

Asistencia educativa electoral y derecho de sufragio pasivo. La experiencia peruana

Jorge Luis Mamani Huanca*



Nota del Consejo Editorial



Recepción: 28 de setiembre de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 21 de marzo de 2018.

Resumen: El objetivo principal del estudio es la identificación de las políticas de asistencia educativa electoral que desarrolla el Jurado Nacional de Elecciones de Perú en relación con el derecho de sufragio pasivo; como son los programas de formación o estudios académicos, programas de asistencia técnica, programas de investigación, programas de promoción para la igualdad política, entre otros. Destaca la necesidad de explorar este campo, revisando documentos normativos así como documentos institucionales.

Palabras clave: Formación en democracia / Educación cívica / Fortalecimiento de la democracia / Sufragio pasivo / Perú.

Abstract: The main objective of this study is the identification of the policies of electoral educational assistance that the national Jury of Elections of Peru develops in relation to passive suffrage; such as the programs of academic formation or studies, technical assistance programs, research programs, and programs to foster political equality among others. It points out the need to explore this field by reviewing normative documents as well as institutional documents.

Key Words: Formation in democracy / Civic education / Strengthening of democracy / Passive suffrage / Peru.

* Peruano, abogado, correo jorge.mamani.h@gmail.com Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Constitucionales e Investigación en Derechos Humanos Solidaria Perú. Abogado por la Universidad Nacional de San Agustín. Máster en Gestión Pública Avanzada por la Universidad de Barcelona y título de experto en Políticas Públicas y Dirección Pública por la misma casa de estudios. Se ha desempeñado en instituciones públicas peruanas como la Defensoría del Pueblo, Jurado Nacional de Elecciones.

1. INTRODUCCIÓN

Orozco (2001, pp. 46–47), atendiendo a los diversos sistemas de justicia electoral vigentes en América y Europa, propone la siguiente tipología: el sistema que se puede llamar tradicional o clásico, que se traduce en un contencioso predominantemente político, aquel que conserva en una asamblea política la decisión última de las correspondientes controversias electorales; el sistema que se puede calificar de austríaco, que se caracteriza por un contencioso de jurisdicción constitucional que confiere a un tribunal constitucional la decisión última de los medios de impugnación electoral; el sistema que se puede denominar inglés o contencioso de jurisdicción ordinaria, el cual confiere a los jueces ordinarios, pertenecientes al poder judicial, la atribución de resolver las correspondientes controversias electorales; y, el sistema que se puede considerar latinoamericano, caracterizado por el establecimiento de tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados, encargados de la resolución de las controversias electorales.

La administración electoral peruana está conformada por tres instituciones: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales¹ y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. El Jurado Nacional de Elecciones es el organismo constitucionalmente autónomo de competencia nacional, cuya función principal es la de administrar justicia en materia electoral. En el caso peruano, este organismo electoral tiene, además, una función educativa; pues realiza actividades de formación cívica ciudadana y formación académica electoral orientadas a la promoción de una ciudadanía activa e involucrada en los asuntos públicos del país, y brinda asistencia técnica a sus dependencias internas y a las organizaciones políticas, a través de la Dirección de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF) y la Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG).

Respecto al ordenamiento electoral, tenemos que la Constitución Política del Perú (Constitución peruana, en adelante) prescribe el derecho de todo ciudadano a la participación política, tanto en su dimensión activa -el derecho a elegir- como en su dimensión pasiva -el derecho a ser elegido-,

¹ La Oficina Nacional de Procesos Electorales, organismo electoral del Perú a cargo de la organización administrativa del proceso electoral, realiza un conjunto articulado de programas educativos dirigidos a la ciudadanía en general para su participación activa. Esta educación electoral se halla dirigida a grupos sociales priorizados y, en general, a la ciudadanía. Cuenta con una gran cantidad de publicaciones en relación con los procesos electorales, sus programas principalmente se dirigen a la promoción del sufragio activo, sobre todo programas de orientación al elector, pero también al sufragio pasivo como asistencia a las organizaciones políticas y programas educativos a las mujeres, jóvenes y pueblos indígenas, principalmente en época de elecciones.

derechos que al ser considerados fundamentales son factibles de restricciones o límites atendiendo a una dimensión objetiva o institucional de los derechos fundamentales.

El artículo 35 de la Constitución peruana prevé que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de participación política de manera individual y a través de organizaciones políticas. Las organizaciones políticas gozan de un margen de autonomía normativa. Por su parte, el máximo organismo de justicia electoral peruano, para el cumplimiento de sus funciones constitucionales, emite diversas resoluciones y reglamentos de regulación electoral concreta necesarios para llevar a cabo sus labores, ello conforme al literal "I" del artículo 5 de la Ley 26486, del 21 de junio de 1995, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. Según esta ley, modificada por la Ley 29688, del 20 de mayo de 2011, en su literal x del artículo 5.º, una de las funciones del JNE es desarrollar programas de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía, el cual cuenta con una Escuela Electoral y de Gobernabilidad, órgano de altos estudios electorales, de investigación, académico y de apoyo técnico al desarrollo y cumplimiento de los objetivos del Jurado Nacional de Elecciones.

El presente estudio se sitúa en el campo del derecho constitucional y las ciencias políticas, específicamente, en las líneas de investigación referidas al derecho electoral y derechos de participación política, interesándonos por los estudios del derecho de sufragio como derecho fundamental y la administración electoral. Dado lo novel de la materia electoral en comparación con otras ramas del derecho, su legislación y estudios son un tanto más modestos cuantitativamente hablando, pero no por ello menos sustantivos. Esta situación en una investigación de análisis legislativo o comparado podría significar un factor limitativo; sin embargo, por ello, este trabajo apuntará más a una exploración y análisis preponderantemente de tipo documental.

El objetivo de este estudio ha sido identificar las políticas de asistencia educativa electoral que desarrolla el Jurado Nacional de Elecciones de Perú en relación con el derecho de sufragio pasivo.

2. DISEÑO METODOLÓGICO

Este estudio de nivel cualitativo reúne las características del tipo de trabajos denominado de investigación teórica (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p. 383) o documental (Valles, 1999, p. 99), puesto que se ha

recorrido fundamentalmente al análisis de textos jurídicos, doctrinarios e institucionales.

En concordancia con el objetivo planteado, se utilizó como técnica la revisión y el análisis documental. Las fuentes de información fueron la legislación electoral peruana, las bases documentales del Jurado Nacional de Elecciones, así como documentación política y técnica generada en materia electoral.

En el plan de análisis contextualiza el derecho ciudadano de sufragio pasivo en el Perú; para luego, identificar las políticas y programas que actualmente desarrolla el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) como parte de su función educativa, específicamente, la asistencia educativa electoral que brinda tanto a las organizaciones políticas, como a los ciudadanos en general y a las áreas internas del JNE que promueven la participación en procesos electorales; sin dejar de lado el análisis de la justicia electoral impartida en cada uno de estos temas.

Al tener como punto de partida la identificación de las políticas de asistencia educativa electoral que desarrolla el Jurado Nacional de Elecciones en relación con el derecho de sufragio pasivo, la herramienta de análisis descriptiva básicamente se enfocó en los ámbitos jurídico, organizacional y operativo —identificando en este último las principales políticas desarrolladas y sus actores destinatarios—. Por otro lado, el estudio no se centra en la evaluación de las políticas públicas o programas del JNE, por lo que la herramienta de análisis descriptivo no se enfocará —sí de manera tangencial y breve— en torno a los recursos, las actividades desarrolladas, *outputs*, u *outcomes* alcanzados por los programas emprendidos por el JNE.



Figura 1. Categorías de análisis para el estudio.

