

Escuela electoral y de gobernabilidad: espacio de reflexión política y alta formación en materia electoral, de democracia y gobernabilidad

Virgilio Hurtado Cruz*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 10 de abril de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 7 de mayo de 2012.

Resumen: En el presente artículo se realiza una breve explicación sobre las razones que motivaron al Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) de Perú a crear la Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG) como organismo encargado de brindar espacios de alta formación en materia electoral, de democracia y de gobernabilidad. En tal sentido se abordan sus principios, objetivos, programas, ubicación dentro de la estructura del JNE, así como las razones que explican el diseño de su organización y estructura y su vinculación a la función del JNE en desarrollar programas de educación cívica electoral.

Palabras clave: Capacitación electoral / Educación cívica / Gestión de conocimiento / Desarrollo de la democracia / Valores democráticos / Organismos electorales / Perú.

Abstract: This article is a brief explanation of the reasons why the National Jury of Elections (JNE) of Peru decided to create the Elections and Governance School (ESEG) as the body in charge of providing space for high-level training in electoral matters, democracy and governance. In this way, it describes the principles, objectives, programs, and location within the structure of JNE and the reasons for the design of its organization and structure and its relationship to the function of the JNE to develop electoral civic education programs.

Key Works: Electoral training / civic education / knowledge management / development of democracy / democratic values / election management bodies / Peru.

* Abogado, peruano, dirección electrónica vhurtado@jne.gob.pe. Director de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones del Perú –ESEG-. Profesor Universitario del curso de Sistemas Electorales dictado en la Escuela de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y CC. PP. de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y del curso de Derecho Electoral dictado en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres. Docente de la Escuela de la Democracia y Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones.

1. EL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES Y LA ALTA FORMACIÓN DEMOCRÁTICA CIUDADANA

Es un tema en cuestión reflexionar respecto de la importancia de la *educación superior* y de alta especialización sobre concepciones, ideas, comportamientos, principios, valores, entre otros temas que fortalecen la gobernabilidad democrática, la comunicación política, la gestión electoral, administración de justicia electoral en el Perú y otros países de la región latinoamericana que se encuentran en una etapa de consolidación democrática.

De ahí parten los esfuerzos del Jurado Nacional Electoral (en adelante JNE) en brindar espacios de alta formación a los ciudadanos peruanos y de países de la región a efectos de consolidar una cultura política democrática, los que se canalizan a través de un conjunto de actividades enmarcadas en la función de desarrollar programas de educación cívica electoral; y, específicamente, en la creación de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad(en adelante ESEG) como un órgano del JNE generador de espacios de alta formación en materia electoral, de democracia y gobernabilidad, como veremos a continuación.

1.1 Educación cívica electoral como facultad del Jurado Nacional Electoral

La educación cívica, como señala Guillermo Cabanellas, comprende "un conjunto de principios y enseñanzas que conducen al respeto del derecho ajeno, al cumplimiento espontáneo del deber propio, a la convivencia pacífica, a la exclusión de la rebeldía sistemática y a cuantas actitudes

aseguran una coexistencia general más solidaria, justa y grata¹. La educación cívica consiste en un proceso educativo formal o informal que tiene por objeto promover en los ciudadanos la presencia y el desarrollo de los valores, actitudes, conocimientos, habilidades, destrezas, prácticas y acciones que los lleven a involucrarse en los ámbitos político y social de su comunidad; desde el nivel más básico hasta el alcance nacional e internacional, de manera activa, informada, responsable y comprometida, y conforme a un espíritu de participación y corresponsabilidad en la construcción del bienestar colectivo. Como ejercicio sistemático de socialización política, responde a la necesidad de formar a los individuos de acuerdo con los valores democráticos partiendo del modelo de ciudadano resultado de las particularidades históricas y sociales de cada país².

Siguiendo esta línea, el Constituyente que elaboró la Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (LOJNE), ha previsto en el inciso X) del artículo 5.º la función de *desarrollar programas de educación cívica electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía*, función que hoy en día es una herramienta de suma importancia para el fortalecimiento de una cultura política democrática que conduzca a fortalecer las instituciones políticas a encaminar los procesos electorales y la participación política por los cauces de la legalidad y el respeto a los principios que rigen el sistema democrático. La educación cívica electoral es un proceso largo y complejo, que promueve el conocimiento, el aprendizaje

¹ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual. T. III. D- E Editorial Heliasta. 25.ª Edición, revisada y actualizada por Luis Alcalá-Zamora y Castillo. Bs. As. 1998. Pág. 373.

² GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier. "LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA Y SU RELACIÓN CON LA FAMILIA". En: "DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. Visiones, avances y provocaciones". Colección Visión Universitaria de la Democracia Mexicana. Benjamín Revuelta Vaquero y Fernando patrón Sánchez, coordinadores. Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral - IFE. México D. F. 2010. Págs. 264-265.

y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte, preparando para la vida y el trabajo, además de fomentar la solidaridad³, pues la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana como señala nuestra carta constitucional⁴.

En el año 2005, el Congreso de la República aprobó la Ley N.º 28582, ley que modifica el inciso X) del artículo 5.º de la LOJNE, para que este organismo ejerciera la función de educación cívica electoral de manera permanente lo cual resultaba pertinente toda vez que a nivel de Latinoamérica nuestro país registraba una de las menores preferencias por la democracia y los valores que ella comprende⁵, así como un bajo nivel de interés de los ciudadanos por los temas políticos en las zonas donde –en teoría- debía existir mayor cultura política:

	2005	Sexo		Ámbito	
	Feb.	Masculino	Femenino	Urbano	Rural
Muy interesado	7.4	9.1	5.7	8.3	3.6
Interesado	20.6	23.0	18.2	21.1	18.4
Poco interesado	48.6	48.0	49.1	48.0	50.8
Nada interesado	23.1	19.6	26.6	22.4	26.2
No contesta	0.4	0.3	0.4	0.2	1.0
Total de entrevistado	2251	1122	1129	1750	501

Fuente: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima. Estudio 262: Barómetro Político de Lima y Callao. Lima: abril de 2005.

³ Artículo 14.º de la Constitución Política vigente.

⁴ Artículo 13.º de la Constitución Política vigente.

⁵ Según los datos del Latinobarómetro en el año 2004.

Analistas como Benavente Gianella han sostenido que esta situación es producto de las deficiencias de un sistema educativo obsoleto, de la falta de decisión política para enfrentar los problemas de la educación y de la falta de inversión para el desarrollo de los diversos servicios educativos públicos y privados, remarcando que la baja cultura política y la alta pobreza crearon las condiciones sociales para el populismo y la manipulación política en el país⁶.

Antes de la aprobación de la Ley N.º 28582, la función de educación cívica electoral era discontinua en el tiempo porque sólo podía ejercerse en períodos no electorales⁷, intervalos de tiempo que fueron reduciéndose a partir de la inclusión de nuevos procesos como el referéndum y la revocatoria⁸, así como las elecciones regionales que al ser simultáneas a las municipales se ampliaron de 150 a 240 días, la elección de Jueces de Paz, el proceso de referéndum para la conformación de las regiones; entre otros procesos que extendieron el calendario electoral y restringieron considerablemente los períodos no electorales para los programas educativos del JNE.

La educación cívica electoral tiene una particularidad que se debe observar con detenimiento porque en tanto el proceso electoral pone

⁶ BENAVENTE GIANELLA, Luis. "DEMOCRACIA Y OPINIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ". Colección "Cuadernos para el Diálogo" Vol. 17. Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Lima, 2007. Págs. 10-11.

