

Democracia, Ciudadanía y Educación en Latinoamérica: Análisis del caso peruano.

estacio victor hugo.

Cita:

estacio victor hugo (2010). *Democracia, Ciudadanía y Educación en Latinoamérica: Análisis del caso peruano*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/853>

***“DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y EDUCACIÓN EN LATINOAMÉRICA:
ANÁLISIS DEL CASO PERUANO”***

Víctor Hugo Estacio
Perú

Resumen

El estudio y análisis de una política pública de un estado democrático en América Latina, referido a la educación cívica política implica necesariamente un primer estudio y reflexión sobre lo que es la democracia, desde una perspectiva académica y empírica, y considerando también un enfoque regional, en este caso, el latinoamericano. Dentro de este camino trazado debemos también generar un desarrollo integral de los conceptos y evoluciones de la ciudadanía y la educación cívica política, entendiéndolas como ejes medulares del fortalecimiento democrático en nuestros países, percibiendo además la actualidad y la proyección hacia el futuro.

***“DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y EDUCACIÓN EN LATINOAMÉRICA:
ANÁLISIS DEL CASO PERUANO”***

Víctor Hugo Estacio
estacio.vh@pucp.edu.pe
Perú

Área temática
Estado, Administración y Políticas Públicas

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

“DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y EDUCACIÓN EN LATINOAMÉRICA: ANÁLISIS DEL CASO PERUANO”

Víctor Hugo Estacio¹

Visión democrática en América Latina.-

Iniciamos nuestro estudio recordando que este año, 2010, se celebra el bicentenario de Argentina, dentro de unos once años más le corresponderá al Perú emular dichas celebraciones, y así tenemos experiencias similares en los demás países, y a pesar de que existen un gran avance en la literatura especializada sobre la democracia en nuestra región por un lado; y en otro extremo el Informe 2009 del Latinobarómetro², señala que desde el año 2005 existe un aumento, modesto pero aumento al fin, del grado de democracia percibido por los latinoamericanos, resulta complejo y complicado encontrar factores y variables comunes en todos los países que nos permita tener conclusiones precisas o claras sobre la democracia en dicha región del mundo, que se puedan utilizar como marco conceptual general para definir parámetros o principios que satisfagan en todas las realidades, una educación cívica política; sin embargo, intentaremos proponer ciertos enfoques mediante una articulación de postulados teóricos sobre la democracia, así como de la realidad y perspectiva evolutiva que organismos internacionales vienen estudiando.

En el primer caso, considerando que el estudio central de la presente investigación radica en el rol del estado en la educación cívica política latinoamericana, en especial del Perú, el marco teórico sobre la democracia estará orientado al perfil sobre estado y sociedad, sorteando así un análisis profundo sobre el mercado o capacidad económica; sólo atinamos a afirmar que nuestro enfoque comparte las tendencias del estudio político de la democracia, en su perspectiva que apunta a la ciudadanía; es decir, optamos por defender un proyecto democrático de la ciudadanía, en esta contienda con el proyecto neoliberal, por la construcción democrática en América Latina.

En este sentido, partimos por comprender, como lo establece Robert Dahl, que democracia no es solamente una forma de gobierno más, sino que constituye una manera particular de vivir en sociedad, bajo principios básicos como la libertad, el desarrollo humano y la igualdad. Estos principios rectores deben permitir y exigir que la sociedad en general obtenga cada vez, una mayor participación en las decisiones que se adopten, lo cual retroalimenta incluso, un mayor grado de igualdad entre todos; y así las políticas públicas que se generen acarrearán una mayor satisfacción de las demandas sociales.

Asimismo, para una mayor comprensión, nos resulta particularmente ilustrativo las diez razones propuestas para optar por la democracia, establecidos en su libro “La

¹ Abogado con Maestría en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Coordinador Académico de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del **Jurado Nacional de Elecciones del Perú**. La presente ponencia la efectúa a título personal como trabajo de investigación y no como representante de la institución donde labora.

² Según el Informe 2009 del Latinobarómetro, respecto del grado de democracia que se percibe, en una escala de 1 al 10, en el año 1997 el promedio era de 5.8 mientras que en el 2009, se situó el 6.7. Ver: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_LATINOBAROMETRO_INFORME_2009.pdf

democracia .Una guía para los ciudadanos”, que enumeramos a continuación: 1) Evita la tiranía, 2) establece y garantiza derechos esenciales, 3) vela por la libertad general, 4) ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales, 5) inspira la autonomía moral, 6) proporciona una oportunidad máxima para ejercitar la responsabilidad moral, 7) promueve el desarrollo humano, 8) fomenta un grado relativamente alto de igualdad política, 9) las democracias representativas modernas no se hacen la guerra entre sí y, 10) los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los países con gobiernos no democráticos³.

Es decir, la teoría de Dahl nos muestra elementos que deben caracterizar una democracia en sentido lato; mientras que por el extremo del gobierno democrático nos refiere criterios que deben de cumplirse para complementar la descrita, como: Participación efectiva, igualdad de voto, comprensión ilustrada, ejercitar el control final sobre la agenda e inclusión de los adultos.

Para ello, es necesario también que el estado se materialice en instituciones que se encarguen directamente de ejercer estas directrices; lo cual implica que necesariamente para alcanzar el ideal de la democracia se requiere instituciones estatales eficientes y eficaces. Estas instituciones deben de garantizar que los cargos públicos electos sean ocupados por representantes elegidos por la ciudadanía mediante el desarrollo de procesos electorales imparciales y transparentes, que se respete y garantice el ejercicio de la libertad de expresión de las personas y de los medios de comunicación, que se garantice el derecho de los ciudadanos a formar agrupaciones o asociaciones civiles, y deben facilitar la creación de mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas.

Otro enfoque relacionado más a lo económico, sostiene, como lo señala Madgy Martínez-Solimán, que la mejor defensa de un sistema democrático en relación con las crisis financieras mundiales, y en particular la acontecida en el 2008, está constituida por buscar propuestas que tengan como base los cauces institucionales de los Estados; puesto que la superación de crisis de estos tipos, se efectúa mediante acciones democráticas; es decir, dentro de la democracia⁴. Esto, resalta el valor de las instituciones para la defensa de la democracia, cuando ésta se ve afectada por crisis económicas.

Desde un punto de vista normativo, la democracia requiere de la existencia de un Estado de Derecho, el mismo que es consagrado por las Constituciones Políticas, mediante las cuales se regulan los derechos fundamentales de los ciudadanos, así como la estructura y funciones de un estado. En dichos instrumentos legales además, se consagra la regulación sobre el sistema político y electoral y los mecanismos de participación ciudadana.

Sin embargo, la reflexión generalizada sobre estos postulados acarrearán la interrogante inevitable de señalar cuándo esta democracia podrá realmente existir, o que se necesita

³ DAHL, Robert Alan. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid. Taurus. 1999

⁴ MARTINEZ-SOLIMAN. Superar la crisis por la vía democrática. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD México. Seminario Internacional “Democracia, Estado y Ciudadanía en América Latina” Síntesis de debate: http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Debates_Seminario_Democracia_AL.pdf

para que se genere plenamente, pues el descontento social generalizado que se vive en los países de la región, es evidente. No cabe duda que el efectuar una simple mirada de nuestras realidades sociales, nos conduce a enfrentarnos con cuestionamientos de la teoría como caudal fundamental para sociabilizarla fácticamente.

Diferentes argumentos que han recorrido postulados no necesariamente similares, llegan a concluir que la democracia, tal como se hubiera planteado en sus inicios de la Grecia antigua, o con la relación democracia y estado-nación de Habermas, ha sido inventada más de una vez y en más de un lugar, acopiando los términos del maestro Dahl.

Pero estas conclusiones no pueden, ni deben, retroceder nuestra mirada hacia una democracia que se debe repensar y cuyo camino de construcción aún no ha finalizado; por lo que debemos apuntar a desarrollar un análisis de nuestras democracias locales, en el que consideremos todas las diversidades y factores existentes⁵; y en el que además resulta imperioso, el sortear también los obstáculos que el orden económico globalizado impone.