En el ámbito jurídico abordaremos el contexto actual de la regulación del sufragio pasivo en el Perú, así como la regulación de la función educativa del JNE. Posteriormente, tanto el ámbito organizacional como el operativo nos permitirán, concretamente, identificar las políticas de asistencia educativa electoral que desarrolla el Jurado Nacional de Elecciones en relación con el derecho de sufragio pasivo. En el ámbito organizacional se pretende responder a cuáles son las formas organizativas para llevar a cabo la asistencia educativa electoral; será en este ámbito en el que se comenzará, de forma más concreta, a abordar y describir el papel de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del JNE y de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE. Y finalmente, en lo referido al análisis operativo, se identificará un primer ámbito operativo objetivo en el que se pretenderá responder a cuáles son los instrumentos de actuación para llevar a cabo la asistencia educativa electoral, para ello se señalarán las actuales políticas y programas respecto del sufragio pasivo; y en el ámbito operativo subjetivo, se apuntarán quiénes son los actores destinatarios de estas políticas y programas de asistencia educativa electoral en relación con el sufragio pasivo.

3. RESULTADOS

3.1 ÁMBITO JURÍDICO

El derecho al sufragio se halla reconocido en el numeral 17 del artículo 2 de la Constitución peruana y desarrollado también por los artículos 30 a 35 de ese cuerpo normativo. Este precepto señala el derecho de todo ciudadano a la participación política, tanto en su dimensión activa —la facultad de elegir— como en su dimensión pasiva —la facultad de ser elegido—. Referirnos al derecho de sufragio pasivo es principalmente relacionarlo con el derecho —y posibilidad— de ser elegido (dimensión subjetiva); para lo que, a través del cumplimiento de determinados requisitos, todos los ciudadanos deben tener la oportunidad y la libertad de poder presentar una candidatura, llevar adelante una campaña electoral, contar con garantías de transparencia en los resultados, así como garantías en los procedimientos del sistema electoral para la asignación de escaños y la consecuente proclamación de representante electo (dimensión objetiva) (Mamani, 2017).

El Perú en abril de 2016 —y balotaje en junio de 2016— celebró sus últimas elecciones generales para la Presidencia y Vicepresidencias de la República, el Congreso de la República y la elección de representantes ante el

Parlamento Andino. En este proceso electoral se reafirmó una problemática que ha venido presentándose en procesos electorales anteriores: cuestionamientos a las resoluciones de la máxima entidad electoral, debido a la declaración de inadmisibilidad o improcedencia de listas y exclusiones².

Así pues, en el proceso electoral de 2016, las resoluciones dadas por el organismo electoral a través de los Jurados Electorales Especiales (primera instancia administrativa-electoral) evidenciaban que las listas presentadas por las organizaciones políticas habían infringido reglas de democracia interna³; problemas relacionados con la inscripción y modificaciones en sus asientos registrales⁴; consignación de datos falsos en las declaraciones juradas de hojas de vida de los candidatos⁵; así como violaciones a las disposiciones de propaganda electoral⁶, principalmente⁷.

Los casos de mayor repercusión, en este último proceso electoral peruano, fueron la exclusión de los candidatos presidenciales Julio Guzmán y Cesar Acuña⁸ candidatos que, según las encuestas de intención de voto, se hallaban en segundo y tercer lugar, respectivamente, en febrero de 2016⁹. La inscripción de la fórmula presidencial de Julio Guzmán fue declarada improcedente para participar en la contienda electoral por irregularidades administrativas en la modificación de la partida electrónica de su

² Así, las principales causas de las resoluciones de inadmisibilidad e improcedencia de las listas de candidatos en las elecciones de 2014 estaban referidas a los vicios o problemas suscitados en el proceso de elección de candidatos por democracia interna en las organizaciones políticas y a falsedad en los datos registrados en las hojas de vida de postulación. Pueden consultarse algunas notas periodísticas en www.gestion.pe/politica/declaran-inadmisibles-improcedentes-y-tachas-26500-solicitudes-candidatos-2103019, www.diariocorreo.pe/ciudad/el-detalle-de-por-que-5-listas-son-improcede-16972/, www.diariocorreo.pe/ciudad/cuatro-listas-se-quedan-afuera-de-carrera-el-19146/, www.larepublica.pe/12-08-2014/jurado-electoral-ha-inscrito-hasta-ahora-a-170-listas.

³ Infracciones a las reglas de democracia interna: elección de candidatos por órganos electorales, directivos o partidarios sin observancia de lo prescrito por los estatutos internos de la organización política, denuncias de cambio en el orden y/o posición de las listas de los candidatos al Congreso, formas de elección diferentes a las señaladas por los estatutos o reglamentos electorales internos.

⁴ Cambios en los asientos registrales como la variación de nombre, de símbolo, inscripción de nuevos órganos partidarios, entre otros.

⁵ Datos falsos en la Declaración Jurada de Hoja de Vida detectados por la Dirección de Fiscalización y Procesos Electorales del JNE o por tacha presentada por un ciudadano.

⁶ Como por ejemplo el realizar propaganda electoral a través de obsequios u ofrecimientos de naturaleza económica que excedan el 0.5% de la UIT peruana.

⁷ Algunas notas periodísticas pueden consultarse en www.elcomercio.pe/politica/elecciones/elecciones-2016-que-lecciones-deja-primera-vuelta-noticia-1891895, [ww.elcomercio.pe/opinion/columnistas/exclusion-acuna-y-guzman-alfredo-torres-noticia-1884256](http://www.elcomercio.pe/opinion/columnistas/exclusion-acuna-y-guzman-alfredo-torres-noticia-1884256), www.elcomercio.pe/politica/elecciones/declaran-improcedentes-14-listas-principales-partidos-noticia-1880693.

⁸ Algunas notas periodísticas pueden revisarse en www.internacional.elpais.com/internacional/2016/03/05/actualidad/1457137910_718664.html y en www.internacional.elpais.com/internacional/2016/03/06/america/1457293412_500537.html

⁹ Puede consultarse notas periodísticas como www.larepublica.pe/politica/740526-confirman-julio-guzman-en-segundo-lugar-en-nueva-encuesta-de-cpi

organización política e irregularidades en el proceso de democracia interna¹⁰. En cuanto al candidato Cesar Acuña este fue excluido del proceso electoral por vulneraciones de la normativa relacionada con propaganda electoral¹¹.

Este contexto de exclusión de candidatos y listas desencadenó un proceso electoral muy criticado que colocó en el debate temas importantes como la reforma electoral, la crisis de los partidos políticos, la promulgación y publicación de leyes electorales significativas en pleno proceso electoral, entre otros. Finalmente, las elecciones concluyeron con un balotaje muy ajustado.

En la redacción del artículo 177 de la Constitución peruana se señala que el sistema electoral está conformado por tres instituciones constitucionalmente autónomas: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Ahora bien, se aprecia que la redacción de *sistema electoral* por parte de la Constitución peruana confunde *sistema electoral*, *administración electoral* y *derecho electoral*, pues por sistema electoral, debe entenderse al conjunto de reglas para la expresión de las preferencias electorales, las reglas que permiten que los votos puedan verse reflejados en escaños o cargos gubernamentales. A lo que en realidad hace referencia el artículo 177 de la Constitución peruana es a la *administración electoral*, a los órganos electorales de esta administración especial.

Es en esta *administración electoral*, como parte de los estudios del *derecho electoral*, donde se inscribe el papel del Jurado Nacional de Elecciones como organismo constitucionalmente autónomo de competencia nacional cuya función principal es administrar justicia en materia electoral¹².

Las funciones del Jurado Nacional de Elecciones, a nivel constitucional, se hallan en el artículo 178 de la Constitución peruana. La primera función o competencia del JNE es la de "fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio

¹⁰ Considerandos 18 a 21, 30 a 31, 35 a 37 y 42 a 44 de la Resolución n.º 093-2016-JNE, de 15 de febrero de 2016 (Expediente n.º J-2016-00041 y J-2016-00069-acumulados).