⁷ El inciso X) del artículo 5.º de la Ley N.º 26486, Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, encarga a este órgano constitucional, realizar labores pedagógicas para crear conciencia cívica y ciudadana, precisando seguidamente que "*dicha función no podrá ser ejercida en épocas electorales*", con lo cual se impide la continuidad de los programas educativos desarrollados por esta institución para la vida en democracia, fruto de una planeación a largo y mediano plazo, que respete estándares internacionales. Ante ello, el Jurado Nacional de Elecciones en su Proyecto N.º 6778/2002-CR, propone derogar el supuesto de hecho del inciso X) referido a que la función de educación cívica electoral "*no será ejercida durante los procesos electorales*".

⁸ Regulados por la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano.

singular énfasis en cada etapa y actos regidos por plazos perentorios y breves, la educación cívica toma como eje principal la formación ciudadana de la persona humana en valores cívicos, constitucionales y democráticos para que, como titular del elenco de derechos civiles y políticos reconocidos por el ordenamiento jurídico, participe en la vida democrática como elector, afiliado a alguna organización política, personero de alguna organización política, candidato, observador electoral, miembro de la sociedad civil que ejerce vigilancia y acompañamiento sobre el ejercicio del poder público a los elegidos o cualquier otro actor político⁹. Esta perspectiva es de notable trascendencia para los ciudadanos/as, en la medida que el proceso electoral, si bien es uno de los segmentos más importantes en la vida política democrática de un país, no es el único que se exige a una sociedad para ser catalogada como democrática¹⁰, toda vez que hoy en día las democracias requieren de espacios participativos, deliberativos, entre otros, que trasciendan el ámbito electoral históricamente ligado a la democracia representativa, los cuales interactúan cotidianamente en la dinámica del sistema político democrático¹¹ y se extienden a diversas estructuras de la sociedad insertando nuevas orientaciones, prácticas y

⁹ Afirma el profesor José Thompson que "la participación política sigue siendo el elemento central en la vida democrática, pero la variedad de sus manifestaciones -desde la participación en la vida de los partidos políticos, el trabajo en la jornada comicial, su posible papel en la lucha por la transparencia, e incluso el mero hecho de participar o no participar electoralmente hablando- es un tema sobre el cual no existe la misma visión". Véase THOMPSON, José: "LA EDUCACIÓN ELECTORAL Y PARA LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA. DEL ESTADO ACTUAL A LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO". En: "REVISTA DE DERECHO ELECTORAL". Año 4, N.º 4, 2010. Pág. 21. Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones. Lima.

¹⁰ Se entiende que democracia también implica participación y control, como lo señala Robert Dahl en su clásica obra: "La Poliarquía" y también en Norberto Bobbio, en el texto "Existe una teoría marxista del Estado". Véase: "GÓMEZ TAGLE, Silvia". "CUANTOS VOTOS NECESITA LA DEMOCRACIA. La participación electoral en México 1961-2006". Instituto Federal Electoral. México D. F. 2009. Págs. 28-38.

¹¹ Como afirma Anthony Arblaster, la democracia política va más allá del voto que es la base de la representación política. Se trata también de entender el poder mismo, cómo se ejerce y en dónde reside. Esto implica conocer cómo funcionan las relaciones de poder en una sociedad, es decir, el sistema político. Véase: ARBLASTER, Anthony. "DEMOCRACIA". Alianza Editorial. Traducción de Adriana Sandoval. Madrid, 1991. Pág. 147.

percepciones sobre las instituciones políticas y democráticas¹². Pero al mismo tiempo también requieren de ciudadanos que conozcan el orden constitucional que las rigen, los valores políticos fundamentales, las reglas de juego más relevantes así como la aceptación y el apoyo difuso de la población que brindan la legitimidad y la confianza hacia la democracia, para consolidarse y permanecer en el tiempo.¹³

Todo lo expuesto pone en relieve la necesidad de espacios institucionales para que en principio las personas se formen como ciudadanos/as, así como de espacios para formar a los actores políticos democráticos, lo que es más imperioso en contextos como el nuestro donde la democracia se ha caracterizado por ser discontinua donde la familia, la escuela, entre otras instituciones fundamentales para la participación en democracia¹⁴, se encuentran aun marcados por rasgos autoritarios.¹⁵

¹² Respecto a este tema, Marc Parès y Paulo Resende constatan que la democracia participativa tiene un efecto pedagógico, el cual será más arraigado si los espacios horizontales de diálogo se extienden hacia otros aspectos de la vida cotidiana. Esto "significa expandir la democracia hacia las estructuras familiares, afectando el rol de cada uno; dar más autonomía a los trabajadores para desarrollar sus tareas de acuerdo con sus creatividades; posibilitar a los estudiantes cambiar un profesor o el método de enseñanza, etc". PARES, Marc; y, RESENDE, Paulo. "TIPOS DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN PROMOVIDAS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: SUS LÍMITES Y RADICALIDADES". En: "PARTICIPACIÓN Y CALIDAD DEMOCRÁTICA. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa". Ariel, Ciencia Política. Barcelona 2009. Pág. 99.

¹³ MAGRE FERRÁN, Jaume; y, MARTÍNEZ HERRERA, Enric. "LA CULTURA POLÍTICA". En: "MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA". CAMINAL BADÍA, Miquel (editor). Tercera edición, Editorial Tecnos. Madrid, 2007. Pág. 296.

¹⁴ GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier. Op. Cit. Pág. 264.

¹⁵ Señala el profesor Martín Tanaka que la existencia de una cultura política autoritaria en el país se asentaría, entre otros elementos, en la presencia de elementos autoritarios en otras esferas de la vida social: la familia, la escuela, el trabajo, por ejemplo. Asimismo señala que "varios estudios desde la antropología y la sociología en las conductas dentro de la familia y el aula". Se trata – prosigue el autor – de "perspectivas que analizan, a partir del desdoblamiento de las personas en el ejercicio de la autoridad y su relación con el poder, los posibles caracteres autoritarios o democráticos que se cultivan en la vida cotidiana" y que "han hecho hincapié en que en muchas ocasiones las personas demuestran no tener incorporados valores de respeto a los derechos igualitarios de los demás, suelen abusar de posiciones de poder y/o desobedecer a la autoridad". Véase: TANAKA, Martín. "CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA EN EL PERÚ. Colección Cuadernos para el Diálogo Vol. 16. Escuela Electoral del Jurado Nacional de Elecciones, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Lima, 2007. Págs. 17-18.

1.2 Creación de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad

La tarea que se otorga a los organismos electorales de asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa¹⁶, difícilmente podría cumplirse sin que los actores políticos y electorales tengan una cultura política democrática sentada en la participación, el control y respeto a las reglas de juego de acceso al poder que les permita asumir el rol que les corresponde como tales en dicho modelo y dentro del marco constitucional¹⁷. Es precisamente en este espacio donde la alta formación especializada para dichos actores se hace necesaria, tanto para que impulsen la competencia política como para que conozcan, comprendan y discutan el funcionamiento político de la sociedad.

