecano, Secretario, Pro Secretario, Tesorero y Pro Tesorero. Asimismo, el artículo 71.º estipula que la lista de candidatos debe ser propuesta por no menos del 10% de los colegiados hábiles de su respectivo consejo

departamental.

⊙ *Sobre la jornada electoral*

Según el artículo 87.º a través de un sorteo la Comisión Electoral Departamental determina tres miembros titulares y dos suplentes para cada mesa electoral. Los cargos de presidente y secretario se definen por la antigüedad del colegiado (el más antiguo y el menos antiguo, respectivamente). Asimismo, el Reglamento estipula que transcurrida media hora del inicio de votación la comisión electoral procederá a completar el número de miembros de mesa requerido (03) con los primeros electores o podrá indicar que se junten dos mesas (artículo 91.º).

En el subcapítulo VII del Reglamento establece detalladamente el procedimiento que debe seguirse durante el sufragio. En general los pasos de votación son bastante semejantes a los que se realizan en las elecciones para elegir cargos públicos (Presidente y Congresistas). Los artículos 101.º, 102.º y 103.º rigen el procedimiento del escrutinio y señalan claramente el caso en que un voto debe ser considerado nulo o viciado: (a) si la cédula lleva señal, firma o alteración que eventualmente pudiera identificar al elector, (b) los votos en que se ha modificado una lista completa y (c) los votos emitidos a favor de una persona que no es candidato.

138

b) *Los candidatos y los resultados*

En el proceso electoral convocado por la Comisión Electoral Nacional no solo se eligieron los miembros de la Junta Directiva de los Consejos Departamentales, sino también los miembros de la Asamblea Departamental y las Juntas Directivas de los capítulos de los consejos departamentales. No obstante, aquí solamente vamos a ocuparnos de las elecciones de la Junta Directiva Departamental y de los miembros de la Asamblea Departamental de Lima.

El padrón electoral registró oficialmente 18.330 afiliados, los cuales estuvieron distribuidos en 69 mesas de votación. Sin embargo, los resultados de las elecciones del domingo 29 de noviembre indicaron que solamente se emitieron 11.713 votos, lo cual representa el 63,9% de la población total. Según el Acta 24: de la Comisión Electoral Departamental de Lima los resultados del escrutinio fueron los presentados en el cuadro 3.15.

CUADRO 3.15

===== RESULTADOS DE LAS ELECCIONES A LA JUNTA DIRECTIVA DEPARTAMENTAL Y
A LOS MIEMBROS DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL LIMA DEL CIP

Lista	Votos	%
Lista N.º 3	4.483	38,27
Lista N.º 4	4.560	38,93
Lista N.º 5	1.516	12,94
Total de votos válidos	10.559	90,14
Votos en blanco	581	4,96
Votos nulos o viciados	573	4,89
Total de votos	11.713	100,00

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Fuente: CN.º 160-09/CED/CDL/CIP.

De esa manera, la lista ganadora fue la N.º 4, encabezada por Francisco Aramayo (Decano Departamental) y conformada además por Gustavo Luyo (Vicedecano), Rúben Gómez (Secretario), Alfredo Rabines (Pro Secretario), Amelia Alcedo (Tesorera) y Jorge Arroyo (Pro Tesorero).

139

c) *Jornada electoral y asistencia técnica*

El domingo 29 de noviembre —bajo la coordinación de la SGAT— participaron 43 personas especializadas de la ONPE para apoyar en el desarrollo de la jornada electoral, convirtiéndose así —a pesar de no ser una de las elecciones que involucran la mayor cantidad de electores— en uno de los procesos con una mayor presencia de personal calificado.⁶²

El personal de la ONPE, que permaneció desde las 7:00 horas hasta aproximadamente las 19:00 horas, jugó un rol significativo en la fase de instalación y escrutinio. No obstante, sus labores fueron limitadas durante el sufragio. En efecto, todas las mesas se hallaban en el patio del colegio, debidamente señalizadas, por lo que las labores de información sobre la ubicación de las mesas no fueron significativas. Con todo, 44,5% de los colegiados que acudieron a votar notaron la presencia de una institución ajena al CIP, de los cuales el 96,3% reconoció que la misma era la ONPE. Asimismo, cabe señalar que el 27,6% de electores que reconocieron a la ONPE consideran que su presencia transmitió credibilidad al proceso, mientras que un 25% opinó que la ONPE le brindó legitimidad al mismo.