¹¹ Considerandos 17 a 20 y 26 a 32 de la Resolución n.º 196-2016-JNE, de fecha 8 de marzo de 2016 (Expediente n.º J-2016-00265).

¹² Su máxima autoridad es el Pleno, integrado por cinco miembros que son elegidos en diferentes instancias; su presidente es elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema del Poder Judicial; los miembros son elegidos, uno por la Junta de Fiscales Supremos, uno por el Colegio de Abogados de Lima, uno por los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Públicas y uno por los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Privadas (artículo 179.º de la Constitución Política del Perú de 1993).

y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales". Se aprecia, pues, que una de sus funciones está relacionada con la fiscalización del ejercicio del derecho de sufragio. Una segunda función es la de "mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas", para lo cual el JNE cuenta con un Registro de Organizaciones Políticas¹³. Otra función es la de "velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral", que será desarrollada por la Ley 26859, del 01 de octubre de 1997, Ley Orgánica de Elecciones (LOE); por la Ley 28094, del 1 de noviembre de 2003, Ley de Organizaciones Políticas (LOP), por la Resolución n.º 208-2015-JNE, del 6 de agosto de 2015, Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas, y otros reglamentos dados por el JNE. La cuarta función señalada en el texto constitucional es "administrar justicia en materia electoral", respecto de la cual, el artículo 36 de la LOE, señala que contra las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones, en materia electoral, no procede recurso alguno ni acción de garantía ni acción ante el Tribunal Constitucional; lo cual ha sido materia, en el ámbito jurídico constitucional, de controversia y discusión. Una quinta función señalada en la Constitución peruana es la de "proclamar a los candidatos elegidos". Finalmente, en este artículo de la Constitución peruana se abre la posibilidad de desarrollo constitucional al referirse a las competencias del JNE con "las demás que la ley señala".

Como se aprecia, en el texto constitucional no se hace referencia expresa a una función educativa por parte del JNE. Por lo cual, con la redacción del art. 178 de la Constitución peruana "las demás que la ley señala" debemos remitirnos al art. 5 de la Ley 26486, del 21 de junio de 1995, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (LOJNE). En la redacción de ese artículo se mencionan, básicamente, las funciones señaladas en la Constitución peruana, y algunas de carácter organizativo, administrativo y presupuestario. En el literal "x" de este artículo se hacía referencia a "programas de educación electoral"¹⁴, que mediante Ley 29688, del 20 de mayo de 2011, ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones;

¹³ El Registro de Organizaciones Políticas (ROP) y sus funciones se hallan desarrollados a nivel legislativo por el art. 4 de la LOP; y a nivel reglamentario por la Resolución n.º 0208-2015-JNE, del 6 de agosto de 2015, Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas.

¹⁴ Redacción derogada del literal x, del artículo 5 de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones:
x. Desarrollar programas de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía. Para tal efecto podrá suscribir convenios con los colegios, universidades y medios de comunicación. Esta función no será ejercida durante los procesos electorales.

se amplió y se modificó¹⁵, haciéndose referencia a programas de educación electoral. En esta redacción normativa, pareciera que la función educativa es llevada a cabo por el JNE a través de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG); sin embargo, de los documentos y normativa interna del JNE se obtiene que el órgano interno con un papel relevante en el desarrollo de esta función educativa es la Dirección de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF), quizá con mayor responsabilidad que la ESEG, que básicamente se constituirá como un órgano de línea a cargo de la formación académica.

El JNE al regular sus diversas actividades como parte de su función educativa habla de una “educación cívica”. Como apreciamos, ello resulta un término muy amplio que implica diferentes procesos, por lo cual abordaremos un aspecto más concreto en el presente estudio: la asistencia educativa electoral. Hemos considerado referirnos al constructo “asistencia educativa electoral” y no “asistencia técnica educativa” —concepto que implica la asesoría, capacitación y evaluación (Garay y Bórquez, 2014; Maldonado, Escalona y Sepúlveda, 2009)— porque este nos permitirá mayor margen de estudio de las actividades del JNE en de sus funciones educativas, y podrá ser identificado como parte de la “educación cívica y electoral” de aquellos organismos electorales que tienen funciones educativas (ACE The Electoral Knowledge Network, 2013), que para el presente estudio no sólo implicará las actividades de la DNEF, sino, además, de la ESEG.

Finalmente, por función educativa¹⁶ del JNE, entendemos los diferentes procesos que afectan las conductas de las personas para la promoción de una ciudadanía activa que participe en los asuntos públicos del país, procesos que se hallarán orientados a la consolidación del sistema democrático, la gobernabilidad y la gobernanza; mientras que por asistencia educativa electoral entendemos, en específico, los programas y

¹⁵ Nuevo texto: Artículo 5º.- Son funciones del Jurado Nacional de Elecciones:

x. Desarrollar programas de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía. Para tal efecto, puede suscribir convenios con los colegios, universidades y medios de comunicación.

Esta función es ejercida de manera permanente e ininterrumpida, sin perjuicio de lo dispuesto por los literales h) y ñ) del artículo 5 de la Ley 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

La Escuela Electoral y de Gobernabilidad es el órgano de altos estudios electorales, de investigación, académico y de apoyo técnico al desarrollo y cumplimiento de los objetivos del Jurado Nacional de Elecciones. Organiza cursos de especialización en materia electoral, de democracia y gobernabilidad. Su implementación no irroga gasto público distinto al previsto en su presupuesto. El Pleno aprueba su reglamento. (Literal modificado por el artículo 3.º de la Ley 29688, publicada el 20/05/2011).

¹⁶ Por lo general en Latinoamérica la justicia electoral está a cargo de organismos constitucionales creados para tal fin. Algunos de estos organismos electorales tienen; además, funciones educativas y cuentan con un órgano de línea que se avoca a ello, tales como el caso de Perú, México, Costa Rica, entre otros.

actividades de concientización del votante y de educación electoral para la promoción de la participación política —como sería en nuestro trabajo la promoción del sufragio pasivo—; por ello, la asistencia educativa electoral se relacionaría con políticas orientadas a públicos concretos.

3.2 ÁMBITO ORGANIZACIONAL

En ordenamientos electorales latinoamericanos como México, Costa Rica o Perú, respecto de las funciones del organismo electoral se opta por denominaciones de función “educación cívica electoral”. En esta función educativa se hallaría una “asistencia educativa electoral”, dirigida tanto al personal interno como a grupos focalizados, y sobre todo a grupos participantes dentro de los procesos electorales, que haría referencia más a temas técnicos electorales, e implicaría acciones más concretas como la capacitación a los principales actores involucrados en un proceso electoral en particular.

En este trabajo se optó por abordar sólo un aspecto de la función educativa atribuida a los organismos electorales —asistencia educativa electoral—, pues se pretende estudiar específicamente las políticas o programas concretos llevados a cabo durante los procesos eleccionarios referidos a la promoción del derecho de sufragio pasivo.