Asimismo, una comprensión del fenómeno a escala regional, integra el escenario democrático que se efectúa en nuestros países; y con ello, nos prepara mejor para afrontar los retos y desafíos que están por venir.

En el caso de la democracia en América Latina, los estudios empíricos desarrollados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el 2004, resultan de ineludible referencia; puesto que con ello, se complementa el estudio que pretendemos efectuar de una visión democrática en nuestra región. Así, queremos citar inicialmente de dicho informe, lo siguiente: "... nuestra búsqueda por la libertad, la justicia y el progreso, y la lucha por el poder que se desarrolla cuando unos y otros tratamos de imponer nuestros intereses y pareceres sobre esos asuntos, han dado lugar a diversas maneras de organización de los seres humanos. Una de ellas es la democracia..."⁶

Parafraseando a Giovanni Sartori respecto de la democracia como un ideal, se afirma que la democracia fue creada y eliminada a diestra y siniestra en los últimos doscientos años. Sin embargo, se ha avanzado con algunos aspectos que tiene una democracia; por ejemplo en el campo de la democracia electoral se argumenta que en nuestros países se cumplen los criterios básicos de un régimen democrático electoral, tal como señala Guillermo O'Donnell, puesto que, las principales posiciones gubernamentales se determinan por elecciones competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas.

Resulta por tanto, una característica visible en las democracias latinoamericanas, que se haya reforzado inicialmente una estructura estatal que viabilice los procesos electorales y que permita concluir que en nuestra región se ha alcanzado la democracia electoral, lo cual nos presenta un rescatable conclusión: "... por primera vez en la historia, una

⁵ La denominada sociología política de la democracia inspirada por Heller y Thomas que estudia las dinámicas democráticas en lo local, como cita y señala Blas Zubiría, resulta fundamental en contextos como el de Colombia en relación con su tradición clientelista y la intervención narco – paramilitar existentes.

⁶ *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Buenos Aires: Aguilar, 2004. p 33.

región en desarrollo y con sociedades profundamente desiguales está en su totalidad organizada políticamente bajo regímenes democráticos...”⁷

Sin embargo, el éxito alcanzado en el plano electoral aún no se ha podido repetir en los campos de la ciudadanía, a pesar de los intentos y reformas producidas en las dos últimas décadas; ello debido principalmente a que seguimos teniendo contundentes índices de pobreza y desigualdad que retoman los debates y tensiones entre economía y democracia, que no es menester desarrollar a profundidad.

Bajo estos elementos, el Informe PNUD citado, concluye en la necesidad de diferenciar en América Latina, una democracia de electores de una democracia de ciudadanos que es a donde debe guiarnos el horizonte futuro. Esta nueva democracia debe por tanto, ser entendida como una forma de organización del poder con una eficiente función estatal, en el que los procesos electorales son elementos fundamentales pero no fines en sí mismos y en donde principalmente la ciudadanía se ejerce de manera integral.

En este aspecto, de relación entre las elecciones y la democracia en América Latina, Francisco Cos refiere que uno de los retos de la democracia en la región es el rescate de la ciudadanía de las trampas del sufragio y de la brecha creada por la desigualdad económica. Asimismo, Beatriz Paredes señala que: “... es indispensable reconocer que las instituciones de la democracia electoral resultan insuficientes si no se genera una cultura democrática que reconozca las diferencias sociales...”⁸

Pero, esta nueva forma de democracia en construcción en la región, no debe olvidar ni reconocer los importantes avances en materia electoral, que trae consigo contar con elementos nuevos en el campo político como el de cuotas obligatorias de mujeres, jóvenes, e incluso grupos sociales nativos e indígenas, para los diferentes procesos electorales; situación que implica reconocer los avances sociales de reconocimiento de las desigualdades y diferencias que aún no se han eliminado del todo en nuestras sociedades. Asimismo, en el campo electoral se ha podido alcanzar reducir el protagonismo militar que caracterizó épocas no muy alejadas en el tiempo.

Estos elementos empíricos obtenidos del Informe mencionado, que incluyeron encuestas de opinión pública y de líderes políticos, nos muestra una crisis de democracia en la región, el cual para ser superado necesita de elementos e instrumentos que fortalezcan la ciudadanía, como eje central de la política.

Por ello, bajo esta construcción de la democracia en América Latina, basada en una ciudadanía integral, se requiere considerar los elementos propios e internos del ciudadano como ser individual, con apreciaciones y necesidades particulares no comunitarias; pues de lo contrario, como precisa Blas Zubiría, en comentarios a Dagnino, Olvera y Panfichi, frente a los proyectos neoliberales y participativos que pugnan por hacer suya esta construcción de una nueva democracia, existe la posibilidad de una tercera opción, la generada por el descontento social que legitimarían propuestas autoritarias; pues se evidencia en estos sectores, la aceptación del autoritarismo para que

⁷ *Ibíd.*, p 36

⁸ En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD México. Seminario Internacional “Democracia, Estado y Ciudadanía en América Latina” Síntesis de debate: http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Debates_Seminario_Democracia_AL.pdf

ésta restituya el bienestar social que las democracias actuales no han podido ensalzar⁹. Creemos que si bien esta posibilidad es muy remota no debe descartársela como un opción que nuestras propias sociedades pueden exaltar en contextos de crisis sociales determinadas.

Para ello, los factores internos que caracterizan a los ciudadanos debe considerar todos sus aspectos, sociales, políticos, económicos, culturales, etc. Así por ejemplo en el plano educacional, el Informe 2009 del Latinobarómetro¹⁰, señala respecto del apoyo que recibe la democracia por parte de los ciudadanos, que entre los años 1996 y 2009, el factor de un mayor grado educación por parte de las personas, se asimila con un mayor apoyo a la democracia; pero además, nos infiere que la relación se asemeja en el otro extremo, en donde a menor educación de la ciudadanía, existe un menor apoyo hacia la democracia. Esto no hace más que evidenciar que los grupos sociales menos favorecidos por las políticas públicas, como el de educación, ejemplifican un descontento social por la democracia.

Otro elemento importante a considerar de este Informe, es la percepción que puede existir entre la crisis económica y el apoyo a la democracia por parte de los ciudadanos, en la época de la crisis asiática del 2001 y en el año 1997, existió un mínimo de 48% y 63%, respectivamente, lo cual permitió en su momento relacionar que frente a una crisis económica, existe rechazo a la democracia. Sin embargo, en comparación con el año 2006, año de mayor crecimiento económico de la región, en donde existió un apoyo a la democracia de 58 %; en el año 2009, luego de la crisis 2008-2009, el apoyo fue mayor, 59%. Esta percepción resultó de mayor complejidad, pues no demostró que no necesariamente frente a un crecimiento económico o superación de crisis, existirá el respectivo aumento en la aceptación de la democracia.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar que para que la democracia de ciudadanos en Latinoamérica pueda tener éxito necesitamos de un Estado renovado y pensado hacia la democracia, con nuevas tendencias orientadas a la ciudadanía. Retomando las conclusiones del profesor O'Donnell, en su particular aporte al Informe PNUD, para que la democracia de ciudadanos y ciudadanas sea factible, debemos concebir al Estado como aquel “ancla” indispensable de los diversos derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia.

Hasta aquí, hemos efectuado el estudio del marco conceptual de la democracia y revisado también, los apuntes empíricos sobre el particular en América Latina; en el que hemos afirmado que la construcción de la democracia evoluciona de aquella dirigida a las elecciones para cruzar hacia un nuevo camino, la ciudadanía. Conviene por tanto, reflexionar sobre cómo entendemos la ciudadanía hoy en día.

Ciudadanía en Latinoamérica.-

⁹ ZUBIRÍA MUTIS, Blas. Democracia y Ciudadanía en América Latina: Dos procesos, dos conceptos claves en permanente construcción. En Clío América. Julio – Diciembre 2009. Año 3. No. 6. p. 143

¹⁰ Un primer tema referido en el Informe es el hecho de recordarnos que las ciencias sociales aún no desarrolla teorías suficientemente sólidas para medir empíricamente el apoyo a los regímenes democráticos. En: Latinobarometro. Informe 2009. Noviembre – Santiago de Chile: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_LATINOBAROMETRO_INFORME_2009.pdf

Un punto inicial sobre la ciudadanía nos conlleva a conceptualizarla de manera general como una comunidad política e igualitaria caracterizada por ser sujeta de derechos y obligaciones particulares para su existencia política.