⁶² Según la información brindada por la SGAT.

d) *Electores y concepción del voto*

En este acápite exponemos los resultados de una encuesta aplicada a 364 afiliados al Consejo Departamental Lima-CIP que acudieron a votar el día domingo 29 de noviembre. Nuestro objetivo es presentar de una manera comparada las concepciones que los ingenieros tienen sobre el voto en las elecciones generales (Presidente y Congressistas) y en las elecciones de su gremio. Al igual que en el caso del CAL, en la sección anexos exponemos de una manera detallada los objetivos de la encuesta, las preguntas que conforman la misma y los criterios que hemos seguido para definir el tamaño de la muestra.

Sobre el voto y la igualdad. Un significativo 89,8% de los ingenieros considera que «en democracia todos los votos son iguales»; sin embargo, cuando la frase se vuelve al ámbito personal y se limita a las elecciones del gremio, dicha apreciación sube aproximadamente siete puntos porcentuales. Al parecer, el hecho de saber que en los procesos electorales de su gremio la población electoral es homogénea en términos educativos hace que los ingenieros —igual que en el caso de los abogados agremiados— valoren de la misma manera el voto de cada colegiado, al margen de sus preferencias electorales.

140

CUADRO 3.16

===== RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA EN EL CIP – VOTO E IGUALDAD (%) =====

	«En democracia todos los votos son iguales»	«Mi voto vale igual que el de cualquier otro colegiado»
Muy de acuerdo / De acuerdo	89,8	97,0
En desacuerdo / Muy en desacuerdo	9,3	2,1
Ni de acuerdo / Ni en desacuerdo	0,8	0,8

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Sobre el voto como responsabilidad moral. La misma tendencia registrada en las elecciones del CAL se repite en las del CIP, pero con menos intensidad. En efecto, el 6,6% no siente su participación en las elecciones del gremio como parte de un compromiso moral; sin embargo, cuando se trata de las elecciones generales los afiliados que no consideran el voto como un acto de compromiso representan solo un 3,6%. De esa manera, una elección para elegir al Presidente o Congressistas siempre genera una mayor responsabilidad moral.

CUADRO 3.17

RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA EN EL CIP
EL VOTO COMO RESPONSABILIDAD MORAL (%)

	«Yo voto porque es una de mis responsabilidades con mi país»	«Yo voto porque estoy comprometido con mi Colegio»
Muy de acuerdo / De acuerdo	95,6	91,0
En desacuerdo / Muy en desacuerdo	3,6	6,6
Ni de acuerdo / Ni en desacuerdo	0,8	2,5

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Sobre el voto como instrumento de gestión. Los ingenieros agremiados —a diferencia de los abogados— perciben el voto como instrumento de gestión de manera diferente, dependiendo del ámbito del proceso electoral. Así, cuando se trata de una elección para elegir al Presidente solo el 76,7% considera que a través de su voto influye en la gestión del Estado, mientras que en el marco de las elecciones de su gremio la cifra de aquellos que perciben el acto de votar como una forma de influir en la gestión aumenta a 82,4%.

CUADRO 3.18

RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA EN EL CIP
VALOR DEL VOTO COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN (%)

	«A través del voto yo influyo en la gestión del Estado»	«A través del voto yo influyo en la gestión del CIP»
Muy de acuerdo / De acuerdo	76,7	82,4
En desacuerdo / Muy en desacuerdo	17,1	11,0
Ni de acuerdo / Ni en desacuerdo	6,3	6,6

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

CONCLUSIONES

En la exposición de los tres capítulos que componen el presente estudio se ha buscado responder la siguiente pregunta: ¿cómo la ATA de la ONPE fortalece la institucionalidad democrática y la cultura electoral? En el primer capítulo se han examinado conceptos teóricos básicos tales como democracia, transición democrática, ciudadanía, sociedad civil, cultura política y elecciones. Nuestra perspectiva de análisis aporta por lo menos dos axiomas teóricos que no han sido tomados en cuenta por los estudios sobre consolidación democrática o democratización en los países del sur de la región.