Conociendo esta necesidad, el JNE, para optimizar el cumplimiento de su función de diseño y ejecución de programas de educación cívica electoral en el Perú, mediante Resolución N.º 125-2005-JNE creó la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Perú, como órgano especializado en formación académica, así como de apoyo técnico al cumplimiento de los fines del JNE y de los que comprometen a todo el sistema electoral. A partir

¹⁶ Como lo señala el artículo 176.º de la Constitución Política vigente.

¹⁷ ISASI CAYO, FELIPE. "CULTURA POLÍTICA Y CONSTITUCIÓN DE 1993". Universidad de Lima. Fondo de Desarrollo Editorial. 1.ª Edición, Lima, 1997. Pág. 21. El autor define la Cultura Política como el sistema de creencias, basado en valores, símbolos y actitudes que caracterizan a una sociedad, en relación con el fenómeno del poder. (...) No obstante ello, supondría admitir que la sociedad presenta un patrón uniforme en cuanto a conocimientos, sentimientos, opiniones y juicios de valor, respecto de la forma como se debe ejercer el poder. Sin embargo, advertimos que esto no siempre es así. Perú, por ejemplo, reúne diversidad de grupos sociales y etnias cuyo comportamiento se encuentra influenciado por creencias absolutamente distintas; lo que nos obliga a un estudio de lo que podríamos denominar la cultura política oficial, cuyos valores se encuentran incorporados en la Constitución Política del Perú, tratando de explicarnos los casos en los que tales valores colisionan con las normas totalmente vigentes.

de allí, la ESEG ha venido orientando el contenido de sus diversos programas hacia temas como la buena gestión gubernativa, para consolidar la reflexión y discusión en torno a la democracia y a los procesos electorales, así como a la formación de actores claves en los procesos democráticos como son los personeros de las organizaciones políticas, autoridades, líderes juveniles de los partidos y sociedad civil, funcionarios de la administración electoral, académicos; hacia temas relativos al voto facultativo y el abstencionismo, las elecciones y los derechos humanos, democracia y partidos políticos, voto electrónico, administración electoral; entre otros¹⁸.

Con las modificaciones al Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Jurado Nacional Electoral aprobado por Resolución N.º 130-2008-JNE, se otorga a dicho órgano la denominación de Escuela Electoral y de Gobernabilidad -ESEG-, ampliándose su intervención académica a todo lo que implica democracia y gobernabilidad. En este espacio se analizan tanto los problemas institucionales que subyacen en estas materias, así como las alternativas de solución que emergen desde la perspectiva de la administración electoral, de los propios especialistas y actores políticos. En esta misma línea también se orientan esfuerzos conducentes al fortalecimiento de capacidades de autoridades regionales y locales poniendo a disposición de estas conceptos y categorías vinculados a

¹⁸ En esta línea se coincide con otras voces académicas provenientes de los propios organismos electorales que opinan a favor de que los organismos electorales asuman la formación ciudadana dentro de sus funciones sustantivas para contribuir al fortalecimiento de la democracia. Véase: BOU VALVERDE, Zetty María. "FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y COMPROMISO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO DEL ÓRGANO ELECTORAL DE COSTA RICA". En "Formación cívica política desde los organismos electorales: las experiencias de México y Costa Rica". Serie Cuadernos de Trabajo de la Fundación Konrad Adenauer con sede en Guatemala. 2009. Pág. 19.

la dinámica de la administración pública para que optimicen su actuación en el sistema político democrático¹⁹.

1.3 La Escuela Electoral y de Gobernabilidad y la alta formación en materia electoral, de democracia y de gobernabilidad

La labor de la ESEG se ha visto fortalecida con la Ley N.º 29688²⁰ en la medida que le otorga un nuevo estatus jurídico e introduce un conjunto de elementos que le permiten un estatus académico distinto al que tuvo anteriormente. La norma da a la ESEG un reconocimiento legal dentro de la estructura del JNE y sobre todo, reafirma su condición de órgano de altos estudios electorales y de investigación en dicha materia, en democracia y gobernabilidad, resaltando lo siguiente:

- 1 Órgano de altos estudios del JNE.
- 2 En materia electoral, de democracia y de gobernabilidad
- 3 Órgano de Investigación académico y apoyo técnico.
- 4 Reglamento aprobado por el Pleno del JNE

¹⁹ El artículo 85.º del ROF aprobado por Resolución N.º 130-2008-JNE señaló expresamente que “La Escuela Electoral y de Gobernabilidad es la unidad orgánica especializada que depende de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, encargada de fortalecer la función educativa institucional, a través de la formación académica especializada de alto nivel en materia de formación cívica, electoral, política y de gobernabilidad; de la producción editorial del ámbito de su competencia y de difusión de dichos recursos formativos”. El subrayado es nuestro.

²⁰ Publicada el 20 de mayo de 2011 en el Boletín de Normas Legales del Diario Oficial “El Peruano”. Dicha Ley modifica la Ley N.º 26859, Orgánica de Elecciones así como la Ley N.º 26486, Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, cuyo artículo 3.º modifica el literal x) del artículo 5.º de la Ley Orgánica del JNE, a efectos de incorporarle un segundo párrafo en los siguientes términos: “x. (...) 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”.

Esta configuración le permite desarrollar sus actividades académicas en torno al proceso político que tiene su origen en elecciones competitivas conducidas por una administración electoral autónoma, independiente y profesionalizada y que involucra el período de gestión de los elegidos y culmina con el retorno al período electoral en el que se renueva el mandato de estos. Acompañan a este ciclo, el ejercicio de mecanismos de rendición de cuentas, revocatoria del mandato y la opinión pública, en cuyas arenas no sólo se discuten las decisiones políticas tomadas por los agentes estatales y los partidos políticos representados en el parlamento, sino también las demandas de la sociedad civil y las soluciones a los problemas de la comunidad²¹. Una diferencia clave entre ambos textos es que la Ley N.º 29688 reconoce a la ESEG como un órgano de “altos estudios electorales”, particularidad que perfila a esta última como órgano especializado en alta formación académica en la materia electoral, así como en democracia y gobernabilidad, con la capacidad de desarrollar eventos académicos de nivel avanzado y de mayor profundidad en las categorías de análisis propias de dichas materias y en el tratamiento científico de los

²¹ Como se ha demostrado en el símil realizado entre el Centro de Estudios Constitucionales y la ESEG, queda claro que no hay incompatibilidad alguna en desarrollar la estructura de la ESEG en el Reglamento ordenado por la Ley 29688 y la incorporación de la ESEG dentro del ROF del JNE que está más relacionado a la estructura institucional del JNE. Efectivamente, el Reglamento del Centro de Estudios Constitucionales del TC en sus artículos 5.º, 6.º, 7.º y 8.º desarrolla la estructura de este órgano, sin perjuicio de su inclusión dentro del ROF del TC. Lo que evidentemente ocurre es que se trata de dos normas que tienen un objetivo distinto. En tanto que el ROF desarrolla la estructura orgánica del TC, el Reglamento del Centro de Estudios Constitucionales es más específico y sólo desarrolla la estructura de un órgano en cumplimiento expreso de la ley. Lo que exige la técnica normativa en este tipo de situaciones es que en aplicación del principio de jerarquía normativa antes invocado, los reglamentos se elaboren desarrollando lo que expresamente establece la ley. Artículo 5 incisos w) y x) de la Ley N.º 26486 o Ley Orgánica. del JNE. Esto se contradice con lo que autores como Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, señalan que el Reglamento es una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la Ley. (...) Su sumisión a la Ley es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la Ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la Ley allí donde esta es necesaria para producir un determinado efecto o regular un cierto contenido”. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; y, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. “CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO”. T. i. Temis – Palestra. Lima – Bogotá. 2006. Pág. 192. De ahí que la limitación constitucional a esta facultad reglamentaria que por lo general corresponde al Poder Ejecutivo – es que la esa se ejerza sin desnaturalizar la ley, lo cual precisamente garantiza y reafirma el principio de jerarquía de la ley sobre el Reglamento.

fenómenos y problemas que emergen a partir de ellos, semejantes a los que ofrecen centros especializados a nivel de postgrado como seminarios internacionales, diplomados, cursos de especialización y similares.