Para el PNUD¹¹, se esboza la definición de “ciudadanía integral”, entendida como la facultad para que el ciudadano acceda armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, ya que todos conforman un conjunto indivisible y articulado.

Asimismo, en el Informe Democracia de Ciudadanía: Una agenda para la construcción de Ciudadanía en América Latina¹², se establece una clasificación ilustrativa sobre la ciudadanía propuesta por Marshall:

- Ciudadanía civil.- Compuesto por los derechos de libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y religión, justicia, propiedad y a establecer contratos válidos.
- Ciudadanía política.- Derecho a participar en el ejercicio del poder político como autoridad o como elector.
- Ciudadanía social.- Abarca todo, clasificado por las Naciones Unidas como derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos de los pueblos indígenas.

Por otro lado, Francisco Arias, nos ilustra sobre “ciudadanía plena”, que ésta se vincula al proceso de legitimación del sistema político de la democracia, en sus caracteres representativo, participativo o comunitarista, según la visión sobre democracia que se tenga¹³. Incluso, en cita a Marshall, precisa que la ciudadanía se “produce” como una creación de las diversas relaciones que existen dentro de cada colectividad, pudiendo coexistir en una democracia, una igualdad básica y una desigualdad social legitimada.

En relación a la ciudadanía con la democracia, O'Donnell nos refiere que la “ciudadanía política” es un estatus legalmente definido asignado caracterizado por ser potencialmente facultante, en relación al uso de los derechos de participación de cada ciudadano, es adscriptiva, por pertenecer a los ciudadanos nacidos en un territorio y es limitadamente universalista, al estar avocada al criterio de nacionalidad.

Finalmente, Blas Zubiría nos recuerda la reflexión de Kymlicka y Norman respecto de que en 1978 la ciudadanía era un término que ya no estaba de moda, pero que en la actualidad ha retomado el interés en toda esfera política¹⁴.

Según los autores citados, podemos encontrar diferentes motivos por el cual el estudio sobre la ciudadanía ha retomado la importancia en el campo de las ciencias políticas, y en particular respecto de la democracia en Latinoamérica. Sobre este último, cabe

¹¹ *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Buenos Aires: Aguilar, 2004. p 24

¹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Organización de Estados Americanos. *La Democracia de Ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. <http://www.democraciadeciudadania.org/>

¹³ ARIAS MURILLO, Francisco Antonio. Ciudadanía en el Contexto Democrático de América Latina. En Hallazgos – Revista de Investigaciones. Colombia: Universidad Santo Tomás. No. 05. Año 2006. p 153.

¹⁴ ZUBIRÍA MUTIS, Blas. Op. Cit. 145.

enfatar que el logro en alcanzar democracias electorales implicó también reconocer la existencia de una ciudadanía electoral como tema central; ello, a pesar de que en la actualidad se discuta sobre una disminución de la participación electoral de la ciudadanía. Aunque sí podemos compartir la opinión de Javier Monroe, cuando señala que: "... ciudadanos evalúan que votan pero no deciden..."¹⁵. Y añade incluso que el enfoque pluricultural genera una sensación de ciudadanos de segunda categoría.

En una línea similar, Fernando Bárcena¹⁶, cuestiona que ser ciudadano implica además una actuación, actividad o práctica y no simplemente el reconocimiento de derechos, pues ello, está realmente acorde con las relaciones verdaderas que existen entre el individuo con el Estado y la sociedad, y que contiene elementos de educación moral y virtudes cívicas relacionadas con la primacía del interés común sobre los privados, basado en una ética de servicio a la comunidad; todo ello, como parte de una ciudadanía moral.

Como se puede apreciar, la construcción de la denominada democracia de ciudadanas y ciudadanos tiene el deber de contextualizar las nuevas teorías sobre lo que realmente es la ciudadanía latinoamericana. Sobre este particular, solo basta recordar que uno de los problemas centrales de los Estados está constituido por la crisis de institucionalidad, lo que conlleva a afirmar que esta falta de legitimidad y confianza de los ciudadanos para con sus instituciones, evidencia la debilidad y el rasgo antidemocrático de un país. Adicionalmente, la relación entre Estado y ciudadanía debe considerar también la existencia de los poderes fácticos, que compiten en la arena política en contraposición con los intereses sociales comunitarios.

En este campo, interesa compartir el análisis sobre la problemática latinoamericana referida a que la construcción de la ciudadanía no ha podido articular la complejidad de la diversidad, propuesto por Federico Vasquez¹⁷; puesto que, como se advierte en la transición de estados autoritarios a democráticos, se evidenció dos ejes en el espacio público, el no estatal y el antiestatal, siendo la ciudadanía un elemento asimilado a lo público, dejando en realidad fuera de análisis, al Estado como soporte institucional o político. De ahí que la equiparación de ciudadanía con lo público degeneró la crisis de la primera.

Este análisis nos aporta el elemento de la diversidad como tema central para la construcción de la ciudadanía, en vista de que se generó una exaltación de la diversidad en el tránsito de lo público estatal a lo público social, como consecuencia de la cancelación de los estados autoritarios; y en donde se evidenció la falta de articulación de proyectos comunes en la sociedad.

Por tanto, no debemos olvidar que en Latinoamérica aún subsisten tradiciones de clientelismo político que no permiten la construcción de una ciudadanía capaz de

¹⁵ MONROE MORANTE, Javier. Educación electoral y ciudadanía. Una aproximación a la experiencia de SER (1994-2001). Lima: Asociación SER. 2001. p 21.

¹⁶ BARCENA, Fernando. Oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política. Primera edición. Barcelona: Paidós. 1997. p 149.

¹⁷ VASQUEZ CALERO, Federico. Construcción de ciudadanía y estado: ¿Hacia una redefinición de las relaciones del Estado y la Ciudadanía?. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD México. Seminario Internacional “Democracia, Estado y Ciudadanía en América Latina” Síntesis de debate: http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Debates_Seminario_Democracia_AL.pdf

articular propuestas de bien común o de cultura política que además, incluya la participación activa y organizada de los grupos sociales más necesitados. Experiencias en diversos países latinoamericanos han permitido concluir que la transición hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos requiere el apoyo de todos los elementos positivos, dentro de los parámetros y límites de cada ejercicio.

Por otro lado, los debates entorno a la reivindicación de la ciudadanía en Latinoamérica implica también reconocer la gran desigualdad económica que existe, que constituye un elemento constitutivo de la crisis. Así tenemos que en el Informe “La Democracia de Ciudadanía” propiciado por el PNUD y la OEA¹⁸, se afirma que en las últimas décadas el 10% más rico de la población en la región, ha recibido el 37% del ingreso, lo que equivale a casi tres veces más lo recibido por el sector más pobre. Este problema de distribución y equilibrio en los ingresos tiene su correlato en la distribución misma de acceso al poder, lo cual no permite garantizar el ejercicio de los derechos de todos los individuos.

Este poder abstracto, pero a la vez concreto, de una economía de mercado degrada toda posibilidad de alcanzar el bien común, necesario para la sólida construcción de una ciudadanía democrática; lo cual, nos evidencia que la ciudadanía como concepto resulta complejo y no sólo podría relacionársela con un conjunto de derechos y participación, ya que hablar de ciudadanía implica tocar todos los elementos que conforman la vida de cada persona como un ser individual, provisto de intereses políticos, económicos, sociales, culturales, entre otros; lo que en términos de Marshall comprende a la ciudadanía civil, política y social.

Compartimos la preocupación de Francisco Arias, de tener que, en el campo de la ciudadanía en América Latina, replantearse su lucha, pasando del pensamiento de un solo enfoque, el externo o que se otorga desde fuera, para considerarla como una disputa que se ventila también y básicamente desde dentro de la propia ciudadanía¹⁹. Esto es, considerando sus diversidades y complejidades.