En el contexto peruano y de países latinoamericanos en general, se justifica que los organismos electorales lleven a cabo una función educativa, pues sus sociedades han convivido en el siglo pasado con gobiernos dictatoriales y con organismos debilitados por estos gobiernos, incluyendo en ellos a los electorales. Ello hizo necesario que junto a las de administración de justicia, también se haya optado por funciones de educación que promuevan ciudadanía y participación política; y, en general, una cultura política basada en valores constitucionales, democráticos, participativos, entre otros. Como lo señalaran Magre y Martínez (2005) una cultura política “ha de versar sobre un conjunto sumamente amplio de disposiciones actitudinales, contempladas siempre con una perspectiva colectiva y atendiendo tanto a las pautas mayoritarias como a las de los grupos relevantes” (p. 286); y es en esta situación que a través de diversos programas se promueve la participación política y una educación cívica dentro de la cultura política peruana. Para llevar adelante su función educativa, el Jurado Nacional de Elecciones contaría en su estructura organizativa con la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana y la Escuela Electoral y de Gobernabilidad.

a. ROL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN CÍVICA CIUDADANA DEL JNE

La LOJNE señala en su artículo 2 que la función esencial del JNE es velar por el respeto y cumplimiento de la voluntad popular manifestada en los procesos electorales. Como ya vimos en el apartado uno, esa ley en su artículo 5 desarrolla las diferentes funciones del JNE, y en su literal x) señala como una de sus funciones la de desarrollar programas de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía.

El Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del JNE, actualizado con resolución n.º 1-2016-JNE, del 4 de enero de 2016, se refiere en su artículo 6 a las funciones que realiza en los diferentes ámbitos: jurisdiccional, fiscalizador, educativo, normativo, administrativo y registral. En el ámbito educativo apunta este documento las funciones educativas del JNE¹⁷.

El ROF del JNE señala que la DNEF es el órgano de línea que depende de la Dirección Central de Gestión Institucional, encargado de planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y ejecutar las actividades de educación electoral y formación cívica ciudadana, orientadas al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad (art. 75 ROF); asimismo, señala que es el órgano de mayor jerarquía en el tema de educación electoral (art. 76 ROF). En este documento se anotarán, de manera pormenorizada, las funciones de esa Dirección¹⁸, y apreciaremos

¹⁷ Art. 6 del ROF del JNE

12. Desarrollar y difundir, de manera permanente e ininterrumpida, programas de educación cívica electoral y en otras materias afines, orientadas a fortalecer los valores democráticos y crear conciencia cívica en la ciudadanía.

13. Establecer relaciones con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, a fin de proponer convenios, desarrollar actividades y eventos académicos en materia cívica electoral y de interés institucional.

14. Desarrollar programas de capacitación y educación electoral, dirigidos a los funcionarios y servidores del Jurado Nacional de Elecciones, de los Jurados Electorales Especiales, así como de otros organismos públicos y privados que lo requieran.

15. Absolver las consultas de carácter general que le formulen los miembros de los Jurados Electorales Especiales, los organismos del Sistema Electoral y otras entidades públicas y privadas, en materia de legislación electoral y jurisdiccional.

16. Desarrollar proyectos de investigación y estudios relativos a democracia, gobernabilidad, participación ciudadana, conciencia cívica, política y ética social, políticas públicas, transparencia de la gestión pública, legitimidad electoral y otros aspectos temáticos de interés institucional.

¹⁸ Artículo 77: Las funciones de la Dirección Nacional de Educación Electoral y Formación Cívica Ciudadana son las siguientes:

1. Planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar el cumplimiento de las políticas, objetivos, estrategias, metas, funciones y acciones institucionales, en el ámbito de su competencia.
2. Formular y ejecutar el Plan Operativo de la Dirección Nacional y proponer su presupuesto en coordinación y de acuerdo a los procedimientos establecidos por los órganos competentes.
3. Formular y proponer planes y programas de educación cívica y electoral, así como de otras materias afines, orientadas a fortalecer los valores democráticos y crear conciencia cívica en la ciudadanía.

que de manera detallada el JNE ha encomendado la función educativa a través de diversas actividades a la DNEF. A partir de esta regulación interna, la participación de la DNEF resulta crucial en la planificación, elaboración e implementación de políticas educativas que, entre otros, conduzcan a la promoción de la participación política, así como ser un vínculo entre la ciudadanía en general y la entidad electoral. El papel de la DNEF será importante sobre todo porque sus actividades se hallarán dirigidas a grupos particulares que requieren mayor presencia y participación política, así como a las organizaciones políticas y sociedad civil en general.

b. ROL DE LA ESCUELA ELECTORAL Y DE GOBERNABILIDAD DEL JNE

Además de la DNEF, se contaría con una Escuela Electoral y de Gobernabilidad; un órgano de altos estudios electorales, de investigación, académico y de apoyo técnico al desarrollo y cumplimiento de los objetivos del JNE. Esta Escuela organiza cursos de especialización en materia electoral, de democracia y gobernabilidad y al igual que la DNEF depende de la Dirección Central de Gestión Institucional del JNE (art. 52 del ROF del JNE). Resulta interesante apreciar que este órgano de línea tiene mención expresa en la propia LOJNE, a través de una modificación de la Ley 29688, del 20 de mayo de 2011, que cambió la redacción del literal x) del artículo

-
4. Formular y proponer planes y programas de capacitación electoral en coordinación con los órganos correspondientes de la Institución, dirigidos a los funcionarios y servidores del Jurado Nacional de Elecciones y de los Jurados Electorales Especiales, así como también a los organismos que lo requieran.
 5. Formular y proponer planes y programas orientados al análisis y debate de temas electorales, de democracia, gobernabilidad y asuntos políticos.
 6. Identificar oportunidades de vinculación con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con la finalidad de implementar convenios en coordinación con la Oficina de Cooperación y Relaciones internacionales; además de, desarrollar actividades y eventos académicos en materia cívica electoral y de interés institucional;
 7. Administrar las actividades y servicio del Centro de Documentación e Información Cívica Electoral, así como mantener actualizado el material bibliográfico.
 8. Administrar las actividades y servicios del Museo Electoral y ejecutar eventos de difusión del material histórico que conserva el Jurado Nacional de Elecciones.
 9. Elaborar, difundir y distribuir materiales pedagógicos para la formación en educación cívica y electoral, en el marco de la ejecución de los planes y programas respectivos.
 10. Proponer al órgano competente, proyectos de inversión pública, así como proyectos de educación cívica electoral, capacitación y otros en materia de su competencia a ser financiados con recursos de las fuentes cooperantes.
 11. Supervisar la custodia y el buen estado del acervo documentario, equipamiento, mobiliario y materiales de trabajo, asignados a la Dirección Nacional.
 12. Proponer al órgano competente, las políticas, normas, directivas, procedimientos y demás instrumentos de normativa interna en el ámbito de su competencia, que se requieran para el mejor desempeño de sus funciones;
 13. Velar por el cumplimiento de los objetivos específicos de su competencia, establecidos en el Plan Estratégico Institucional del Jurado Nacional de Elecciones y, ejecutar y supervisar el cumplimiento de los proyectos de su competencia.
 14. Realizar otras funciones afines a su competencia que le asigne la Dirección Central de Gestión Institucional.

5. En el ROF del JNE se señalarán las actividades que desarrolla la ESEG¹⁹. Varias de las actividades que desarrolla la ESEG se hallarán relacionadas con la promoción del sufragio pasivo a través de cursos de asistencia técnica, capacitación e incluso de formación, tanto a los órganos internos del JNE como a organizaciones políticas y grupos de la sociedad civil en general.