El primero de esos axiomas propone que la asimilación de las elecciones como una práctica recurrente dentro de las organizaciones de la sociedad civil forma parte del proceso de consolidación democrática. Asimismo, nuestro segundo axioma postula que el Estado y sus instituciones juegan un rol fundamental en el proceso de consolidación democrática, ello porque todavía no existe una cultura política extendida que sostenga el régimen recientemente instaurado. De esa manera, la apertura en el Estado de instancias de participación ciudadana, así como la promoción de una cultura electoral al interior de las organizaciones de la sociedad civil pueden interpretarse como dos mecanismos que ayudan a fortalecer y extender una cultura política de carácter democrático.

El segundo capítulo nos revela los alcances e implicancias de las labores desplegadas por una institución del Estado en pro de la afirmación de una cultura electoral en la sociedad. Las cifras expuestas en este capítulo nos indican que en el período 2008-2009 las organizaciones de la sociedad civil representaron el 86,7% del total de usuarios de las ATA, mientras que las instancias estatales solamente constituyeron

el 10,57%. Adicionalmente, también se señala que dentro de cada uno de estos rubros existe una forma organizativa determinada que ha sido beneficiada con mayor frecuencia. Dentro de las instancias estatales, las organizaciones más favorecidas han sido los consejos de coordinación (CCR, CCLP y CCLD); mientras que al interior de las organizaciones de la sociedad civil, las que más demandaron ATA fueron las organizaciones estudiantiles, específicamente los municipios escolares.

La constatación de este hecho nos revela que la promoción estatal de la cultura electoral al interior de la sociedad peruana es efectiva —por lo menos en términos numéricos— en aquellas organizaciones cuya vida interna está regulada por normas jurídicas emanadas de alguna institución o instancia del Estado. En ese sentido, no es casual que los consejos de coordinación y los municipios escolares sean los usuarios que con mayor frecuencia han solicitado el servicio de ATA a la ONPE, pues en ambos casos la obligatoriedad de la elección como mecanismo de selección de sus representantes deriva de una normatividad dispuesta por el Estado.⁶³

Respecto a la cobertura de la ATA desplegada por la ONPE con relación al total de instituciones u organizaciones de la sociedad, se aprecia que esta todavía no alcanza a la mayoría de las instituciones públicas u organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, en el caso de las organizaciones estudiantiles, el número de municipios escolares asistidos en sus respectivas elecciones durante el año 2009 (268), representa aproximadamente el 15% del total de potenciales beneficiarios.⁶⁴

144

CUADRO 4.1

INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS SEGÚN NIVEL EDUCATIVO		
Provincia	Nivel educativo	Total
Lima	Primaria	937
	Secundaria	656
	Total	1.593
Callao	Primaria	122
	Secundaria	69
	Total	191
Total		1.784

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral –ONPE
Fuente: Ministerio de Educación – Estadística Básica.

⁶³ En el caso de los consejos de coordinación las disposiciones emanan de los gobiernos locales o regionales, mientras que en los municipios escolares —pertenecientes a instituciones educativas públicas— dichas normas son establecidas por el Ministerio de Educación.

⁶⁴ El cálculo se ha realizado asumiendo que el número de municipios escolares es igual al número de instituciones educativas públicas existentes en Lima y Callao. Ello porque este tipo de organización estudiantil es de carácter obligatorio y sus elecciones deben realizarse cada año. A este respecto revélese el punto 6 de la Directiva N.º 003 VMGP 2006 – Organización e Implementación de los Municipios Escolares.

En cuanto al tipo de actividades de apoyo ejecutadas por la ONPE durante el 2009, resulta evidente que el control de calidad del padrón ha sido una de las labores menos demandadas por las instancias estatales u organizaciones de la sociedad civil. En teoría, este servicio debería ser útil principalmente en aquellos casos donde los procesos involucren poblaciones electorales numerosas; no obstante, según la información registrada, tenemos que la ONPE en ninguno de los procesos electorales que han involucrado más de 1.000 electores ha brindado este tipo de servicio, a pesar de que estos representan un considerable 22,6% de todos los procesos electorales atendidos. Por el contrario, los poquísimos casos donde se ha verificado el padrón electoral corresponden al rubro de procesos electorales que han tenido menos de 100 electores (8,9% del total).⁶⁵