En este campo, José Perez Duharte argumenta que el principal desafío de los países latinoamericanos para buscar consolidar una democracia de calidad implica que los ciudadanos interioricen y practiquen diariamente los valores democráticos y cívicos, como una forma de vida; es decir, se debe repensar la democracia desde dentro, de los propios ciudadanos.²⁰

Bajo estas premisas, debería existir una redimensión por parte de los mismos ciudadanos sobre su comprensión de las características que la nueva ciudadanía debe cumplir. Así por ejemplo, el Latinobarómetro 2009, refleja que el rol ciudadano de “votar” o “sufragar” significa para los propios ciudadanos el elemento cúspide que los simboliza; así tenemos que en el 2007, un 71% de los encuestados lo señala así; en el 2008, 72% y en el 2009 un 75%; mientras que por ejemplo el hecho de participar en

¹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Organización de Estados Americanos. *La Democracia de Ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. <http://www.democraciadeciudadania.org/>

¹⁹ ARIAS MURILLO, Francisco Antonio. Op Cit. p 162.

²⁰ PEREZ DUHARTE, José Alfredo. Elecciones, democracia y educación: La formación ciudadana como herramienta para contribuir a mejorar la calidad de la democracia en América Latina. Conferencia en la Universidad de Salamanca, España. 30 de setiembre 2009.

organizaciones sociales y políticas es considerado en los últimos lugares con 18% y 13%, respectivamente en el 2009. Ello, sin olvidar que en el Informe PNUD del 2004, un 57% de personas señalaron que estarían dispuestos a aceptar un gobierno autoritario si éste resolviera la situación económica.

Todas estas conclusiones sobre una nueva ciudadanía en América Latina que nos permita obtener una “Democracia de Ciudadanía”, requerirá por tanto de elementos claves para su realización, con los que se puedan aportar no sólo a las instituciones estatales, sino básicamente a los mismos ciudadanos, las herramientas y conocimientos necesarios para el ejercicio de este nuevo enfoque. Así, la educación sobre lo que es y apunta esta nueva democracia y el rol que debe desempeñar la ciudadanía, constituye un factor fundamental y decisivo para estas proyecciones.

Educación Cívica Política e iniciativas en Latinoamérica.-

Una revisión de la literatura especializada sobre la educación y democracia, nos demuestra la falta de uniformidad del término referido a esta especial forma de educación; así tenemos que se le denomina: “Educación cívica ciudadana”, “educación cívica democrática”, “educación cívica política”, “educación cívica”, etc. Sobre este punto, y con ánimos de ordenar mejor la terminología consideramos que luego de la revisión de la teoría de la democracia y la ciudadanía en nuestra región, lo que pretendemos no es reseñar sistemas educativos hacia la ciudadanía que contenga fines exclusivamente electorales; pues como bien hemos precisado, la democracia que aspiramos no se termina con las elecciones.

Siguiendo está línea de pensamiento, intencionalmente denominaremos “educación cívica política”; puesto que consideramos que es el Estado el principal propulsor de su desarrollo, en su obligación de constituir una verdadera política pública al respecto. Sin embargo, esta opción no busca sólo estudiar la educación para un análisis político de nuestra realidad, sino que además se debe fundar en bases multidisciplinarias, para así tener una propuesta que incluya la interculturalidad y el nuevo rol que el Estado debe cumplir.

Al respecto, citamos una frase de Fernando Barcena que completa nuestra posición: “... porque la “esencia” de la educación reside precisamente en la posibilidad de garantizar un futuro. Educar es un verbo que hay que conjugar, preferentemente, en tiempo futuro, porque éste sólo es posible en la medida que lo es también el fenómeno de la natalidad, del nacimiento...”²¹.

Por otro lado, consideramos que los contenidos de una currícula sobre la educación cívica política deben inicialmente referirse a los derechos fundamentales de los ciudadanos en una democracia; así como menciona el Informe PNUD²², en cita a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se señala el siguiente contenido:

- Derecho a la libertad individual que comprende la libertad de opinión y de expresión, de pensamiento, de conciencia, de asociación y de reunión.

²¹ BARCENA, Fernando. Op. Cit. 17.

²² *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Buenos Aires: Aguilar, 2004. p 44

- Derecho a la difusión mediante cualquier medio de expresión.
- Estado de derecho que conlleva a reconocer el imperio de la ley, protección jurídica de los derechos, intereses y seguridad personal de los ciudadanos y la equidad en la administración de la justicia e independencia del Poder Judicial.
- Derecho al sufragio universal e igual, y procesos electorales libres y periódicos.
- Derecho a la participación política que incluya la facultad de los ciudadanos de presentarse como candidatos en procesos electorales.
- Instituciones de gobiernos transparentes y responsables.
- Derecho de los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros medios democráticos.

Este enfoque conceptual permitirá obtener una base que permita consolidar una visión de la democracia de ciudadanos y potencializar las capacidades de participación de nuestras ciudadanías. Por ello, debemos también añadir un estudio sobre rendición de cuentas, “*accountability*”, que coadyuve a la consolidación referida.

Sin embargo, este rol de la educación en la democracia tampoco constituye una novedad; pues como bien señala Fernando Reimers²³, la educación en América Latina tuvo en sus inicios una finalidad de formación selectiva y parcial de la población sobre temas de liderazgo religioso y administración civil, en las colonias. Posteriormente, con las independencias políticas, la educación pretendió definir una identidad cultural en toda la región, para así consolidar las nuevas ciudadanías emancipadas, así como a los propios regímenes republicanos; estableciéndose luego la educación universal como pilar de la consolidación educativa. Por tanto, América Latina mantiene la tradición de buscar en la educación una forma de contribución y consolidación de la formación ciudadana; pero, esta afirmación no debe olvidar que ciudadanía ha venido evolucionando conforme lo estudiado.

Por otro lado, en lo concerniente al estudio de la educación electoral como punto de inicio del análisis de la educación cívica política, es pertinente considerar el análisis de Irma Mendez de Hoyos²⁴, quien clasifica a los actores involucrados en la conducción y dirección de la educación electoral como actores tradicionales y no tradicionales. Dentro del primer grupo identifica a: agencias gubernamentales, órganos de administración electoral, partidos políticos, ONG, organizaciones comunitarias, escuela, grupos promotores y grupos políticos jóvenes. Asimismo, señala como actores no tradicionales a: empresas, sindicatos, centros educativos no formales, grupos comunitarios sin afanes

²³ REIMER, Fernando. Educación para la Ciudadanía Democrática en América Latina. Presentación en la Organización de Estados Iberoamericanos. Conferencia brindada en Madrid, 14 de Noviembre 2007.

²⁴ MENDEZ DE HOYOS, Irma. Participación Electoral y Educación Cívica en América Latina. En: Primera Jornada Interamericana Electoral (México del 17 al 21 de noviembre de 2008)

de lucro, organizaciones de servicio enfocados a jóvenes, grupos religiosos y medios de comunicación.

En este extremo, la educación se concibe dirigida al votante, en donde se considera que los individuos aprenden sobre elecciones y la democracia mediante la interacción con el gobierno y las experiencias políticas. Por ello, afirma Mendez de Hoyos, que los partidos, simpatizantes y empleados de los partidos son educadores potenciales; lo que permite también reforzar la legitimidad y adhesión a los partidos políticos. Sin duda alguna, la educación electoral constituye un elemento importante para la democracia de ciudadanos relacionados con el fortalecimiento de los partidos políticos.

De otra parte, nos recuerda el rol desempeñado dentro de los actores tradicionales por parte de los Organismos No Gubernamentales (ONG) en el campo de la educación electoral en los últimos años; lo que constituye un replanteamiento de las alianzas estratégicas que debe formar el Estado a fin de desarrollar una educación cívica política; puesto, es evidente que estas organizaciones, así como otras de la sociedad civil, vienen desplegando una estructura y logística de educación y capacitación, en diferentes ramas y especialidades, pero siempre orientadas a la ciudadanía. Esto, nos obliga a repensar la relación y rol que la sociedad civil y de la cooperación internacional, debe jugar para fortalecer o consolidar la educación de los ciudadanos, pues es ineludible pensar que en la mayoría de los casos, el Estado latinoamericano no puede emular las acciones y gestiones desplegadas para tal fin; resultando conveniente una alianza estratégica, antes que una lucha egocéntrica y burocrática.