3.3 ÁMBITO OPERATIVO OBJETIVO

a. CONTEXTO ACTUAL DE LAS POLÍTICAS DE ASISTENCIA EDUCATIVA ELECTORAL

Si bien de los diversos instrumentos normativos y documentos institucionales se aprecia que la DNEF es el órgano de línea que asume la implementación de los programas²⁰ de educación cívica electoral; también

¹⁹ Artículo 53.º Las funciones de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad son las siguientes:

1. Planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar el cumplimiento de las políticas, objetivos, estrategias, metas, funciones y acciones institucionales, en el ámbito de su competencia.
2. Formular, proponer y ejecutar el Plan Operativo de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad y proponer su presupuesto en coordinación y de acuerdo a los procedimientos establecidos por los órganos competentes.
3. Desarrollar eventos de formación académica de alto nivel vinculados a la formación política, electoral y de gobernabilidad, fomentando y promoviendo la realización de masters, diplomados, cursos, talleres, seminarios, charlas y otros certámenes académicos en los que se debaten o analicen temas vinculados al fortalecimiento del sistema democrático o cuestiones afines.
4. Identificar y proponer oportunidades de vinculación con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con la finalidad de implementar convenios, desarrollar actividades y eventos académicos en función a los objetivos y fines de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
5. Promover, desarrollar y difundir la producción editorial materia de la formación académica a su cargo.
6. Coordinar con el órgano competente, las propuestas de normatividad que requiera la Escuela Electoral y de Gobernabilidad, para el mejor cumplimiento de sus fines y objetivos.
7. Formular y proponer planes y programas de capacitación en materia electoral y de gobernabilidad, en coordinación con los órganos correspondientes de la Institución, dirigidos a los funcionarios y servidores del Jurado Nacional de Elecciones.
8. Formular y ejecutar los proyectos relativos a la investigación académica, indagación, análisis y sistematización de la información de las condiciones de gobernabilidad, democracia, participación ciudadana y otras variables de impacto público y social, existentes en el país.
9. Mantener actualizada la base de datos de las principales variables de impacto político y social existentes en el país, a través del mantenimiento de la información procedente de las diferentes circunscripciones del país;
10. Supervisar la formulación, propuesta y ejecución de los proyectos especiales relacionados con la gobernabilidad, democracia, participación ciudadana y política, que apruebe la presidencia del Jurado Nacional de Elecciones.
11. Aprobar y supervisar la formulación y ejecución de proyectos de investigación en áreas temáticas de gobernabilidad, democracia, participación ciudadana y política y otras de interés para el Jurado Nacional de Elecciones.
12. Custodiar y mantener en buen estado el acervo documentario, equipamiento, mobiliario y materiales de trabajo, asignados al área;
13. Proponer al órgano competente, políticas, normas, directivas, procedimientos y demás instrumentos de normativa interna en el ámbito de su competencia, que se requieran para el mejor desempeño de sus funciones;
14. Realizar otras funciones afines a su competencia que se le asigne la Dirección Central de Gestión Institucional, respetando los niveles jerárquicos correspondientes.

²⁰ Más allá de los constructos teóricos de políticas, programas, planes y proyectos; utilizaremos en el estudio los términos "política" y "programa". El término "política" cuando hagamos referencia a las *policies* en general que

la ESEG participaría de esta función, aunque a diferencia de la DNEF cuenta con muy poca documentación estratégica así como falta de claridad y planeamiento en los documentos institucionales.

Con la resolución n.º 100-2015-P/JNE, del 22 de septiembre de 2015, se aprobó el Plan Estratégico Institucional 2016-2018 del JNE. En dicho documento se señala respecto a la educación cívica en general que uno de los objetivos estratégicos de la Institución —cuyo responsable es la DNEF— es: “contribuir a mejorar la educación cívica ciudadana en los diversos espacios sociales del país” (Objetivo Estratégico 3); para este objetivo apunta como indicadores la cobertura provincial y regional de los programas de educación ciudadana así como el porcentaje de satisfacción de los participantes de los programas de educación ciudadana. Para ello, las acciones estratégicas institucionales señaladas son “ciudadanos que reciben los servicios de los programas de educación y formación cívica ciudadana” (Acción estratégica n.º 10), “mejorar los programas de formación y educación cívica ciudadana” (Acción estratégica n.º 11), y mejorar los programas de asistencia técnica para la promoción de la participación política (Acción estratégica n.º 12).

Revisando el documento Plan Operativo Institucional²¹ (POI) 2016 del JNE, aprobado por resolución n.º 115-2015-P/JNE, del 21 de octubre de 2015, observamos, respecto a la asistencia educativa electoral en el 2016, que en ese año se dieron elecciones generales, la DNEF y la ESEG llevaron a cabo varios programas relacionados con una asistencia educativa electoral que promueve la participación política en general, y dentro de esta, con especial interés, la del sufragio pasivo.

Así, en el POI 2016 del JNE se señala que la DNEF es el órgano encargado de planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y ejecutar las actividades de educación electoral y formación ciudadana, habiendo proyectado actividades que corresponden a los programas de Voto

se infieran o se mencionen en los documentos institucionales del JNE, y el término “programa” cuando nos encontremos frente a un conjunto de actividades y prioridades actuales de una *policy* que se hallen bajo esta denominación en la información documental del JNE.

²¹ El Plan Operativo Institucional refleja las metas presupuestarias que se esperan alcanzar para cada año fiscal y constituye un instrumento administrativo que contiene los procesos a desarrollar a corto plazo, precisando tareas necesarias para el cumplimiento de las metas presupuestarias así como la oportunidad de su ejecución (numeral 3 del art. 71 del Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 304-2012-EF), este documento toma como base la información generada en el Plan Estratégico Institucional, y desagregar las acciones estratégicas identificadas en el Plan Estratégico Institucional en actividades para un determinado tiempo (art. 18 de la Directiva N.º 1-2014-CEPLAN, Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico).

Informado, Gobernabilidad, Escuelas y Valores Democráticos, Mujer e Inclusión Ciudadana, Jóvenes Electores, así como de soporte, orientados al logro de los objetivos institucionales estratégicos “Contribuir a mejorar la educación cívica ciudadana en los diversos espacios del país” (Plan Operativo Institucional JNE, p. 12). Asimismo, respecto a la Escuela Electoral y de Gobernabilidad, se señala que como órgano de altos estudios electorales y de investigación, planea actividades que corresponden a los programas de escuelas especializadas, estudios avanzados, formación en democracia e investigación y publicaciones; orientadas al logro del Objetivo Estratégico Institucional “fortalecer la oportuna atención de la Administración Electoral”.

Antes de comenzar a señalar las políticas o programas vinculados con la asistencia educativa electoral en relación con el sufragio pasivo, es preciso indicar que se presentaría en los documentos institucionales falta de claridad y orden respecto de las funciones y actividades encomendadas tanto a la DNEF como a la ESEG. Así pues, en el ordenamiento electoral se apunta que el JNE desempeña una función educativa, y se menciona expresamente en la Ley Orgánica del JNE a la ESEG, lo cual podría generar confusión sobre si la ESEG es el órgano más importante dentro de estas actividades educativas o si sus actividades también deben considerarse como educativas junto a la DNEF. De una interpretación sistemática sería lo segundo.

Revisando los documentos institucionales se encontró mención expresa a que la DNEF es el órgano de línea de mayor jerarquía en materia educativa, pues a la vez se aprecia que tanto la DNEF como la ESEG son órganos de línea dependientes de la Dirección Central de Gestión Institucional. Ahora bien, en el planeamiento estratégico se observaría que las actividades de la DNEF estarían encaminadas al logro del Objetivo Institucional Estratégico “Contribuir a mejorar la educación cívica ciudadana en los diversos espacios del país”, en el que expresamente se señala que la DNEF es la responsable de este objetivo, y esta prescripción se halla también expresada en el Plan Operativo Institucional 2016. Sin embargo, del actual Plan Estratégico Institucional no hallamos referencia alguna a la responsabilidad encomendada a la ESEG. Recién en el Plan Operativo Institucional 2016 encontramos que las actividades de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad están orientadas al logro del Objetivo Estratégico Institucional “fortalecer la oportuna atención de la Administración Electoral”, cuyo responsable es el área de “Servicios al Ciudadano del JNE” y, por ende, alejado de los objetivos educativos de la DNEF.