La ley es categórica al prescribir que la ESEG es un órgano del JNE, pero al destacar que tiene el carácter de órgano académico, de altos estudios electorales y de investigación, marca el derrotero de la labor formativa y científica de la ESEG, que en adelante debe orientar sus esfuerzos y recursos hacia el desarrollo de programas y condiciones materiales que hagan posible esa alta formación en materia electoral, de democracia y gobernabilidad. Altos Estudios implica el desarrollo de programas académicos orientados hacia un público objetivo que haya concluido o curse estudios de nivel universitario o para un nivel superior o de post grado, así como la generación de espacios donde el análisis y discusión de estas materias tengan mayor rigor científico, académico y profundidad que conduzcan a la especialización de los actores políticos.

2. LA ECUELA ELECTORAL Y DE GOBERNABILIDADEN LA ESTRUCTURA DEL JURADO NACIONAL ELECTORAL

2.1 La Escuela dentro de la estructura orgánica del Jurado

El Congreso de la República con la Ley N.º 29688 aprueba para la ESEG un diseño muy similar al del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional (TC). Ello se evidencia de sólo comparar el texto del artículo 22.º de la Ley N.º 28301, Orgánica del TC con el segundo párrafo del inciso x) del artículo 5.º de la LOJNE incorporado por la Ley 29688:

Ley 28301, Orgánica del TC	Párrafo agregado por la Ley 29688 al inciso x) del artículo 5.º de la LOJNE
<p>“Artículo 22.- Centro de Estudios Constitucionales El Centro de Estudios Constitucionales es el órgano de investigación, académico y técnico de apoyo al desarrollo y cumplimiento de los objetivos del Tribunal Constitucional. Organiza cursos en ciencias constitucionales y derechos humanos. Su implementación no irroga gasto público distinto al previsto en su presupuesto. El pleno aprueba su reglamento”.</p>	<p>“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”.</p>

El Reglamento del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional ratifica la condición de órgano de este Centro, adscribiéndolo a la Alta Dirección de este colegiado, específicamente al Pleno del referido tribunal²², como puede observarse en el organigrama del Tribunal²³. El artículo 55.º del Reglamento de Organización y Funciones(ROF) del JNE, aprobado por la Resolución N.º 0738–2011–JNE, hace lo propio al adscribir a la ESEG a la Presidencia del JNE y por ende la Alta Dirección del Supremo

²² Este estatus de órgano del Centro de estudios Constitucionales ha sido plasmado expresamente en los artículos 2.º y 3.º de su Reglamento aprobado por Resolución Administrativa N.º 019–2005–P–T, como se puede apreciar a continuación:

“Artículo 2.º.- Finalidad

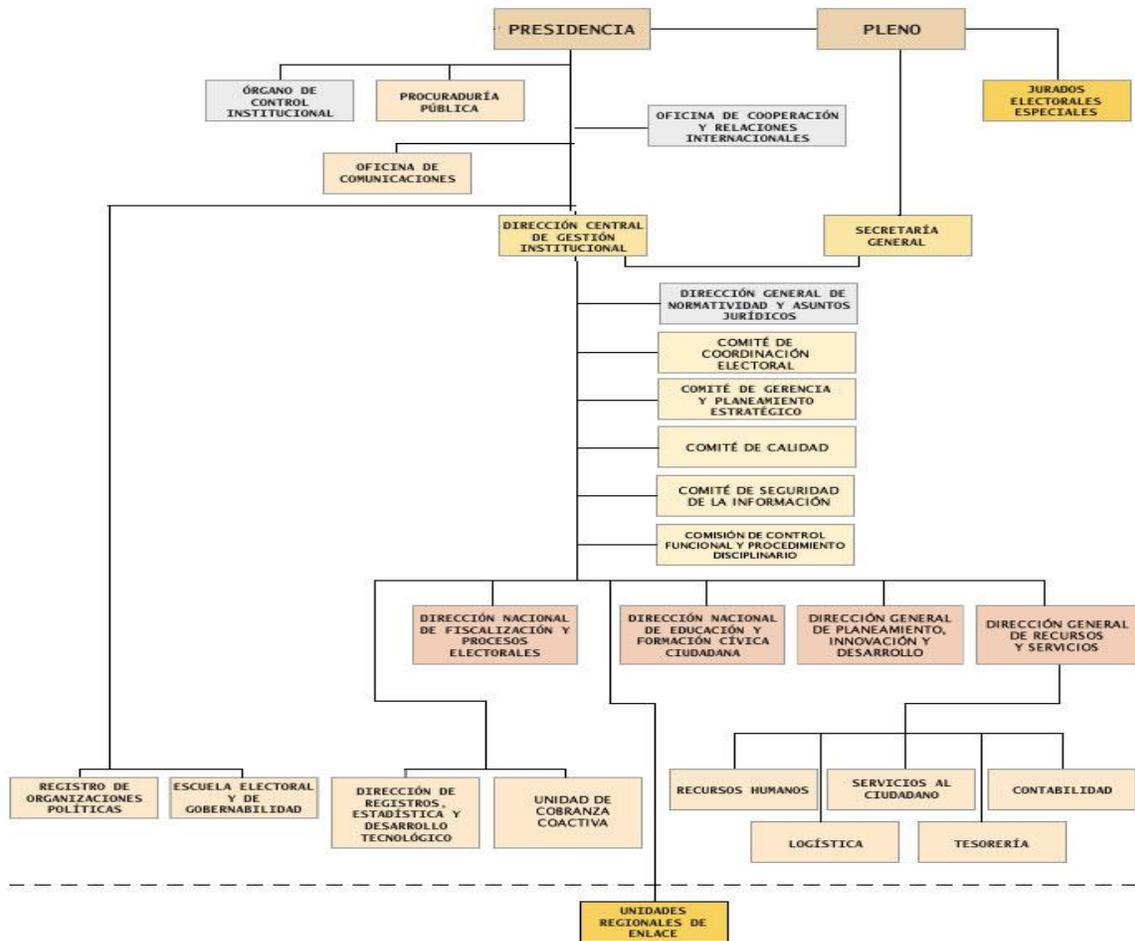
El Centro de Estudios Constitucionales es un órgano de apoyo académico y de investigación, que tiene como función fundamental fortalecer la presencia institucional del Tribunal Constitucional, fomentando el debate y conocimiento de temas constitucionales y de difusión de su jurisprudencia.”

“Artículo 3.º.- Naturaleza y régimen jurídico

El Centro de estudios Constitucionales – en adelante CEC – es el órgano de investigación, académico y técnico de apoyo al desarrollo y cumplimiento de los objetivos del tribunal Constitucional. (...)”