De lo expuesto, la educación cívica política para una democracia de ciudadanos en América Latina no hace más que confirmar que en esta nueva transición o construcción de la democracia, su inclusión es una condición necesaria, y esta cada vez más ligada a fortalecer el elemento de legitimidad de sus instituciones.

En concordancia con lo señalado sobre la educación cívica política y su relación con la educación electoral, el Informe de la Fundación Konrad Adenauer sobre “Formación Cívica Política desde los Órganos Electorales. Las experiencias de México y Costa Rica”²⁵, nos infiere una evolución en la educación cívica política desarrollada por los órganos electorales, que trabajando inicialmente temas exclusivamente electorales, ahora ocupan un lugar de vanguardia en la formación de la ciudadanía, al ser facilitadores e impulsores del conocimiento y participación, incluso desde edades tempranas. Esperemos que estas experiencias puedan copiarse en los demás países, y comenzar una efectiva política pública de educación cívica política como rol del Estado, inicialmente asignado a los órganos electorales, en vista de la experiencia y la especialidad desarrollada en la vida republicana.

Es menester entonces, repasar algunas iniciativas que sobre el particular, se vienen desarrollando en América Latina. Así, como se ha adelantado, la Fundación Konrad Adenauer considera que las iniciativas de México y Costa Rica constituyen un ejemplo a seguir, para orientar la educación cívica a través de los organismos electorales.

En el caso mexicano, su Constitución consagra al Instituto Federal Electoral (IFE) como un organismo público autónomo responsable de organizar las elecciones federales;

²⁵ *Formación Cívica Política desde los Órganos Electorales: Las Experiencias de México y Costa Rica.* Fundación Konrad Adenauer. Guatemala: Mayo 2009

asimismo, desarrolla la función sobre la educación cívica, en forma integral y directa, con el objetivo de contribuir al desarrollo de la vida democrática. A este efecto, señala la directora del IFE, Sandra García, que la Constitución mexicana asigna la función de educación cívica al órgano electoral porque la democracia requiere de elecciones y de ciudadanos, considerándose al IFE como actor clave para la transición democrática en México.

El IFE desarrolló el Programa Estratégico de Educación Cívica (PEEC) 2005 – 2010, en el que además incorporó como metodologías educativas a las que brinda la tecnología de la información. Asimismo, su rasgo metodológico se enfatizó bajo el modelo de enfoque de competencias, basado en el sistema de enseñanza – aprendizaje, y en el que el actor especial se concentra en el ciudadano adulto como área estratégica, seleccionándose así cuatro grupos objetivos: Beneficiarios de programas sociales a través de los jefes de familia, maestros de aula incluyendo a estudiantes normalistas, líderes e integrantes de organizaciones civiles como sindicatos o cooperativas y autoridades locales comunales y municipales.

El programa descentralizado desarrollado por el IFE “Educación para el ejercicio del voto libre y razonado” constituye otro elemento que busca la visión nacional con un enfoque local y que orienta el diseño, ejecución y evaluación de los demás programas de educación cívica. Este programa contiene un amplio y complejo conjunto de acciones educativas estructuradas en trescientos proyectos locales que pretenden competencias cívicas concretas en contextos sociales y culturales diversos.

Sobre la evaluación de los programas, se generó el proyecto de Autoevaluación que busca reflexionar sobre las acciones realizadas y participación en el proceso de aprendizaje colectivo continuo. Bajo estos enfoques, se ha logrado obtener un instrumento del avance cualitativo de la educación cívica proyectada a través del Modelo de Educación por la Participación Democrática; asimismo, se ha desarrollado un portal institucional denominado Guía Virtual.

Por otro lado, el IFE también ha colaborado en la asignatura de “Formación Cívica y Ética” que se ha incorporado en la currícula de la educación secundaria en todo México; por el cual se busca generar competencias democráticas entre los alumnos.

En lo relacionado a la experiencia en Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) desarrolla tres niveles sobre educación, la capacitación electoral, educación cívica y formación en democracia. Al respecto, Zetty Bou Valverde, magistrada del Tribunal Supremo de Elecciones²⁶, señala que en Costa Rica se manejan tres definiciones: Capacitación, cuyo objetivo busca mejorar el desempeño de los operadores electorales; educación, entendido como un vehículo de transmisión de la cultura y de socialización; y formación en democracia, es aquel proceso de inducción destinado a promover los valores democráticos y la participación cívica, cuyo contenido abarca a la organización democrática, instituciones, deberes y derechos ciudadanos, identidad cultural, logros como país, entre otros temas de desarrollo nacional y en el que además participan otros órganos estatales y el sector privado incluso.

²⁶ 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 Órganos Electorales: Las Experiencias de México y Costa Rica*. Fundación Konrad Adenauer. Guatemala: Mayo 2009. p 16.

Una de las medidas peculiares para la formación en democracia lo constituye la obligación legal impuesta a los partidos políticos mediante el “Reglamento sobre pago de los gastos de los Partidos Políticos” No. 6-96-TSE, que consiste en que el partido político requiere que contemple dentro de sus estatutos un porcentaje de presupuesto para capacitación, a fin de obtener el derecho a financiamiento estatal.

Asimismo, dentro de los programas conjuntos con entidades estatales, el TSE, mediante convenio marco con el Ministerio de Educación Pública, ha implementado el “Plan de Acción Curricular”, destinado a incorporar temas cívico – electorales en los programas de estudios escolares. Dentro de estos parámetros, los alumnos de los estudios escolares, básicamente de los últimos años, son capacitados para elaborar un Plan de Gobierno viable que es incluso ejecutado bajo parámetros de responsabilidad, grupo que son denominados como “pre-ciudadanía”.

Por otro lado, dentro de las acciones destinadas a lograr los fines de la formación en democracia, se ha efectuado una evolución conceptual que ha permitido al TSE tener un marco filosófico – institucional, desarrollando actividades mediante un portal web, publicación de Revista de Derecho Electoral, creación de un área en la Sección de Capacitación, establecimiento de estudios especializados como el “Diplomado en Procesos Electorales”.

Cabe resaltar la creación del Instituto de Formación en Estudios para la Democracia (IFED) que tiene como objetivos fundamentales promover los valores democráticos y la participación ciudadana, coadyuvar con los partidos políticos en programas de educación para la democracia y formación cívica, difundir investigaciones y publicaciones, entre otras.

Asimismo, se brinda asistencia técnica electoral mediante asesoría al Ministerio de Educación Pública referido a la revisión y aplicación de la normatividad en la comunidad estudiantil.

Por otro lado, la experiencia chilena nos recalca que, tal como ocurre actualmente en varios países de la región, la asignatura escolar de educación cívica, destinada a fomentar y crear los valores democráticos necesarios en nuestros niños y adolescentes, presentaban una currícula aislada de su verdadero sentido y fin.

Es así que en las reformas de los años 1990 y 2000, se reviste un nuevo enfoque y contenido de la currícula escolar, marcado por un énfasis en ciudadanía democrática; los mismos que fueron impulsados por el Ministerio de Educación, como órgano responsable del Estado Chileno.

Esta nueva tendencia educativa incluyó los programas de democracia y derechos humanos, estudios ambientales, estudios de género, y se fortaleció el funcionamiento de los colegios y su organización escolar. En el caso, de los estudios secundarios se aportó la enseñanza del liderazgo y participación y resolución de conflictos.

Estos tópicos buscan que los escolares desarrollen los valores democráticos mediante el conocimiento de sus derechos y deberes, el rol de la participación responsable en actividades comunitarias, el reconocimiento de la libertad, igualdad, justicia, pluralismo

y respecto por los derechos humanos. Con ello, se pretende fortalecer una identidad nacional y una sociedad democrática. Los contenidos abordados están referidos a los conceptos de ciudadanía, instituciones democráticas, soberanía, cultura de la legalidad y democracia.