Esto último genera confusión y poca claridad, pues las actividades relacionadas con el objetivo de fortalecimiento de la oportuna atención de la administración electoral se vinculan más con la satisfacción y la comunicación con los administrados que con funciones educativas en pureza. Por ello, en general, a nivel documental así como de planeamiento de las acciones educativas, la DNEF contaría con mayor organización y claridad así como transparencia.

b. POLÍTICAS DE ASISTENCIA EDUCATIVA ELECTORAL DE LA DNEF RELACIONADAS CON EL SUFRAGIO PASIVO

Mediante resolución n.º 110-2016-P/JNE, del 19 de julio de 2016, se aprobó el Plan Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana 2016-2019, cuya implementación fue encargada a la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. En dicho documento se menciona la promoción de la participación política así como la representación de grupos excluidos. Las líneas de trabajo del Plan están orientadas básicamente a la promoción de la participación política, al sufragio activo y sufragio pasivo.

Ahora bien, las líneas de trabajo de la DNEF son de asistencia técnica, línea formativa, línea de difusión y línea de investigación e innovación. La línea formativa así como la de investigación de la DNEF involucran actividades relacionadas con la participación política en general, valores democráticos, valoración de instituciones, y con diversos públicos objetivos que van desde organizaciones políticas, ciudadanos, escolares, entre otros; ahora bien, apreciamos que algunas de estas actividades académicas son llevadas a cabo también por la ESEG.

A partir de los datos del Plan Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana 2016-2019, documentos internos y la propia web, podemos señalar que la DNEF cuenta con dos programas estratégicos que engloban diferentes objetivos generales y acciones de los ejes educativos en relación con el sufragio pasivo: Programa Voto Informado y Programa para la Igualdad Política. Ambos programas se desarrollan bajo las cuatro líneas de trabajo ya mencionadas.

El Programa para la Igualdad Política es uno de los más relevantes llevados a cabo por la DNEF. Este programa concentra una gran cantidad de esfuerzos por su actualidad en la agenda electoral, tiene por objetivo incentivar el ejercicio y la participación de las mujeres, jóvenes y miembros de comunidades indígenas en los procesos electorales. Para ello promueve

el respeto a las cuotas electorales por parte de las organizaciones políticas. Al ser este un programa estratégico, involucra varias acciones y proyectos para el logro de sus objetivos como cursos, campañas, intervenciones públicas, entre otros.

A partir de la información documental de la propia web de la DNEF y los documentos de planeamiento, tenemos que dentro de la línea formativa se realiza la de asistencia técnica a las organizaciones políticas. Esta asistencia técnica involucra una serie de acciones que se corresponden con los objetivos generales del Plan de Educación de la DNEF y el objetivo estratégico del JNE referido a su función educativa. Principalmente, la asistencia técnica abordará temas de actualidad relacionados con la normativa electoral, el manejo de herramientas virtuales como medios para postular, por ejemplo, el llenado de la Declaración Jurada de Hoja de Vida; la promoción de plataformas virtuales como el INFOgob²², entre otros, que permiten la gobernabilidad y la mejora de la calidad del sistema democrático.

La línea de asistencia formativa a la ciudadanía en materia electoral, si bien involucra varios objetivos de educación cívica y está dirigida a varios públicos meta, nos interesa resaltar que con base en esta línea de acción se llevan adelante proyectos de formación vinculados con la promoción de la participación política por parte de actores interesados en presentarse a elecciones.

Otra de las líneas de trabajo es la de investigación e innovación, la cual permite a los ciudadanos que desean hacer ejercicio de su derecho de sufragio pasivo el acceso a información actual y relevante en materia electoral. Esta información obtenida es importante para el mismo JNE, pues podrá ser utilizada por sus diversas dependencias y para sus diferentes funciones. Las acciones básicas de esta línea es la publicación de documentos referidos a temas de ciudadanía y participación política en procesos electorales pasados, asimismo, publicaciones relacionadas con la medición de los resultados o evaluaciones realizadas a los programas o actividades educativas concretas desarrolladas por la DNEF

²² INFOgob es una plataforma que brinda bases de datos electorales como: hojas de vida de candidatos, historial partidario de candidatos y de la localidad, padrón electoral, elecciones (generales, regionales, municipales, complementarias, revocatorias, y referéndum), incidencias electorales, planes de gobierno, permanencia en el cargo de autoridades y la participación de la sociedad civil de las diferentes regiones, provincias y distritos. Puede consultarse www.infogob.com.pe

Finalmente, la línea de difusión promueve espacios sensibilización para el ejercicio de una ciudadanía activa.

C. POLÍTICAS DE ASISTENCIA EDUCATIVA ELECTORAL DE LA ESEG RELACIONADAS CON EL SUFRAGIO PASIVO

De la documentación institucional del JNE y de documentación genérica (publicaciones) de la ESEG, se puede apreciar una política de formación académica en materia electoral dirigida a diversos actores políticos y de la sociedad civil, así como a los operadores de la administración interna del JNE. Esta política formativa se daría a través de programas concretos que involucran actividades directamente vinculadas con la promoción de la participación política electoral a través del sufragio pasivo.

Uno de los programas llevados a cabo por la ESEG es el "Programa de Altos Estudios Electorales y de Gobernabilidad". Este desarrolla la política formativa a través de actividades académicas dirigidas a las organizaciones políticas, los grupos de la sociedad civil, actuales autoridades, funcionarios y ciudadanía en general interesados en temas de democracia, gobernabilidad y, en general, temas del ordenamiento electoral.

El programa de "Escuelas Especializadas", tiene por objetivo el fortalecimiento de capacidades de los diversos actores sociales, políticos y electorales brindándoles una formación especializada; es decir, no sólo está dirigido a la formación en temas concretos a las organizaciones políticas o sociedad civil, sino también a las dependencias o áreas internas del organismo electoral, pues se debe tomar en cuenta que para cada proceso electoral se realiza una masiva contratación de personal, lo cual requiere de capacitación especializada. Así, algunos destinatarios de este programa son las autoridades políticas y personeros de las organizaciones políticas; pero también, los fiscalizadores de la Dirección de Fiscalización y Procesos Electorales del JNE, los miembros del Pleno de los Jurados Electorales Especiales y su personal jurisdiccional, entre otros.

Dentro de la política formativa de la ESEG otro programa desarrollado es el "Programa de Fortalecimiento Democrático". Este programa, a diferencia del Programa de Altos Estudios Electorales y de Gobernabilidad, involucra actividades de corta duración y con mayor frecuencia y participación de la sociedad en general; por ello, su objetivo es brindar formación y conocimientos en temas electorales a la ciudadanía en general.

En la línea de esta política formativa también se encuentra un programa muy focalizado y que tiene una gran relación con la promoción de la participación política a través del sufragio pasivo: el “Programa Fortalecimiento de Capacidades de Líderes para la Democracia y la Gobernabilidad”. Su objetivo es la formación y fortalecimiento de capacidades de los principales líderes políticos y de la sociedad civil que aspiren a ocupar cargos públicos así como los que tengan influencia en la vida pública del país.

La ESEG también contaría, al igual que la DNEF, con una política investigativa, pues desarrolla un “Programa de Investigaciones Académicas”. Este programa tiene por objetivo la realización de trabajos de investigación en materia electoral, y a través de la publicación de estos se contribuye con nueva información o con información sistematizada al alcance de la ciudadanía y de los principales actores involucrados en el ámbito político-electoral.

d. OTRAS POLÍTICAS O PROGRAMAS DE INFLUENCIA INDIRECTA PARA EL SUFRAGIO PASIVO

Como hemos observado, estas políticas o programas relacionados con la promoción de la participación política permitirían la participación e involucramientos de ciudadanos interesados en presentarse a elecciones, sea que actualmente participen en organizaciones políticas, tengan un papel relevante en la sociedad civil organizada o pertenezcan a grupos históricamente excluidos de la vida política peruana. En todo caso, estas políticas y programas permitirían también a los interesados en presentarse a elecciones contar con herramientas, con información que les posibilite la concreción de su candidatura, pues muchos de los temas electorales permitirán conocer, entre otros, las líneas jurisprudenciales del JNE, instrumentos técnicos, así como información básica referida a reglamentos y leyes electorales.