²³ El modelo adoptado por el legislador para el estatus jurídico de la ESEG es el mismo que corresponde al del Centro de Estudios Constitucionales, por lo que ambas deben tener un tratamiento similar tanto en la estructura orgánica como en el nivel organizacional de cada uno de estos organismos. La Ley N.º 29688 otorga a la ESEG el carácter de órgano del JNE, por lo tanto no puede mantener el estatus de unidad orgánica adscrita a otro órgano. Ello exige que por lo menos la ESEG quede adscrita a la DCGI compartiendo la misma jerarquía que las demás Direcciones también adscritas a ella.

Tribunal Electoral peruano²⁴, como se aprecia en el organigrama institucional:



Fuente: www.jne.gob.pe

²⁴ El artículo 55.º del ROF del JNE recoge lo preceptuado por la Ley N.º 29688, pero añade la ubicación de la ESEG dentro de la Presidencia del JNE. Textualmente establece lo siguiente: "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. La Escuela Electoral y de Gobernabilidad depende de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones. (El subrayado es nuestro). El anterior ROF, en su artículo 85.º ubicaba a la ESEG como unidad orgánica dentro de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana-DNEF. Esta última norma establecía lo siguiente: "La Escuela Electoral y de Gobernabilidad es la unidad orgánica especializada que depende de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, encargada de fortalecer la función educativa institucional, a través de la formación académica especializada de alto nivel en materia de formación cívica, electoral, política y de gobernabilidad; de la producción editorial del ámbito de su competencia y de difusión de dichos recursos formativos".

El hecho de que el legislador incluya a la ESEG dentro de la estructura orgánica del JNE como un órgano de altos estudios electorales, reafirma la función educativa que tiene el JNE en materia electoral y sobre todo, en la formación política y electoral de capital humano para los distintos roles que estos pueden cumplir en la política.

3. ESCUELA ELECTORAL Y DE GOBERNABILIDAD: OBJETIVOS, FUNCIONES Y ESTRUCTURA

3.1 *Objetivos de la ESEG*

La ESEG tiene tres objetivos, a partir de los cuales desarrolla sus actividades y coadyuva al cumplimiento de los objetivos estratégicos del JNE plasmados en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2011–2015, aprobado por Resolución N.º 017–2011–P/JNE del 8 de febrero de 2011.

		OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL JNE			
		1	2	3	4
OBJETIVOS DE LA ESEG		Garantizar una correcta y oportuna administración de justicia electoral	Contribuir al desarrollo de la educación ciudadana en los diversos espacios sociales del país.	Asegurar una adecuada fiscalización que garantice la transparencia de los procesos electorales.	Fortalecer la gestión administrativa y registral, orientándola a una mejor atención de los usuarios externos e internos, y a una gestión efectiva y transparente de los recursos.
	1	Generar conocimiento científico a través de la realización de investigaciones en materia electoral, de democracia y gobernabilidad, del desarrollo de programas de alto nivel académico, cursos, seminarios, conferencias, máster, diplomados, etc.; y de las publicaciones en las referidas materias.	Con su objetivo 1 la ESEG contribuye a alcanzar el objetivo estratégico 2 del JNE.		

2	Generar espacios de formación especializada y de capacitación al personal del Jurado Nacional de Elecciones y sus órganos descentralizados en las materias de su competencia.	Con su objetivo 2, la ESEG contribuye a concretar la siguiente estrategia del objetivo estratégico 1 del JNE: "Desarrollar Recursos Humanos especializados en Derecho Electoral".	Con su objetivo 2, la ESEG contribuye también a alcanzar el objetivo estratégico 2 del JNE.	Con este objetivo, la ESEG contribuye específicamente a materializar la siguiente estrategia: "Mejorar la capacitación en fiscalización electoral."	
3	Lograr el posicionamiento de la ESEG a nivel nacional e internacional como referente en América Latina en estudios e investigaciones en materia electoral, de democracia y gobernabilidad.	Este objetivo va más ligado a la visión institucional del JNE que es la siguiente: "ser el órgano rector del sistema democrático, reconocido en la región por su absoluta garantía de respeto de la voluntad popular".			

El tercer objetivo de la ESEG referido al posicionamiento a nivel nacional e internacional como referente en América Latina en investigaciones en materia electoral, es también compartido con otras instituciones similares de organismos electorales latinoamericanos en la medida que esta experiencia de crear escuelas electorales para contribuir al fortalecimiento de la formación ciudadana se ha convertido en una experiencia replicable. Así, tienen una misión muy similar el Instituto de Investigación, Capacitación y Promoción Político Electoral del Consejo Nacional Electoral del Ecuador; la Escuela Nacional de Formación Electoral y Estado Civil-EFEC de la Junta Central Electoral de República Dominicana²⁵, así como el Instituto de Formación y Estudios en Democracia -IFED- del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica²⁶.

²⁵ Véase: www.efec.edu.do consultada el 20 de octubre de 2011.

²⁶ Véase: www.tse.go.cr/organigrama/IFED.html consultada el 20 de octubre de 2011.

	IFED	ESEG
Visión	Consolidarse como referente dentro del ámbito nacional e internacional, en la investigación y capacitación sobre temas relacionados con democracia y elecciones, así como en el fomento de cultura cívica.	Ser referentes a nivel nacional e internacional como una <i>Escuela de Posgrado y de Investigación</i> en estudios electorales, de democracia y gobernabilidad.
Misión	Promover los valores democráticos y la participación cívica a través de la formulación y ejecución de programas de capacitación, talleres, cursos virtuales o autoformativos, investigaciones y publicaciones sobre temas relacionados con democracia y elecciones dirigidos a funcionarios electorales, partidos políticos, ciudadanía y población en general.	Es el órgano académico de más alto nivel del Jurado Nacional de Elecciones, encargado de conducir estudios de maestría, de especialización e investigación sobre materia electoral, democracia y gobernabilidad dirigida actores políticos, funcionarios electorales, especialistas académicos y profesionales de diversas disciplinas.

Por otro, lado, haciendo nuevamente referencia al PEI, tenemos que la ESEG realiza tres actividades estratégicas fundamentales las cuales se reflejan en cada uno de sus programas:

- a) Desarrollo de capital humano especializado en materia electoral tanto en Derecho Electoral como en Administración Electoral.
- b) Establecimiento de curso de extensión universitaria.
- c) Capacitación del personal jurisdiccional de los Jurados Electorales Especiales tanto en Derecho Electoral como en Administración Electoral.

Sobre la base de estas actividades es que la ESEG va a desarrollar sus programas académicos, así como sus distintas actividades como veremos más adelante.