Finalmente, continuando con el trabajo desarrollado por Reimers²⁷, no debemos dejar de mencionar que dentro de las acciones dispuestas para la creación de una educación cívica política en América Latina, los organismos internacionales prestan un especial apoyo y significado. Así, tenemos que en el 2004, el Banco Interamericano de Desarrollo, en coordinación con el grupo de viceministros de educación de los países latinoamericanos, solicitaron un estudio de la currícula de la formación ciudadana en las escuelas secundarias; cuyas conclusiones arribadas señalaron revertir una visión clásica de la educación cívica por una de corte contemporáneo centrada en las competencias y sus tres componentes metodológicos, como son el conocimiento, las habilidades y las actitudes, con el fin de alcanzar una participación cívica y política sólida.

Por otra parte, la Organización de Estados Americanos organizó un programa interamericano destinado a la formación de valores y prácticas democráticas en el 2006; y como parte de sus actividades se logró desarrollar estrategias de intercambio de información y difusión de las buenas prácticas, tanto de instituciones formales, como de las no formales; en la que participaron veintitrés países de Latinoamérica y el Caribe.

El rol del Estado peruano en la educación cívica política.-

La historia republicana del Perú nos muestra que desde su independencia del dominio español, en 1821, existe una acentuación marcada de los gobiernos militares; siendo a finales de la década de los setenta que se desarrolla un fuerte movimiento cívico que condujo a la reestructuración del sistema político, plasmado en la Constitución Política de 1979; sin embargo, con el autogolpe de Alberto Fujimori en los noventa, el escenario político que se encontraba en construcción se ve nuevamente debilitado.

Por otro lado, el Perú tiene como una característica política principal el ser un país pluricultural, lo que hace que en cada una de sus regiones se generen demandas sociales particulares que complejizan el escenario de actuación del Estado, y crean por tanto, condiciones para que la desigualdad social continúe en vigencia.

Asimismo, actualmente se afirma que el Perú sufre una crisis de partidos políticos, a pesar de que en los últimos años, se ha iniciado una reforma legislativa que permita acercarlos a la ciudadanía.

Sin embargo, desde la óptica de la democracia y su relación con su ciudadanía, presentan rasgos particulares que evidencian una evolución positiva pero tímida. Así, por ejemplo, en una reciente encuesta elaborada por la empresa Ipsos Apoyo Opinión y Mercado solicitada por el diario El Comercio²⁸, un medio de comunicación peruano referente, se señala que el 52% de los peruanos les interesa poco o nada la política.

²⁷ REIMER, Fernando. Educación para la Ciudadanía Democrática en América Latina. Presentación en la Organización de Estados Iberoamericanos. Conferencia brindada en Madrid, 14 de Noviembre 2007

²⁸ <http://e.elcomercio.pe/66/impres/pdf/2010/04/19/ECPL190410a6.pdf>

Por otra parte, recientemente otra encuesta similar solicitada por el diario El Comercio²⁹, arroja como resultado que un porcentaje similar de 52% de peruanos ya no desea emigrar hacia el extranjero; constituyendo este dato un hito en el país, pues desde hace casi 25 años, la tendencia de migración al extranjero siempre fue mayor al 50%.

Estos datos quizá tienen su correlato en el bienestar económico alcanzado por el país en los últimos años, e incluso el Fondo Monetario Internacional ha reconocido, al considerar que el Perú liderará en Latinoamérica el crecimiento económico hasta el 2015³⁰; resaltándose que nuestra política económica, en lo referente al ingreso per cápita, se asimila a las reformas desarrolladas en otras experiencias catalogadas como de primera generación. Pero, en nuestra realidad, aún se evidencia una gran brecha en la distribución de los ingresos entre los sectores ricos y lo más pobres.

Asimismo, el Estado peruano mantiene una tendencia negativa de institucionalidad, en el que los problemas de corrupción y los poderes de facto, perjudican la consolidación democrática iniciada en los ochenta. La poca legitimidad de la ciudadanía sobre el poder legislativo y especialmente el judicial, constituye un rasgo que el Estado debe considerar contrarrestar para poder generar la democracia de ciudadanía postulada.

Es en este contexto, tal como ocurre en México y Costa Rica, que el Perú a través de su órgano electoral inicia una revolución de la educación cívica política en el país. Efectivamente, con la promulgación de la Constitución Política del año 1993, vigente actualmente, se consagra el Sistema Electoral peruano, conformado por tres órganos constitucionales autónomos: El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), correspondiendo a éste último garantizar y fiscalizar la legalidad de los procesos electorales y desarrollar la función de educación cívica hacia la ciudadanía para consolidar el sistema democrático.

Por ello, el Jurado Nacional de Elecciones ha plasmado la función educativa a través de dos órganos: La Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana y la Escuela Electoral y de Gobernabilidad; considerando como base generadora de su función educativa, el afirmar que el JNE no mantiene una función de exclusiva dedicación para garantizar elecciones limpias y legales, sino que además es conciente del deber como política pública de formación de la ciudadanía que coadyuve a su fortalecimiento, para generar debate público y una eficiente participación social.

En el primer caso, la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, ha diseñado un Plan Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana como estrategia de mediano y largo plazo, y bajo las premisas de una democracia para ciudadanos conforme los estudios desarrollados por el PNUD en su Informe “La democracia en América Latina: hacia una democracia para ciudadanos y ciudadanas”, tal como lo afirma su Director Nacional, Gustavo Quiroz³¹.

²⁹ http://elcomercio.pe/noticia/487373/mas-mitad-limenos-ya-no-desea-irse-pais_1

³⁰ <http://elcomercio.pe/noticia/487533/fmi-liderara-crecimiento-economico-latinoamerica-hasta-2015>

³¹ QUIROZ ARBULU, Gustavo. Jurado Nacional de Elecciones. Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNFECC). En Revista de Derecho Electoral. Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones. Lima. Abril. Año 4. No. 4. 2010. p 68.

En este sentido, el Plan distingue tres grupos objetivos: Niños, niñas y adolescentes, ciudadanos con mayoría de edad y mujeres. Así el programa detalla las siguientes acciones:

1. Programa de formación temprana en ciudadanía (niños, niñas y adolescentes).- Dividido en dos etapas:

Etapa de sensibilización y concientización: Las actividades desarrolladas son talleres informativos y de diagnóstico de cuatro horas dirigidas a especialistas del Ministerio de Educación, así como el diseño y ejecución del Concurso Nacional Escolar denominado “Formando Ciudadanía desde el Colegio 2009”.

Etapa de desarrollo de competencias y seguimiento: Se efectúa a través de seminario – taller de cuarenta horas dirigidas al personal del Ministerio de Educación encargados de los municipios escolares y del área de formación ciudadana cívica; asimismo las acciones de seguimiento se efectúan a través de un sistema informático llamado Sistema de Aprendizaje Electoral (SAVE) escolar.

2. Programa de formación continua en ciudadanía (ciudadanos con mayoría de edad).- El cual se divide en dos etapas:

Etapa de sensibilización y desarrollo de capacidades: Mediante el apoyo de aliados estratégicos se desarrollan visitas de diagnóstico con la finalidad de efectuar un levantamiento de información de realidades determinadas y sensibilizar a las comunidades sobre los valores democráticos. Asimismo, se desarrollan seminarios – taller de formación de veinte horas dirigidos a líderes de organizaciones de base en temas de democracia como base del desarrollo económico y la inclusión social. Finalmente, se diseñan y distribuyen materiales de sensibilización mediante la realización de talleres de ocho horas sobre el rol de comunicadores sociales en el fortalecimiento de la democracia.

Etapa de monitoreo de actividades: Las actividades que se realizan son de seguimiento y reforzamiento de actividades ejecutadas mediante el apoyo con aliados estratégicos de la sociedad civil, y se ejecuta un Concurso Nacional sobre mejores iniciativas para la gobernabilidad democrática en gobiernos provinciales y distritales, es decir, locales.

3. Programa Mujer y Ciudadanía.- Se trabaja sobre grupos de mujeres con mayoría de edad que pertenecen a grupos sociales donde impera la inequidad, desigualdad y exclusión por razón de género. Para ello, se genera un elemento de desarrollo y fortalecimiento de capacidades a través de:

- Actividades formativas dirigidas a mujeres lideresas electorales y autoridades por el que se busca promover la igualdad de oportunidades en participación política y se brinda el curso en Formación Política y Género.
- Actividades formativas dirigidas a representantes de las organizaciones políticas a través de las cuales, se brinda promoción de igualdades en participación políticas en zonas seleccionadas que requieran reforzar estos conocimientos.