Ahora bien, además de las políticas y programas mencionados en los puntos anteriores, se presentarían otros cuyo objetivo se halla vinculado con la educación cívica en general, pero que indirectamente permitirían contar con herramientas a los ciudadanos interesados en presentarse a procesos electorarios. Así, la DNEF desarrolla un programa estratégico denominado “Programa Voto Informado” cuyo objetivo está relacionado con el sufragio activo, a través de la promoción de una actitud de responsabilidad ciudadana de informarse acerca de los candidatos. Este programa permitiría

indirectamente a través de la publicidad de las hojas de vida de los candidatos, programas de gobierno, entre otros, que los demás candidatos, sociedad civil, organizaciones políticas y medios de comunicación puedan plantear observaciones al ejercicio del sufragio pasivo de un candidato o una lista de candidatos si se aprecia en la información pública alguna observación respecto a algunos requisitos o condiciones del sufragio pasivo (dimensión objetiva). Esto se daría una vez que se ha tramitado o resuelto la inscripción liminar de las candidaturas.

De otro lado, el JNE cuenta con una iniciativa denominada "INFOgob", un proyecto que analiza las condiciones de gobernabilidad y de participación ciudadana, con el fin de fortalecer la vigilancia a través de su rol educativo. Este proyecto está dirigido a los ciudadanos y a operadores políticos, tales como las organizaciones políticas, los candidatos y autoridades electas, los organismos electorales y analistas políticos; así como a otros organismos públicos y privados y a las organizaciones de la sociedad civil, quienes pueden beneficiarse de la información brindada. En el contexto del ejercicio del sufragio pasivo, estas bases de datos podrán permitir, al igual que en el caso anterior, plantear observaciones respecto a los candidatos de un proceso electoral; y también facilitarán a los candidatos conocer mejor fenómenos políticos y tendencias del comportamiento electoral de los votantes en procesos pasados.

Consideramos que también merece mención una nueva política emprendida por la ESEG, y es la de un canal de televisión del JNE, pues este permitiría a la ciudadanía en general estar informada de las reformas electorales así como de temas en materia electoral actual, lo cual promueve que el ejercicio del sufragio pasivo no presente dificultades en los procedimientos administrativos, como sería el caso de las improcedencias o inadmisibilidades, y de previsibilidad de justicia electoral.

3.4 ÁMBITO OPERATIVO SUBJETIVO

Los destinatarios de las políticas de asistencia educativa electoral son principalmente las organizaciones políticas, sociedad civil, autoridades políticas, grupos históricamente excluidos, dependencias internas del JNE, medios de comunicación, autoridades, ciudadanos en general. Estos grupos destinatarios serán el objetivo principal de las políticas y programas señalados en el presente trabajo, identificados a partir de documentos internos de planificación de la DNEF y documentos operativos del JNE.

Estas políticas y programas del JNE se desarrollan a través de actividades concretas que son dirigidas en conjunto a varios de los públicos destinatarios señalados, o por medio de actividades dirigidas a cada grupo particular. Así, por ejemplo, las escuelas especializadas se dirigen a cada uno de los destinatarios: curso de formación y capacitación para los miembros de los Jurados Electorales Especiales, curso de formación y capacitación para los personeros de las organizaciones políticas, curso de formación y capacitación para los fiscalizadores de la Dirección de Fiscalización y Procesos Electorales, etc. Y programas como el de Altos Estudios Electorales y de Gobernabilidad es dirigido a diferentes destinatarios: autoridades, líderes de organizaciones políticas, líderes de organizaciones sociales, etc.

4. DISCUSIÓN

Políticas como el Programa para la Igualdad Política llevado adelante por la DNEF permiten comprender que en el contexto peruano durante muchas décadas se han excluido de la participación política, a través de la presentación en procesos electorales, a grandes grupos del país; nos referimos básicamente a las mujeres, los jóvenes y los miembros de comunidades indígenas. Esta política de promoción de la participación de estos grupos, tanto a nivel interno de las organizaciones políticas como su materialización en la presentación de listas de candidatos en los procesos electorales, contribuye no sólo con la construcción de una cultura política cívica, sino que además, promueve el cumplimiento de las reglas electorales, y que las organizaciones políticas no incurran en causales de inadmisibilidad o improcedencia en la jurisdicción electoral. De los documentos se ha apreciado que actualmente esta es una de las políticas más focalizadas, que demanda el mayor esfuerzo y mayor cantidad de actividades a la DNEF.

Una política que no sólo permite la promoción del sufragio pasivo, sino que también asegura la seguridad jurídica electoral es la Política de Asistencia Técnica a las Organizaciones Políticas; pues en el actual contexto político, las organizaciones políticas tendrían problemas para la comprensión de la normativa electoral y de las herramientas informáticas electorales. Esta situación se evidenciaría por la gran cantidad de listas de candidatos que son declaradas inadmisibles e improcedentes en la calificación realizada por los Jurados Electorales Especiales, ante el incumplimiento de requisitos o errores, por ejemplo, la presentación de documentos como el acta de elecciones internas, el llenado de la Declaración Jurada de Hoja de Vida, el

incumplimiento de requisitos de domicilio o residencia, la no consideración de los porcentajes correspondientes a las cuotas electorales, el desconocimiento de normativa electoral y reglamentaria, entre otros. Ahora bien, es necesario que se evalúe la implementación de las actividades de esta política de asistencia, pues a la fecha las organizaciones políticas aún incurrirían en las mismas causales comunes de inadmisibilidad o improcedencia de procesos electorales pasados.

En línea con lo anterior; la Política de Asistencia Formativa de la DNEF también permitiría, con la implementación de sus actividades, la participación de la ciudadanía interesada en presentarse como candidatos en las elecciones de cualquier nivel. Esta política resulta importante porque su público sería amplio, pues comprendería tanto a las organizaciones políticas, como a los grupos de la sociedad civil. Esta política a nivel documental se aprecia bien focalizada; sin embargo, dado el poco presupuesto observado en los documentos institucionales, sería necesaria una evaluación en cuanto a su impacto y cobertura. Otra de las políticas importantes que guarda relación con el sufragio pasivo —materia de nuestro estudio— es la Política de Investigación, ya que permite a las organizaciones políticas y ciudadanos en general contar con información, datos relevantes y actuales en materia electoral.

Respecto a la ESEG podemos señalar que sus programas de actuación son fundamentalmente de formación académica, por lo que estarían dirigidos a diversos actores tanto políticos, sociales, como al propio personal de los demás órganos del JNE. Dentro de esto último resulta interesante que uno de los programas sea el de escuelas especializadas dirigidas al personal jurisdiccional, pues como se vio, se presentarían casos relevantes de interpretación electoral y de creación de líneas jurisprudenciales, lo cual permitirá a los ciudadanos que deseen presentarse a elecciones contar con seguridad jurídica del sentido interpretativo del organismo electoral en determinadas controversias normativas, colisión de derechos, entre otros. Al igual que con las políticas de la DNEF será importante y necesario la realización de evaluaciones a los programas de la ESEG respecto de su impacto y cobertura.