3.2 Funciones y Estructura de la ESEG

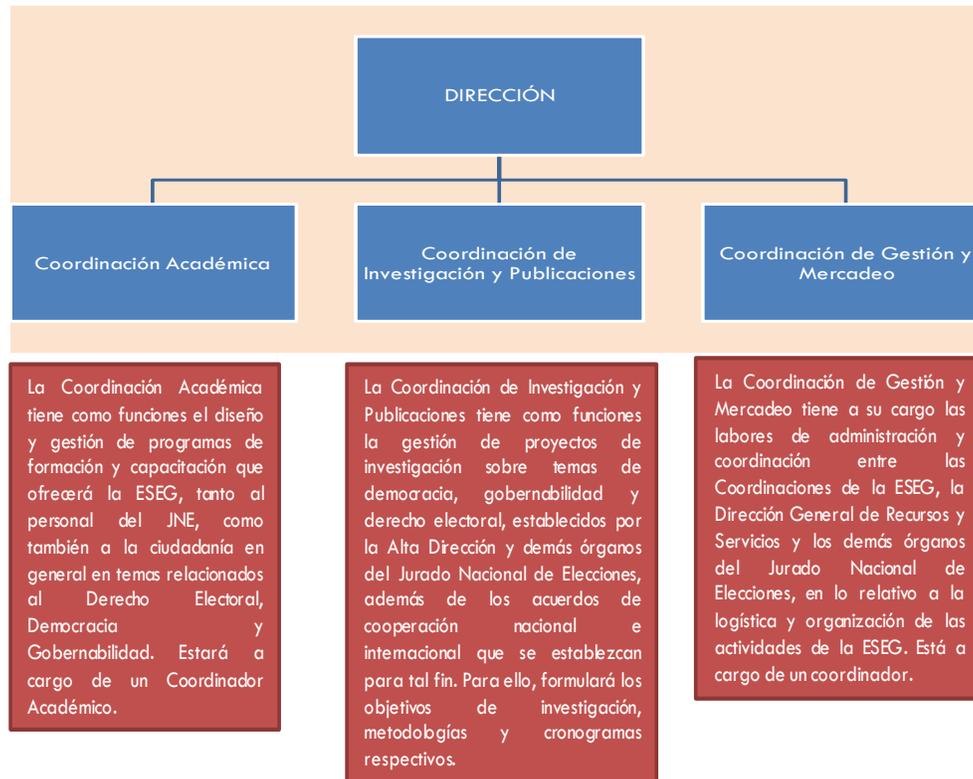
La ESEG, de acuerdo al inciso x) del artículo 5.º de la Ley Orgánica del JNE, así como al artículo 56.º del Reglamento de Organización y Funciones del JNE aprobado por Resolución N.º 0738-JNE-2011, realiza las siguientes funciones:

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 ESEG y proponer su presupuesto en coordinación y de acuerdo a los procedimientos establecidos por los órganos competentes.
3	Desarrollar programas académicos de alto nivel vinculados a la formación cívica, electoral y de gobernabilidad, fomentando y promoviendo la realización de másters, diplomados, cursos, talleres, seminarios, charlas y otros certámenes académicos en los que se debatan 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, presentar investigaciones y ponencias en congresos y foros nacionales e internacionales en función a los objetivos y fines de la ESEG.
5	Promover, desarrollar y difundir la producción editorial en las materias de su competencia.
6	Coordinar con el órgano competente las propuestas de normatividad que requiera la ESEG, para el mejor cumplimiento de sus fines y objetivos.
7	Formular y proponer planes y programas de capacitación en materia electoral, de democracia y de gobernabilidad, en coordinación con los órganos correspondientes de la Institución, dirigidos a los funcionarios y servidores del Jurado Nacional de Elecciones, así como a los miembros y personal de los Jurados Electorales Especiales.
8	Formular y ejecutar los proyectos relativos a la investigación, indagación, análisis y sistematización de la información de las condiciones de gobernabilidad, democracia, participación ciudadana y otras variables de impacto político 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 de la información procedente de las diferentes circunscripciones del país.
10	Custodiar y mantener en buen estado el acervo documentario, equipamiento, mobiliario y materiales de trabajo y la Sala de Lectura, asignados al área.
11	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.
12	Proponer al órgano competente proyectos en las materias de su competencia a ser financiados con recursos de fuentes cooperantes.
13	Realizar otras funciones afines a su competencia que le asigne la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones, respetando los niveles jerárquicos correspondientes.

Para el desarrollo de sus funciones la, ESEG cuenta con una estructura integrada por una Dirección y tres coordinaciones que son: 1) coordinación académica, 2) coordinación de investigaciones y publicaciones; y, 3) coordinación gestión y mercadeo²⁷:

²⁷ Se optó por coordinaciones por cuanto así se lo recomendaron los distintos órganos del JNE que fueron consultados al momento de formular las propuestas para adecuar las normas internas a la Ley N.º 29688. En tal sentido, se recogieron las sugerencias de la Dirección de Planeamiento, Innovación y Desarrollo, la Dirección General de Recursos y Servicios remitidas en el Memorando N.º 460-2011-DGRS/JNE del 13 de junio de 2011; y, la opinión de la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales (DNFPE), remitida mediante Memorando 516-2011-DNFPE/JNE del 22 de junio de 2011.



Cada coordinación se constituye en un brazo ejecutor de las actividades que competen a la ESEG, las cuales se articulan en cuatro programas que desarrollamos a continuación.

3.3 Programas Académicos

Las actividades de la ESEG se organizan en sus cuatro programas: Programa de Formación en Democracia, Programa de Estudios Avanzados, Programa de Escuelas Especializadas y, por último, el Programa de Investigaciones y Publicaciones a partir del cual se genera conocimiento científico que se pone al alcance de la comunidad académica. Dichos programas son permanentes y sus actividades están incluidas en nuestro Plan Operativo Institucional (POI).

Programa de Formación en Democracia (PFD) en donde se realizan ciclos de exposiciones denominados “martes electorales”, así como seminarios nacionales e internacionales y cátedras dirigidas a organizaciones políticas, autoridades y profesionales interesados en conocer a mayor profundidad temas vinculados a la coyuntura política y democrática del país, de la región y del mundo.

Programa	Actividad
<p>Programa de Formación en Democracia (PFD): Constituye la base de la preparación en estudios referidos a la democracia, gobernabilidad y derecho electoral y se desarrolla a través de las siguientes actividades:</p>	<p>Martes Electorales.- Módulos académicos dirigidos a organizaciones políticas, autoridades, profesionales, profesores, estudiantes y ciudadanía en general con el objetivo de formar a ciudadanos interesados en asuntos referidos a la democracia, ciudadanía, gobernabilidad y otros temas afines a la materia electoral.</p> <p>Seminarios Nacionales e Internacionales.- Eventos en los que participan como expositores invitados personalidades internacionales que son especialistas en la práctica e investigación en temas de democracia, gobernabilidad y derecho electoral, y tienen como propósito el generar espacios de difusión y debate académico de temas de coyunturas relevantes.</p> <p>Cátedra Electoral.- Eventos dirigidos a profesionales, técnicos, especialistas y líderes nacionales destinados a la discusión y desarrollo de temas referidos a la reforma política, gestión electoral y la gobernabilidad democrática del país con el fin de contribuir al avance en la investigación sobre estos temas.</p>

- i) Programa de Estudios Avanzados (PEA), en el cual se desarrollan el Máster en Gobernabilidad y Procesos Electorales coorganizado con el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid; los cursos de especialización con expertos nacionales en internacionales; y, el dictado del curso de Derecho Electoral en diversas universidades públicas y privadas del país.