- Actividades formativas con autoridades locales para generar también la promoción de igualdades políticas.
- Producción de materiales formativos y de difusión como boletines estadísticos, estudios de casos y kits educativos.

De forma similar, se cuentan con programas complementarios y paralelos que dentro del paradigma de democracia de ciudadanos busca consolidar los fines de la Dirección, tales como:

- a) Centro de Documentación e Información Electoral (CEDEI), proyecto que busca aprovechar las herramientas informáticas en el uso de la literatura especializada.
- b) Museo electoral y de la democracia, que pretende recobrar el patrimonio cultural democrático en nuestro país generando con ello, sensibilización de nuestra historia en la lucha por la democracia.
- c) Programa Nacional de Voluntariado en Educación y Formación Cívica Ciudadana, proyecto destinado a incluir a los ciudadanos, especialmente jóvenes estudiantes, en un rol de facilitador y promotor de la educación cívica política, al replicar los conocimientos en las diferentes localidades del país, a través del apoyo de universidades públicas y privadas, y mediante convenios marcos.
- d) ACE Project – Convenio, Red ACE de conocimientos electorales, que se desarrolla a través de un sistema virtual y dinámico de almacenamiento eficiente de información electoral.
- e) Proyecto Brigde – Generando Recursos Para La Democracia, La Gobernabilidad Y Las Elecciones, convenio destinado a fortalecer las capacidades de la gestión electoral en el país.

De lo hasta aquí expuesto, se puede colegir que la educación cívica política desarrollada por el Perú, a través del órgano electoral competente, considera la construcción de la democracia hacia la ciudadanía, generando acciones que concientizan los valores democráticos en la población y considerando además un tratamiento diferenciado en los diversos grupos sociales, e incluso estatales, a los que se dirigen.

Por otra parte, constituye un esfuerzo inédito en la región que además de propiciar una formación cívica de democracia y ciudadanía, el Jurado Nacional de Elecciones del Perú apuesta por la creación de un órgano educativo de alta especialización que no sólo fortalece las capacidades que los ciudadanos puedan adquirir de los programas anteriormente revisados, sino que además nutre a la sociedad en general, en comparación con los centros universitarios especializados, de estudios avanzados sobre democracia, ciudadanía y sistemas políticos.

Esta especialización de la materia, la desarrolla el JNE a través de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad, la que ha clasificado su función y rol a través de los siguientes

programas y productos académicos, en el que confluyen especialistas nacionales y extranjeros de reconocida trayectoria académica:

- a) **Programa de Formación en Democracia.-** Se busca generar una base para la preparación de estudios sobre democracia, ciudadanía, gobernabilidad y materia electoral, y está dividido en los siguientes:
- Curso de Derecho Electoral: En convenio con universidades públicas y privadas del Perú, la Escuela Electoral y de Gobernabilidad ha podido incorporar en la currícula de estudios de la carrera de Derecho, el curso de Derecho Electoral; en el que los estudiantes de derecho cursan materias referidas a las instituciones y mecanismos de la democracia y la participación política del ciudadano, así como del sistema normativo electoral. Los docentes son especialistas de trayectoria del mismo Jurado Nacional de Elecciones, y esta iniciativa ha permitido que las universidades, que antes no tenían dentro de sus planes curriculares el curso, puedan ahora especializar a nuestros futuros abogados.
 - Martes Electorales: Constituye un programa académico en el que especialistas del Jurado Nacional de Elecciones, docentes nacionales y extranjeros, brindan los conocimientos sobre procesos electorales, ciudadanía, democracia, gobernabilidad y temas puntuales afines a organizaciones políticas, autoridades, profesionales, profesores, estudiantes y ciudadanía en general. Este programa se ha convertido en una escuela de formación básicamente para los ciudadanos, quienes se forman para efectuar una mejor participación en la vida política a fin de que aporten a los procesos de reforma del Estado como a la gobernabilidad democrática del país. Este ciclo se ejerce mediante módulos de cuatro sesiones en promedio a lo largo del todo el año.
 - Seminarios Nacionales e Internacionales: Se desarrollan en base a determinados temas de coyuntura en el que se profundiza la investigación con las ponencias de especialistas nacionales y extranjeros. Así por ejemplo, en el año 2009 se desarrolló el Seminario Internacional “La Implementación del Voto Electrónico, Perspectivas y Aspectos Normativos”, en concordancia con las propuestas de voto electrónico que se pretenden instalar en el Perú, y recientemente este año, se llevó a cabo el Seminario Internacional “La Reforma Electoral en el Perú: Análisis de las propuestas del voto facultativo y la reformación parcial del Congreso”, el cual generó un debate interesante y que actualmente forma parte de la agenda en miras de una reforma de nuestro sistema político.
- b) **Programa de Escuelas Especializadas.-** La Escuela Electoral y de Gobernabilidad ya considera que la democracia de ciudadanía implica también la formación cívica política en grupos sociales plenamente identificados y particulares; por ello, se pretenden ofrecer a estos públicos específicos herramientas cognitivas y de gestión necesarias para desarrollar sus funciones y roles con eficiencia. Actualmente, se trabajan las siguientes:

- Escuela de Jóvenes: Considerando que las últimas reformas legislativas en materia de procesos electorales, implica el reconocimiento de determinadas cuotas de jóvenes para determinados cargos públicos de elección popular, se brinda un programa de especialización a jóvenes líderes de los propios partidos políticos, y también de la sociedad civil, a fin de fortalecer las condiciones de gobernabilidad democrática a través de brindar herramientas que les permitan recoger eficientemente las propuestas de reforma política, de liderazgo político democrático; esto permite que los jóvenes se encuentren en mejor preparación para afrontar un mayor protagonismo en la vida política del país. Dentro de los temas analizado en este programa se señalan los siguientes: Liderazgo juvenil democrático – perfil del candidato y autoridad joven, negociación estratégica e instrumentos para el diálogo en un contexto de institucionalidad democrática precaria y conflicto, organización de campañas electorales, protagonismo juvenil y elecciones municipales, gobernanza y prácticas de buen gobierno, introducción a la gestión municipal, gestión municipal con enfoque de juventud, entre otros.
- Escuela de Personeros: Se busca mediante este programa que los partidos y organizaciones políticas que participarán en los procesos electorales convocados, reciban una formación especializada en temas electorales a fin de aportar así a la gobernabilidad democrática y garantizar también el derecho al sufragio de los ciudadanos. Esto busca concientizar a los partidos políticos para buscar una disminución de las incidencias negativas que en procesos electorales pasados se ha venido observando; esto permite también fortalecer la democratización interna de los mismos partidos y organizaciones políticas. Así se desarrollan temas como: Importancia de los personeros, funcionamiento de las organizaciones políticas y democracia interna en los partidos, inscripción de candidaturas, importancia de la inclusión y mecanismos de cuotas, rol de los Jurados Electorales Especiales, impugnaciones en los procesos electorales, nulidad de un proceso electoral, neutralidad de los funcionarios públicos, garantías del proceso electoral, entre otros.
- c) **Programa de Estudios Avanzados**.- El programa se constituye en un referente académico de alto nivel en materia de democracia, ciudadanía y procesos electorales puesto que en él se profundizan el estudio y análisis de los temas políticos. Esta experiencia es una característica central del grado de especialización que un órgano electoral aporta para la educación cívica política en América Latina, el mismo que por pertenecer a una función orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, desarrolla un carácter de permanencia y mejora en el tiempo. El programa se subdivide a través de los siguientes productos académicos:
 - Cursos de Especialización: Constituyen estudios que brindan un conjunto de herramientas analíticas, conceptuales y comparadas en el que el análisis de los elementos del sistema político, ciudadanía y de la democracia, contiene un correlato de la realidad nacional y mundial. Ello, permite a los participantes, en su mayoría profesionales de las ciencias políticas, sociales y de derecho, obtener un panorama académico que sustente sus propuestas e investigaciones en los diferentes campos de acción a los que pertenecen. Así,

tenemos que por ejemplo en el presente año se han desarrollado los cursos de especialización de “Partidos y Reforma Política” cuyos temas centrales se refirieron a: Enfoques conceptuales del sistema de partidos políticos, rol de los partidos políticos en los sistemas democráticos y su función de representación y cambios en el contexto de la globalización, contexto y problemática de los partidos políticos en el Perú, grupos de presión y sociedad civil, incidencia, lobby y advocacy, y temas de debate actual sobre propuestas de reforma del sistema político. De similar forma, se desarrolló el curso de especialización “Análisis político en el marco de los procesos electorales 2010 – 2011” en el que se trataron los temas de: Elementos del análisis político de coyuntura, conceptualización y debate actual electoral, diagnóstico del presidencialismo en el Perú, construcción de escenarios alternativos en los procesos electorales, metodologías cualitativa y cuantitativa de la investigación social y política, entre otros.