Es importante señalar que se presentarían avances de planeamiento a nivel documental respecto a los anteriores. Así, el actual Plan Nacional de Educación 2016-2019 es más ambicioso, claro y sistemático en comparación con el Plan Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana 2012-2015; sin embargo, el planeamiento no quedaría sólo a nivel de plasmación documental de sus lineamientos; será importante

atender los documentos operativos y la necesidad de realizar evaluaciones a las políticas actuales que desarrolla la entidad electoral —pues a la fecha no se contaría con ello, sino sólo con los indicadores de metas señalados en los apartados anteriores (asistencia de participantes, encuestas de satisfacción)—, lo cual permitiría un mejor diagnóstico y planeamiento de las políticas educativas. Esta necesidad de evaluaciones se refuerza más, si apreciamos que, dado el presupuesto de la entidad electoral, la cobertura o alcance de las políticas mencionadas no sería total.

5. CONCLUSIONES

Hemos desarrollado el constructo de asistencia educativa electoral por la especificidad de nuestro estudio relacionado con el sufragio pasivo. Al haber señalado como una de las problemáticas las dificultades de la administración electoral en el proceso de calificación de listas de candidatos (admisibilidad y procedencia) decidimos explorar uno de los probables factores, y este era el qué y cómo se venían desarrollando los programas de asistencia educativa electoral dirigido a las organizaciones políticas y ciudadanía en general.

Respecto al ámbito organizacional, hemos obtenido, a partir del análisis normativo y documental, que el JNE contaría con dos órganos de línea para llevar adelante su papel educativo. Dentro de la estructura orgánica del JNE se hallarían en el mismo nivel jerárquico la DNEF y la ESEG, por lo que deberían trabajar de la mano los diferentes programas educativos; pues si bien de los diferentes documentos se aprecia que la DNEF tiene una mayor cantidad de líneas de acción y la ESEG una línea de acción más académica y de investigación, convendría en todo caso precisarse y señalarse con claridad las funciones, sobre todo de la ESEG, en los documentos institucionales de planeamiento.

En el estudio realizado se han abordado solamente los programas relacionados con actividades que conduzcan, permitan o incluyan aspectos de la participación política a través del sufragio pasivo. Las diferentes políticas y programas llevados a cabo por la DNEF y ESEG en el marco de una asistencia educativa electoral constituyen instrumentos que permiten a los ciudadanos como titulares de los derechos políticos participar en los diferentes procesos electorales no sólo como electores, sino también como candidatos; asimismo, constituyen instrumentos de formación tanto para los ciudadanos en general como para la capacitación de los órganos internos del JNE.

Hemos apreciado que el JNE cuenta con un Plan Estratégico Nacional en el cual se hallan sus principales objetivos estratégicos así como las acciones y metas por alcanzar. De igual manera, la DNEF tiene un Plan Estratégico de Educación para un período razonable de tres años (2016-2019). Se ha desprendido también de la documentación institucional una falta de articulación de los programas de la DNEF y la ESEG así como ausencia de claridad en la correspondencia de objetivos estratégicos del JNE.

Un Plan Estratégico de Educación debe constituir una propuesta que contribuya a la generación de una cultura política en democracia y participativa: que la ciudadanía ejerza activamente sus derechos, en su caso, los derechos políticos. Este planeamiento educativo como herramienta para el desarrollo de las funciones de la entidad electoral requiere de colaboración con los demás organismos electorales; pues como vimos en el Perú serían tres las entidades electorales, asimismo, la colaboración debe darse con las organizaciones políticas, con instituciones académicas, y organizaciones de la sociedad civil para contribuir a la promoción de la participación política y al reforzamiento de una cultura democrática.

Como se ha visto en el análisis de los programas de la DNEF y la ESEG, estos son focalizados a nivel de impacto nacional, habría que desarrollar y evaluar los programas por su implementación y evaluación de impacto en las regiones de acuerdo a las mayores necesidades. Hemos apreciado que en general se presenta poca documentación institucional relacionada con las funciones educativas del JNE, pero de la documentación analizada se puede señalar y concluir que efectivamente la entidad electoral lleva adelante varias políticas de asistencia educativa electoral para la promoción de la participación política.

Finalmente, si comprendemos que un sistema democrático requiere de legitimidad y confianza, podemos justificar que las políticas y programas en el marco de las funciones educativas del JNE referidas a la promoción de la participación política permiten que los ciudadanos en general conozcan el ordenamiento constitucional y electoral que deben considerar para presentarse a elecciones, las principales reglas del juego contenidas en las leyes y reglamentos, así como la promoción de prácticas democráticas, participativas e inclusivas al interior de las organizaciones políticas. A través de la función educativa del JNE no sólo se forma a los ciudadanos para la vida en democracia y su posibilidad de participación, sino también a los actores políticos a través de los programas académicos emprendidos. Si bien en este estudio hemos logrado conocer qué programas viene realizando la entidad electoral, y señalar la ausencia o dificultad de claridad

en los planeamientos estratégicos institucionales, también debemos apuntar que el presente trabajo requerirá de posteriores estudios que involucren el tratamiento de herramientas y análisis de datos cualitativos aplicados a los actores destinatarios de los programas del JNE así como a los operadores de la entidad electoral que nos permitan conocer sus impresiones sobre el desarrollo de la asistencia educativa electoral para concluir o no en la necesidad de mejoras o reformas al ordenamiento electoral tanto a nivel legislativo como reglamentario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACE The Electoral Knowledge Network. (2013). Civic and Voter Education. En *The ACE Encyclopaedia*. ACE Project. Recuperado de www.aceproject.org
- Garay, M., & Bórquez, C. (2014). La asistencia técnica educativa ¿un aporte a la calidad de la gestión escolar? *Diálogos Educativos*, 14(28), 41-63.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (Sexta). México: McGraw Hill.
- Magre, J., & Martínez, E. (2005). La cultura política. En M. Caminal (Ed.), *Manual de Ciencia Política* (2.º Ed., pp. 263-289). Madrid: Tecnos.
- Maldonado, C., Escalona, E., & Sepúlveda, K. (2009). La asistencia técnica educativa a escuelas rurales. Factores a considerar para una nueva forma de implementación. *Revista Digital eRural*, 6(11-12), 1-29. Recuperado de www.revistaerural.cl
- Mamani, J. (2017). Derecho de sufragio pasivo en el Perú: Contexto y la asistencia educativa electoral por parte del Jurado Nacional de Elecciones (Tesis de maestría). Universidad de Barcelona, Barcelona, España.
- Orozco, J. (2001). Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado. En *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas* (pp. 45-58). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Valles, M. (1999). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social* (1.ª Ed.). Madrid: Editorial Síntesis.

Legislación y jurisprudencia

- Perú (1995). . Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. Ley 26486 del 21 de junio.

- Perú (1997). Ley Orgánica de Elecciones. Ley 26859 del 1 de octubre.
- Perú (2003). Ley de Organizaciones Políticas. Ley 28094 del 1 de noviembre.
- Perú (2005). Ley de reforma a la Ley de Organizaciones Políticas. Ley 28581 del 20 de junio.
- Perú (2011). Ley de reforma a la Ley Orgánica de Elecciones. Ley 29688 del 20 de mayo.
- Perú (2016). Ley de reforma a la Ley de Organizaciones Políticas. Ley 30414 del 17 de enero.
- Jurado Nacional de Elecciones. Resolución n.º 100-2015-P/JNE del 22 de septiembre de 2015, Plan Estratégico Institucional 2016.
- Jurado Nacional de Elecciones Resolución n.º 151-2011-P/JNE, de 28 de diciembre de 2011, Plan Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana 2012-2015.
- Jurado Nacional de Elecciones Resolución n.º 110-2016-P/JNE, de 19 de julio de 2016, Plan Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana 2016-2019.
- Jurado Nacional de Elecciones Resolución n.º 115-2015-P/JNE, de 21 de octubre de 2015, Plan Operativo Institucional 2016-2019.