CUADRO 4.2

 PROCESOS ELECTORALES ATENDIDOS SEGÚN POBLACIÓN ELECTORAL

Procesos electorales según el número de electores	Frecuencia	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Menores de 100	11	8,9	8,9
De 100 a 250	17	13,7	22,6
De 251 a 500	36	29,0	51,6
De 501 a 750	9	7,3	58,9
De 751 a 1000	23	18,5	77,4
De 1001 a más	28	22,6	100,0
Total	124	100,0	

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Por otro lado, si analizamos el número de procesos electorales que ha recibido algún tipo de ATA en función al mes donde estos se han realizado, tenemos que son las instancias públicas las principales beneficiarias a inicios de cada año; sin embargo, la diferencia entre el número de estas y las ATA durante el resto del año no es significativa. Todo lo contrario se aprecia en el caso de los procesos electorales vinculados a las organizaciones de la sociedad civil. En efecto, en este caso es evidente que la mayor parte de dichas elecciones se llevan a cabo en el mes de noviembre. Ello supone un despliegue de recursos humanos y materiales en dicho mes abrumadoramente superior a los que se utilizan en el resto del año.

⁶⁵ En este cálculo no se toma en cuenta los valores perdidos de la variable, los cuales ascienden a 86 casos de los 210 registrados

En el capítulo tres se profundizó en el análisis de tres aspectos que consideramos pertinentes para comprender el rol que viene realizando la ONPE —a través de las labores de ATA— en la consolidación de una institucionalidad democrática y en la promoción de una cultura electoral al interior de la sociedad civil. Estos aspectos son: (a) las normas que rigen los procesos electorales, (b) la labor que cumple ONPE durante los procesos electorales, y (c) las concepciones del voto que tienen los electores.

Un análisis comparado de los cuatro procesos electorales analizados en dicho capítulo nos permite concluir que las elecciones organizadas por los colegios profesionales —cuya dinámica interna responde a la satisfacción de necesidades o intereses comunes— tienen un marco normativo claramente establecido y que responden en gran medida a los principios democráticos que la ONPE promueve. Por el contrario, aquellos procesos electorales que pretenden constituirse en espacios de concertación entre la ciudadanía y las autoridades locales todavía no han consolidado un sistema de normas efectivo que asegure un desarrollo democrático de sus respectivos procesos electorales.

146 Probablemente, la situación descrita responda al origen de cada una de estas formas de asociación. En efecto, hay que tener en cuenta que los colegios profesionales expresan una tradición asociativa genuina de individuos que comparten necesidades privadas, pero comunes a todos sus miembros. Asimismo, debido a su larga trayectoria, el marco normativo que regula su vida interna es efectivo en la medida que es el resultado de un largo proceso de ajuste y asimilación entre dicho conjunto de reglas y la interacción singular que se establece entre sus miembros. En otros términos, los colegios profesionales han experimentado procesos de institucionalización exitosos. Por el contrario, los CCLD son espacios de coordinación establecidos por el Estado, es decir, son formas de organización de reciente creación y su dinámica depende en gran medida de las autoridades públicas elegidas.⁶⁶ Así, estos espacios no son la expresión directa de alguna necesidad o interés común, sino que responden a un mandato legal, cuyas reglas pueden variar en el tiempo dependiendo de los intereses o necesidades de las autoridades públicas.

Respecto a las labores de ATA que ONPE ejecuta, resulta evidente que estas actividades cubren plenamente las etapas del proceso electoral. Así, se ha constatado que tanto en el caso de los CCLD como en el de los colegios profesionales, la ONPE no solo se ha limitado a brindar asesoría técnica a los comités electorales, sino que también ha programado jornadas de capacitación a los diferentes actores

⁶⁶ Los CCLD como mecanismo de participación ciudadana fueron creados por la Ley N.º 27972 publicada el 27 de mayo de 2003.

electorales;⁶⁷ incluso en el caso de los CCLD el personal de la ONPE ha expuesto temas propios del funcionamiento de los mismos con el objeto de promover la participación informada de todos los actores involucrados.