Programa	Actividad
<p>Programa de Estudios Avanzados (PEA): Constituye un conjunto de productos académicos que se ofrece a la ciudadanía con la finalidad de profundizar el estudio y análisis de temas políticos, democracia y gobernabilidad. Se efectúan a través de las siguientes actividades:</p>	<p>Máster y Maestrías.- Estudios a nivel de postgrados que se desarrollan de manera conjunta con universidades e instituciones especializadas nacionales y extranjeras, con el objetivo de desarrollar una alta especialización en temas de democracia, gobernabilidad y derecho electoral. Los participantes pueden acceder a los grados profesionales de magíster y máster conforme la legislación específica nacional o extranjera y que emitirán exclusivamente las universidades o instituciones especializadas con los que la ESEG mantenga convenios.</p>
	<p>Diplomados.- Estudios específicos de alta especialización en materia electoral, de democracia y gobernabilidad que brindan a la ciudadanía formación en dichos temas.</p>
	<p>Cursos de Especialización.- Estudios de temas relacionados a la democracia, gobernabilidad y derecho electoral en los que se incorporan herramientas analíticas, conceptuales y prácticas de módulo o contenidos específicos.</p>
	<p>Cursos de Derecho Electoral.- Estudios dictados a través de convenios con universidades en distintas regiones del país en donde se imparte dentro del currículo de las facultades de derecho, el dictado de este curso con el fin de analizar las instituciones y mecanismos que en la democracia hacen posible el ejercicio de los derechos de sufragio y participación política de la ciudadanía, así como la integración de las instituciones políticas del Estado.</p>

En líneas aparte, cabe hacer una mención especial al Máster en Gobernabilidad y Procesos Electorales, actividad insignia de la alta formación que brinda la ESEG, que integra a prestigiosos docentes europeos y latinoamericanos y, cuya Cuarta Edición se inicia el 19 de octubre próximo. Esta actividad se organiza en tres Diplomados: i) Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza; ii) Administración Electoral; iii) Comunicación Política y Electoral. A partir de ellos se desarrollan cursos y temas consustanciales a la democracia representativa, a los espacios de participación ciudadana que contribuyen a la gobernabilidad de las autoridades elegidas, al comportamiento electoral, a la marcada incidencia del desarrollo tecnológico en la vida política de los ciudadanos que a través de las redes sociales vierten sus opiniones en asuntos de interés público,

entre otros temas que complementan el esfuerzo de la ESEG en la formación de profesionales que desde el ejercicio de sus funciones pueden contribuir a que la democracia y sobre todo las decisiones políticas sean más transparentes, confiables e inclusivas.

- ii) Programa de Escuelas Especializadas (PEE), destacan las Escuelas Especializadas de Jóvenes, de Personeros de las organizaciones políticas, de autoridades, de fiscalizadores y del Personal Jurisdiccional.

Programa	Actividad
Programa de Escuelas Especializadas (PEE): Constituye un conjunto de actividades que brinda a públicos específicos vinculados a la materia electoral, democracia y gobernabilidad, las herramientas conceptuales, de gestión y reflexión para un mejor desenvolvimiento en los respectivos ámbitos del desarrollo de sus funciones y roles.	Escuela Especializada de Jóvenes.- Actividades dirigidas a jóvenes líderes de las agrupaciones políticas y de la sociedad civil con la finalidad de brindar formación especializada destinada a fortalecer un mayor protagonismo de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones en las instituciones democráticas, así como las condiciones de gobernabilidad promoviendo mecanismos de recolección de sus propuestas para el proceso de reforma política.
	Escuela de Autoridades.- Actividades académicas dirigidas a autoridades elegidas mediante mandato popular, así como a funcionarios públicos; destinadas al estudio de los marcos conceptuales y práctica que permita mejorar las condiciones de gestión y gobernabilidad democrática.
	Escuela de Personeros y Líderes Políticos.- Actividades de capacitación a los personeros y líderes representantes de las agrupaciones políticas destinadas al conocimiento y cumplimiento de las normas que rigen los procesos electorales, la democracia y gobernabilidad.

Los programas académicos que tienen una perspectiva formativa actualmente vienen dictándose en sesiones presenciales y virtuales, a excepción del Máster en Gobernabilidad y Procesos Electorales que se dicta en convenio con el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

cuyas clases son presenciales, de manera que en este campo la tecnología ha permitido masificar también la formación a actores clave en los procesos electorales.

iii) Programa de Investigaciones y Publicaciones

El artículo 3.º de la Ley N.º 29688 reconoce a la ESEG como órgano de investigación del JNE, por lo que es factible que dentro de sus actividades programe investigaciones académicas y aplicadas, así como la organización de foros donde sus resultados se analicen y sean sometidos a discusión académica. En el marco de las publicaciones, cabe indicar que a través de este programa pueden publicarse los informes finales de las investigaciones realizadas, así como aquellos trabajos realizados por académicos e investigadores invitados.

El desarrollo de las investigaciones, así como las correspondientes publicaciones son de suma importancia para el fortalecimiento de la materia electoral, en la medida que van consolidando las categorías de análisis propias de esta materia, facilitando la comprensión, tratamiento y explicación técnica y científica de los fenómenos políticos y electorales que ocurren en los procesos democráticos de nuestras sociedades, las cuales serán la base del conocimiento para una actuación más calificada de los tribunales electorales, así como de los demás actores políticos y electorales y el fortalecimiento de disciplinas como la del Derecho Electoral que a través de su literatura jurídica especializada y de un lenguaje científico propio vienen reafirmando paulatinamente su autonomía²⁸.

²⁸ Respecto a la autonomía del Derecho Electoral, Flavio Galván Rivera, citado por Nohlen y Sabsay, señala que "el derecho electoral es autónomo, porque existe legislación especializada -criterio legislativo-; porque se han instituido tribunales electorales especializados -criterio jurisdiccional-; porque, aun cuando escasa todavía, existe

Así, en ESEG se han venido consolidando tres espacios diferenciados:

Programa	Actividad
<p>Programa de Investigaciones y publicaciones: el cual constituye un conjunto de actividades destinadas a fomentar y publicar las investigaciones realizadas por especialistas en materia electoral, de democracia y de gobernabilidad.</p>	<p>Revista Derecho Electoral.- La Revista de Derecho Electoral publica artículos de especialistas con reconocida trayectoria nacional e internacional en temas electorales que tienen singular interés para el ciudadano, tales como la democracia y sistema educativo, la administración electoral, elecciones presidenciales y gobernabilidad, El voto facultativo y abstencionismo electoral, las campañas electorales, entre otros. Se han editado 5 números de la revista. A partir del año 2012 la publicación será semestral.</p> <p>Cuadernos para el Diálogo.- Esta colección constituye una serie de breves ensayos que abordan temas claves para la construcción de una cultura política democrática. Actualmente esta colección se encuentra en el volumen N.º 27 y en el curso de esta se han venido desarrollando temas como Partidos y Sistemas de Partidos, el Transfuguismo, Opinión Pública, Cultura política y democrática en el Perú, Democracia y opinión pública en el Perú, Nuevas Tecnologías en la Democracia, Democracia representativa, participativa, entre otros temas de relevancia académica.</p> <p>Publicaciones Especializadas.- En actividad importa la publicación de textos especializados en los temas que son competencia de la ESEG, donde se abordan los fenómenos políticos y electorales con rigurosidad científica, como se demuestra en los textos "La Conquista del Poder", "Las Elecciones Parlamentarias en América Latina a comienzos del siglo XXI", "Las Elecciones y sistemas electorales presidenciales en América Latina", entre otras publicaciones". Asimismo, se publican materiales para la formación de especialistas como la "Guía del Personero", manual teórico práctico para la formación de los personeros de las organizaciones políticas, y materiales de análisis como el Informe Juventud y Política (2008).</p>