Por otro lado, si tomamos en consideración las labores de asistencia desarrolladas el mismo día de la elección podemos observar que la cantidad del personal desplegado difiere para el caso de las elecciones del CCLD y de los colegios profesionales.⁶⁸ La razón central que explica esta diferencia evidentemente está relacionada con el tamaño de la población que estas elecciones involucran. No obstante, más allá de tal aspecto, resulta interesante constatar que a pesar de la poca población electoral que involucra los procesos electorales de los CCLD, el desarrollo de los mismos no sigue los parámetros normales; por consiguiente, la labor del personal de la ONPE resulta fundamental para absolver ciertas situaciones críticas que se puedan presentar durante el desarrollo de dichos procesos. A su vez, en las elecciones celebradas en los colegios profesionales se ha evidenciado que la labor del personal de la ONPE es importante en la medida que es percibida como una garantía de la legalidad de la jornada electoral. De esa manera, su intervención en el desarrollo de los procedimientos durante la jornada electoral se demuestra particularmente útil en dos de las tres etapas del proceso electoral: (a) la instalación de las mesas de votación y (b) el escrutinio.

Al referirnos a las concepciones del voto de los electores que han participado en los procesos electorales es posible constatar que la mayoría de ellos —sin distinción del tipo de elección— considera que en democracia todos los votos son iguales. Este hecho nos puede revelar lo extendida que se encuentra la concepción del sufragio como un acto igualitario dentro de la población que fue objeto de nuestro estudio. Dicha tendencia se repite para la concepción del voto como un compromiso ciudadano, es decir, la mayoría de los electores que participó en los procesos electorales analizados ha señalado que el voto es parte de un compromiso ciudadano o moral. No obstante —y solo para el caso de los colegios profesionales—, cuando se distingue entre las elecciones generales⁶⁹ y las de su asociación, el porcentaje de electores que considera el acto de votar como un compromiso es ligeramente menor para el caso de las elecciones de su organización.

⁶⁷ Cabe indicar que la capacitación a actores electorales (miembros de mesa y electores) ha sido recientemente incluida en la Directiva Específica que regula los procedimientos de ATA de la ONPE. La anterior Directiva, D01.0-2009-GIEE/ONPE que estuvo vigente durante el desarrollo de los procesos electorales que analizamos, consideraba solamente la asesoría especializada al comité electoral.

⁶⁸ En las elecciones de los CCLD de San Miguel y Carabayllo la ONPE desplegó un responsable en cada caso; mientras que en las elecciones de los colegios profesionales de Abogados e Ingenieros, la ONPE envió un equipo conformado por 37 y 43 personas, respectivamente.

⁶⁹ Entiéndase las elecciones para elegir Presidente y Congresistas.

Finalmente, respecto a la última concepción del voto, la gran mayoría de los entrevistados, al margen del tipo de elección, lo considera como un instrumento de gestión. Así, en el caso de los CCLD, aproximadamente el 65% de los electores consideró que a través del voto influye en la gestión de sus respectivos municipios; mientras que, en el caso de los colegios profesionales, aproximadamente el 70% de los agremiados concibió que mediante el voto influye en la gestión del Estado. Estos resultados son particularmente interesantes, pues nos revelan que los ciudadanos perciben una utilidad práctica en el acto de sufragio.

ANEXOS

N.º I

ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA ENCUESTA APLICADA EN EL COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA

I. *Objetivos de la encuesta*

- Conocer el valor que cada elector le asigna a su voto. Se han determinado tres aspectos: voto e igualdad, el voto como instrumento de gestión y el voto como obligación moral.
- Conocer las percepciones de los electores sobre la imagen de la ONPE y determinar con qué elementos la asocian más.

2. *Metodología para la aplicación de la encuesta*

2.1 *Ámbito del estudio*

Aunque geográficamente el ámbito de estudio está limitado a Lima metropolitana (departamento de Lima), se debe tener en cuenta que solo nos interesa la población residente en Lima que está afiliada al Colegio de Abogados de Lima.

2.2 *Muestra*

La población bajo estudio comprende a todos los profesionales afiliados al Colegio de Abogados de Lima que acudieron a votar el día 28 de noviembre de 2009. Debido a los fines del estudio aquí no se han considerado criterios de sexo o edad para estratificar dicha población.

Electores hábiles (elecciones 2009)	44.332
Electores que votaron en 2008	20.687
PARTICIPACIÓN 2008	46,6638094 %
AUSENTISMO 2008	53,3361906 %

2.3 *Cálculo del tamaño de muestra*

Para calcular el tamaño de la muestra (aleatorio simple) hemos utilizado los siguientes parámetros:

Nivel de confianza	95%
p: participación elecciones 2008	0,4664
Error de muestreo	5%
Población	20.687
Tamaño muestral	376

N.º 2

ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA ENCUESTA APLICADA EN EL
COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERÚ – CONSEJO DEPARTAMENTAL DE LIMA

I. *Objetivos de la encuesta*

- Conocer el valor que cada elector le asigna a su voto. Se han determinado tres aspectos: voto e igualdad, el voto como instrumento de gestión y el voto como obligación moral.
- Conocer las percepciones de los electores sobre la imagen de la ONPE y determinar con qué elementos la asocian más.

151

2. *Metodología para la aplicación de la encuesta*

2.1 *Ámbito del estudio*

Geográficamente el estudio está limitado a Lima metropolitana, específicamente a aquellos residentes que son miembros del Consejo Departamental Lima – CIP.

2.2 *Muestra*

La población bajo estudio comprende a todos los profesionales afiliados al Consejo Departamental Lima–CIP que acudieron a votar el día 29 de noviembre de 2009. Debido a los fines del estudio aquí no se han considerado criterios de sexo o edad para estratificar la población.

Electores hábiles (elecciones 2009)	18.330
Electores que votaron en 2008	8.260
<hr/>	
PARTICIPACIÓN 2008	45,0627387 %
AUSENTISMO 2008	54,9372613 %

2.3 *Cálculo del tamaño de muestra*

Para el cálculo del tamaño de muestra (aleatorio simple) se utilizaron los siguientes parámetros:

Nivel de confianza	95%
p: participación elecciones 2008	0,4506
Error de muestreo	5%
Población	8.260
Tamaño muestral	364

BIBLIOGRAFÍA

- ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal & Nils JACOBSEN (eds.)
2007 *Cultura política en los andes (1750-1950)*. Lima: UNMSM-IFEA.
- ALMOND, Gabriel & Sidney VERBA
1963 *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.
1992 «La Cultura Política». En BATLLE, Albert (ed.). *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Editorial Ariel, pp. 171-201.
- ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA
2007 *Informe de observación. Elecciones de Junta Directiva, Junta de Vigilancia y Delegados a la Asamblea*. s/f. Lima. Consulta: 30 de octubre de 2009.
<<http://www.transparencia.org.pe/documentos/cal.pdf>>.
- BACHRACH, Peter
1973 *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- BERG-SCHLOSSER, Dirk
2006 «Cultura Política». En NOHLEN 2006: 317-319.
- BOBBIO, Norberto
2006 *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México D. F.: FCE.

CAL-COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA

- 1999 *Estatutos del CAL*. Consulta: 15 de diciembre de 2009.
<http://www.cal.org.pe/Inst_estatuto_cal.html>.
- 2009a *Reglamento de Elecciones*. 24 de septiembre. Consulta: 30 de noviembre de 2009.
<http://www.cal.org.pe/Dir_reglamento_CEL.html>.
- 2009b *Oficio N.º 147-09/CAL-CE. Informe de Resultados Elecciones 2009*. 2 de diciembre de 2009. Consulta: 10 de diciembre de 2009.
<http://www.cal.org.pe/resultados_finales_proceso_electoral_2009_publicado.pdf>.

CANSINO, César & Sergio ORTIZ

- 1997 «Nuevos enfoques sobre la sociedad civil». *Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados*. Caracas, número 3, pp. 23-43.

CIP-COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERÚ

- 2001 *Reglamento de Elecciones Generales*. 29 de enero. Consulta: 10 de diciembre de 2009.
<http://www.cipcusco.org.pe/pdfs/reglamento_elecciones.pdf>.
- 2009 *Oficio N.º 160-09/CED/CDL/CIP. Entrega de Actas de Resultados a la SGAT-ONPE*. 17 de diciembre.