4. BALANCE DEL TRABAJO DE LA ECUEAL ELECTORAL Y DE GOBERNABILIDAD HASTA EL AÑO 2011

Los esfuerzos de la ESEG en la formación de los ciudadanos y de actores políticos y electorales, así como de especialistas en la materia ha

literatura jurídica especializada en la materia –criterio científico–, y porque en las instituciones educativas donde se imparte la profesión jurídica, existen asignaturas especializadas sobre el tema. Finalmente, porque el derecho electoral ha estructurado su propio lenguaje científico; el significado de las voces usadas no puede buscarse con éxito en los diccionarios de consulta ordinaria, sino únicamente en los especializados en esta rama del conocimiento". Véase NOHLEN, Dieter; y, SABSAY, Daniel. "DERECHO ELECTORAL". En: "Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina". Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, compiladores. Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 2007. Pág. 31.

arrojado –desde el primer año de creación hasta el 2011– la siguiente estadística por programa:

PROGRAMA/AÑO	FORMACIÓN DE DEMOCRACIA	ESTUDIOS AVANZADOS	ESCUELAS ESPECIALIZADAS	INVESTIGACIÓN Y PUBLICACIONES ACADÉMICAS *
2005	1153	0	0	0
2006	7817	0	0	11
2007	3394	180	28	8
2008	3032	343	506	11
2009	2272	186	428	0
2010	828	320	0	0
2011	3349	1613	820	2
TOTAL	21845	2642	1782	32

No obstante lo indicado por dichas cifras, la ESEG ha venido orientando sus esfuerzos en la realización de cursos de formación dirigidos al personal seleccionado para el proceso de Elecciones Generales del año 2011. Así, se desarrolló el curso de formación para el personal de los Jurados Electorales Especiales²⁹ y se habilitó la Escuela de Fiscalizadores como una actividad específica del proceso electoral, seleccionándose a través de este último curso a 3.274 fiscalizadores de local de votación, quienes se encargaron de velar por la legalidad del sufragio en el día de la jornada electoral.

²⁹ Los Jurados Electorales Especiales (JEE), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31.º de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones son organismos temporales creados para un proceso electoral específico. Tienen una estructura colegiada integrada por tres miembros: a) un juez superior titular en ejercicio de la Corte Superior bajo cuya circunscripción se encuentra la sede del Jurado Electoral Especial. Este miembro preside el colegiado; b) un miembro designado por el Ministerio Público elegido entre sus fiscales superiores en actividad y jubilados; c) un miembro titular y uno suplente elegido por el Jurado Nacional de Elecciones mediante sorteo en acto público de una lista de veinticinco ciudadanos que residan en la sede del Jurado Electoral Especial y que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Véase artículo 33.º de la Ley Orgánica del JNE, modificado por el artículo 3.º de la Ley N.º 29688.

Actualmente, la ESEG orienta sus esfuerzos hacia la consolidación de espacios de alta formación en materia electoral, de democracia y de gobernabilidad, poniendo a disposición de nuestra clase política y de los actores electorales herramientas conceptuales que coadyuven a comprender las reglas del juego político y elevar cualitativamente la participación política de los ciudadanos en una democracia que tiende a ser cada vez más inclusiva, participativa y competitiva, que quiere hacer de nuestro país una morada habitable para los ciudadanos del mundo.

5. CONCLUSIONES

El JNE como Supremo Tribunal Electoral es el garante de la voluntad popular construida a partir de los procesos electorales y de su cumplimiento; en virtud de ello, expide las credenciales a los elegidos para que ejerzan el mandato representativo durante el período para el que fueron electos. De ahí se reafirma su compromiso con la democracia y los valores que ella comprende como son la libertad, la igualdad, el pluralismo, la tolerancia, la legitimación democrática y reconocimiento a la autoridad del elegido, entre otros, que para ser respetados, requieren ser conocidos por los ciudadanos y actores políticos y electorales, para lo cual es necesario activar programas de educación conducentes a la formación de una cultura democrática.

Para ello, la legislación peruana otorga al JNE la tarea de desarrollar programas de educación cívica que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía y prevé la existencia de una Escuela Electoral y de Gobernabilidad a su cargo, para que desarrolle actividades académicas destinadas a concretar espacios de alta formación en materia electoral, de

democracia y de gobernabilidad, a efectos de que los actores políticos y electorales puedan tener acceso a un conjunto de conocimientos especializados para actuar en democracia.

La ESEG es una de las experiencias académicas más significativas en la generación de espacios de alta formación y reflexión política, en la medida que a través de sus programas se llena un vacío que existe en la oferta educativa en el Perú para formar a especialistas en materia electoral, de democracia y de gobernabilidad, principalmente. Su presencia reafirma la importancia de la educación como eje transversal en el desarrollo de una cultura cívica-democrática, conducente a brindar formación superior a los actores políticos que son quienes tienen un rol importante en la transformación de las sociedades que deben ser cada vez más libres, inclusivas, justas, responsables y solidarias para fortalecer el sistema político democrático y ponerlo al servicio de todos los ciudadanos.

Literatura consultada

ALMOND, Gabriel A. "La historia intelectual del concepto de cultura cívica". En: Águila, Rafael del, Vallespín, Fernando y otros. *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

ARBLASTER, Anthony. *Democracia*. Madrid: Alianza Editorial. Traducción de Adriana Sandoval, 1991.

BENAVENTE GIANELLA, Luis. "Democracia y opinión pública en el Perú". En: *Cuadernos para el Diálogo*, Vol. 17. Lima: Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2007.

BOU VALVERDE, Zetty María. "Fortalecimiento de la democracia y compromiso institucional y político del órgano electoral de Costa Rica". En: *Formación*

cívico política desde los organismos electorales: las experiencias de México y Costa Rica. Serie Cuadernos de Trabajo de la Fundación Konrad Adenauer con sede en Guatemala. 2009.

CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual.* T. III. 25.^a. Edición, revisada y actualizada por Luis Alcalá - Zamora y Castillo. Bs. As. Editorial Heliasta, 1998.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de derecho administrativo.* Lima: T. i. Temis – Palestra, 2006.

GÓMEZ TAGLE, Silvia. *Cuántos votos necesita la democracia. La participación electoral en México 1961 – 2006.* México D. F.: Instituto Federal Electoral, 2009.

GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier. "La construcción de ciudadanía y su relación con la familia". En: *Democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones*". Colección Visión Universitaria de la Democracia Mexicana. Benjamín Revuelta Vaquero y Fernando Patrón Sánchez, coordinadores. México D.F.: Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral, 2010.

ISASI CAYO, FELIPE. *Cultura política y constitución de 1993.* 1.^a. Edición, Lima: Universidad de Lima. Fondo de Desarrollo Editorial, 1997.

MAGRE FERRÁN, Jaume y MARTÍNEZ HERRERA, Enric. "La cultura política". En: *Manual de ciencia política.* Caminal Badía, Miquel (editor). Tercera edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2007.

NOHLEN, Dieter; y, SABSAY, Daniel. "Derecho electoral". En: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina.* Segunda Edición. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2007.

PARES, Marc y RESENDE, Paulo. *Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades*". En: *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa.* Barcelona: Ariel, Ciencia Política, 2009.

TANAKA, Martín. "Cultura política democrática en el Perú". En: *Cuadernos para el Diálogo* Vol. 16. Lima: Escuela Electoral del Jurado Nacional de Elecciones, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2007.



N.º 14 Julio-Diciembre, 2014

ISSN: 1659-2069

THOMPSON, José: "la educación electoral para la democracia en América Latina. Del estado actual a las perspectivas de futuro". En: *Revista de derecho electoral*. 4(4):21, 2010. Lima: Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones. Lima.