154

COHEN, Jean & Andrew ARATO

- 2001 *Sociedad civil y teoría política*. México D. F.: FCE.

DAGNINO, Evangelina; Alberto J. OLVERA & Aldo PANFICHI

- 2006 «Introducción: para una otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina». En DAGNINO, Evangelina; Alberto J. OLVERA & Aldo PANFICHI (coords.). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México D.F.: FCE-CIESA-Universidad Veracruzana.

DAHL, Robert

- 1991 *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- 2002 *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

DAMATTA, Roberto

- 2002 *Carnavales, malandros y héroes. Hacia una sociología del dilema brasileño*. México D. F.: FCE.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando

- 1992 *Ciudadanos imaginarios: memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana*. México D. F.: El Colegio de México.

FERNÁNDEZ, Mario & Dieter NOHLEN

2000 «Elecciones». En IIDH 2000: 448-456.

FERNÁNDEZ, Oscar

2000 «Cultura Política». En IIDH 2000: 291-298.

FUNG, Archon & Erik Olin WRIGHT

2003 *La democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

GOODWIN-GILL, Guy

1994 *Elecciones libres y justas: derecho internacional y práctica*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.

HARTLYN, Jonathan & Arturo VALENZUELA

1997 «La democracia en América Latina desde 1930». En BETHEL, Leslie. *Historia de América Latina*. Volumen 12. Barcelona: Crítica.

HERNÁNDEZ ASENSIO, Raúl

2005 «Los márgenes de la participación ciudadana en el Perú: una primera aproximación a partir de un análisis cuantitativo». En ZÁRATE, Patricia (ed.). *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: IEP, pp. 87-164.

155

HUNTINGTON, Samuel

2002 *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*. Barcelona: Paidós.

IIDH-INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

2000 *Diccionario Electoral*. Dos tomos. San José: IIDH.

INEI-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2008 *Perfil sociodemográfico del Perú*. Lima: INEI.

INGLEHART, Ronald

1988 «The Renaissance of Political Culture». *American Political Science Review*. Los Ángeles, volumen 82, número 4, pp. 1203-1230.

JACKISCH, Carlota

2000 «Democratización». En IIDH 2000: 370 - 375.

KAHATT, Farid

2002 «Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú». En PANFICHI, Aldo (coord.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono sur*. México D. F.: FCE, pp. 449-483.

KLEINSTEUBER, Hans

2006 «Opinión pública». En NOHLEN 2006: 971-973.

LEVINE, Daniel & José MOLINA

2007 «La calidad de la democracia en América Latina». *América Latina Hoy*. Salamanca, número 45, pp. 17-46.

LINZ, Juan José & Alfred C. STEPAN

1996 *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LÓPEZ, Sinesio

1997 *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto Diálogo y Propuestas.

1999 *La sociedad civil en el Perú*. Inédito.

MANIN, Bernard

1998 *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.

MATEOS DÍAS, Araceli

2004 «Una aproximación a las actitudes políticas de los españoles mediante una estructura dimensional inductiva». *Revista de Estudios Socio-jurídicos*. Bogotá, volumen 6, número 2, pp. 90-116.

156

MACPHERSON, Crawford Brought

1981 *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.

MORLINO, Leonardo

1986 «Consolidación Democrática. Definición, modelo, hipótesis». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Madrid, número 35, julio-septiembre, pp. 7-62.

NOHLEN, Dieter

2003 «Desafíos de la democracia contemporánea». *Elecciones*. Lima, número 2, pp. 11-22.

2004a «La participación electoral como objeto de estudio». *Elecciones*. Lima, número 3, pp. 137-157.

2004b *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D. F.: FCE.

2006 *Diccionario de Ciencia Política*. México D. F.: Editorial Porrúa.

2007 «Instituciones y cultura política». *Revista de la Facultad de Derecho de México*. México D. F., número 247, pp. 267-288.

OEA-ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

2006 *La Carta Democrática Interamericana en la enseñanza en valores y prácticas democráticas*. Materiales de enseñanza. Lima: Ministerio de Educación.

ONPE-OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

2006 *Manual para organizar elecciones internas en los partidos políticos*. Lima: ONPE.

2008a *Directiva Específica D02.1-2008-GCIATE/ONPE. Servicio de asistencia técnica y apoyo en materia electoral a las organizaciones políticas, instituciones públicas y privadas, y a las organizaciones de la sociedad civil*. 29 de octubre de 2008.

2008b *Memoria Institucional 2005-2008*. Lima: ONPE.

2009 *Directiva Específica D02.1-2009-GCIATE/ONPE. Servicio de asistencia técnica y apoyo en materia electoral a las organizaciones políticas, instituciones públicas y privadas, y a las organizaciones de la sociedad civil*. 9 de diciembre.

PANFICHI, Aldo (coord.)

2002 *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono sur*. México D. F.: FCE.

PATEMAN, Carole

1970 *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

PNUD - PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2006 *La Democracia en el Perú: el mensaje de las cifras*. Lima: PNUD.

157

PORTOCARRERO, Felipe & Cynthia SANBORN

1998 «Entre el Estado y el mercado. Definiendo el sector sin fines de lucro en Perú». *Apuntes*. Lima, número 43, pp.45-80.

PORTOCARRERO, Felipe; et ál.

2001 *El tercer sector en el Perú: una aproximación cuantitativa*. Lima: CIUP-The John Hopkins University.

PORTOCARRERO, Felipe; et ál.

2002 *Más allá del individualismo: el tercer sector en el Perú*. Lima: CIUP-The John Hopkins University.

REMY, María Isabel

2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*. Lima: IEP.

RIEGER, Günter

2006 «Ciudadanía». NOHLEN 2006: 203-204.

ROMERO, Catalina

2007 «La democracia en el Perú: una terca voluntad». *América Latina Hoy*. Salamanca, número 45, pp. 89-107.

ROSANVALLON, Pierre

2007 *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.

ROVIRA MAS, Jorge

«Consolidación de la democracia». En IIDH 2000: 237-253.

SALAZAR, Luis & José WOLDENBERG

1997 *Principios y valores de la democracia. Cuadernos de Divulgación Democrática* N.º 1. México D. F.: Instituto Federal Electoral. Consulta: 15 de diciembre de 2009.

<http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/principios_y_valores_de_la_democ.htm>.

SARTORI, Giovanni

1989 *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. Tomo 1. México D. F.: Alianza Universidad.

1992 *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Universidad.

2003 *¿Qué es la democracia?* México D. F.: Taurus.

2009 *La democracia en 30 lecciones*. México D. F.: Taurus.

158

SCHULTZE, Rainer-Olaf

2006 «Democracia». En NOHLEN 2006: 335-338.

THIERY, Peter

2006 «Sociedad civil». En NOHLEN 2006: 1288-1290.

TOCHE, Eduardo

2003 *ONG: Enemigos imaginados*. Lima: DESCO.

TUESTA, Fernando

2000 «Opinión pública». En IIDH 2000: 926-938.

URBAN PAPP, Franz

2006 «Valor». En NOHLEN 2006: 1506.

VERNANT, Jean Pierre

1992 *Los orígenes del pensamiento griego*. Barcelona: Paidós.

WEBB, Richard & Graciela FERNÁNDEZ

2008 *Perú en números 2008*. Lima: Instituto Cuánto.

WEBER, Max

2003^[1904] *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México D. F.: FCE.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
tareagrafica@tareagrafica.com
www.tareagrafica.com
T. 332-3229 | F. 424-1582
Lima - Perú

INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA Y CULTURA ELECTORAL EN LOS PROCESOS ELECTORALES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

es un estudio que expone de manera sistemática las actividades de asistencia técnica y apoyo en materia electoral que desarrolla la ONPE, con la finalidad de analizar el rol que viene desempeñando dicho órgano electoral en la construcción o consolidación de una institucionalidad de carácter democrático y la promoción de una cultura electoral al interior de la sociedad civil.



OFICINA NACIONAL
DE PROCESOS ELECTORALES

Jr. Washington 1894 - Lima 1, Perú
Tel. 4170630
publicaciones@onpe.gob.pe
www.onpe.gob.pe

 ONPEoficial

 @onpeprensa

SERIE
DOCUMENTO DE
TRABAJO N.º 21