- Cátedra Electoral: Constituye un espacio de expresión democrática para la ciudadanía con la finalidad de que participe en el debate académico y con ello, afianzar su participación; ello sumado al diálogo y análisis de profesionales, técnicos, especialistas y líderes nacionales bajo un enfoque estrictamente académico. En este programa se profundiza el análisis de temas de reforma política, gestión electoral y gobernabilidad democrática.
- Máster en Gobernabilidad y Procesos Electorales: El Jurado Nacional de Elecciones, en convenio con el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, España, ha desarrollado un programa de Máster, el cual es inédito en la región. Al respecto, esta propuesta se inició bajo la premisa de que en la actualidad las tareas y funciones de los expertos en procesos electorales y gobernabilidad democrática se ha convertido en una especialidad técnica y compleja, lo cual obliga a que los órganos electorales cuenten con profesionales debidamente instruidos a fin de consolidar la organización y administración electoral, como elemento básico para la consolidación y desarrollo de la democracia.

Esta materia considera por tanto, que existe una tendencia de cambio en la concepción de los procesos electorales que debe guardar el mismo tratamiento y estudio que los procesos democráticos surgidos. En razón a lo expuesto, el Máster tiene la intención de proveer a los sistemas electorales, expertos profesionales en gestión y administración en procesos electorales.

Por otro lado, la estructura curricular del Máster brinda la facilidad necesaria para que los profesionales que se encuentran en ejercicio puedan cursarla de manera eficiente, permitiéndose cursarlo de manera integral o a través de tres diplomados que lo conforman:

1. Diplomado en Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza.- Desarrollado en tres módulos: Democracia y Representación Política, Gobernabilidad e Ingeniería Electoral y Estado y Gobernanza.

2. Diplomado en Administración Electoral.- Igualmente se subdivide en tres módulos: La Administración Electoral y las Elecciones, las Nuevas Tecnologías y el Voto Electrónico, y Partidos Políticos y las Elecciones.
3. Diplomado en Comunicación Política y Electoral.- Los módulos son: Estrategias de Comunicación y Marketing Político, Proceso Político y Electoral en Perú: Opinión Pública y Resultados Electorales, y Dirección de Campañas, Adopción de Decisiones y Asesoramiento Político.

Al final y luego de la sustentación aprobatoria de la tesis correspondiente, se otorga el Título de Máster por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Por otro lado, en la actualidad, el Máster no sólo es cursado por profesionales peruanos de las diversas entidades públicas y de la sociedad civil, sino también por profesionales de organismos electorales y de la sociedad civil, de Ecuador y Argentina; incluso actualmente el porcentaje de alumnos extranjeros en relación con los ciudadanos peruanos, es mayor al 50%.

- d) **Publicaciones.**- Se desarrolla la publicación de investigaciones conformen se desarrollan en las diferentes áreas del Jurado Nacional de Elecciones, así como las que resultan de acuerdos con la cooperación nacional e internacional. En función a ello se efectúan los siguientes:
- Cuadernos para el Diálogo: Serie de breves ensayos referidos a aspectos relevantes de la cultura democrática y sus implicaciones con la comunidad política, con la finalidad de difundir los derechos y valores de la cultura política democrática en el país.
 - Revista de Derecho Electoral: Serie de publicaciones especializadas en materias como: Democracia, gobernabilidad, campañas electorales, educación cívica democrática, entre otros. Constituye una recopilación de artículos de destacados profesionales nacionales y extranjeros. El objetivo principal es contribuir la investigación y estudio de los temas propuestos convirtiendo a la Revista de Derecho Electoral en material de consulta obligatoria en la región.
 - Publicaciones varias: En función a los diversos convenios que ha celebrado el Jurado Nacional de Elecciones con organizaciones nacionales y extranjeras, la Escuela Electoral y de Gobernabilidad ha publicado obras como las efectuadas con la colaboración del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset: “Elecciones y sistemas electorales presidenciales en América Latina” editado e impreso por la empresa Miguel Ángel Porrúa de México, y “La Conquista del Poder: Elecciones y campañas presidenciales en América Latina” editado e impreso por editorial La Crujía de Argentina.

Como podemos apreciar de la experiencia de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Perú, esta especial institución de formación democrática también genera una mayor legitimidad de la institución electoral en el Perú, en este caso el Jurado Nacional de Elecciones; pues es desde dentro del Estado que se genera un debate político en el que

el ciudadano es el principal actor, acercando así el órgano electoral a la ciudadanía con el fin de formarla en democracia para una eficiente participación política en general, y no sólo electoral.

Por otro lado, las actividades desarrolladas por la Escuela Electoral y de Gobernabilidad nos permite concluir respecto de la educación cívica política en América Latina, que se pueden distinguir los siguientes niveles de evolución:

1. Primera etapa.- Inclusión en la currícula escolar de la asignatura de “educación cívica”, con la finalidad de fortalecer las nuevas democracias y ciudadanías, luego de los procesos de independización política en los países.
2. Segunda etapa.- Reinvidicación de la asignatura escolar “educación cívica” que por mucho tiempo estuvo aislada y sin contenido. Periodo actual de muchos países en los que los respectivos Ministerios de Educación están desarrollando actividades para fortalecer una cultura cívica.
3. Tercera etapa.- Capacitación a la población para garantizar el derecho al sufragio efectuado por los organismos o tribunales electorales.
4. Cuarta etapa.- Evolución en los organismos y tribunales electorales en el desarrollo de la función educativa al elector para convertirla en una dirigida al ciudadano, enseñando los valores democráticos para fortalecer la cultura política del país. Aquí ubicamos los casos de México, Costa Rica y Perú estudiados.
5. Quinta etapa.- Consolidación de la educación cívica política a través de los órganos electorales, en las que la función educativa se convierte en un fin en sí, consagrados por la normatividad aplicable y permanente en el tiempo. Se diferencia en tanto que brinda una formación especializada de alto nivel en temas de democracia, ciudadanía y gobernanza, como es el caso de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Perú, y en el que también podríamos incluir al Instituto de Formación en Estudios para la Democracia de Costa Rica.

Sin lugar a dudas, esta quinta etapa de la educación cívica política latinoamericana, significa un alto grado de evolución en el que el órgano electoral se afianza como el ente estatal responsable de la política pública de formación en democracia a la ciudadanía. Ello, permitirá que el ciudadano tenga una formación integral en términos de democracia, gobernabilidad y gobernanza, lo cual crea además, las condiciones necesarias para especializar el debate político necesario para mantener un estudio sobre la evolución de nuestras democracias, y medir así, sus implicancias y desafíos a futuro.

Como comentamos al inicio del presente estudio, los casi doscientos años de vida republicana de nuestros países, trajo consigo retos y desafíos para los órganos electorales en la búsqueda de consolidar los sistemas democráticos, en relación con elecciones válidas e imparciales; ello ha permitido que dichas instituciones hayan alcanzado un nivel aceptable de especialidad y eficiencia que conllevó a determinar que las primeras democracias consolidadas sean de corte electora.

Por esta razón, el adicionar el deber de formación cívica política a la ciudadanía como una función orgánica de las mismas, permite obtener esperanzas de pensar en una

cultura política de ciudadanas y ciudadanos que consolide las democracias que nuestros países necesitan para alcanzar el desarrollo pleno.

Conclusiones

1. Las democracias en América Latina constituyen procesos complejos que se encuentran actualmente en proceso de reconstrucción hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.
2. La ciudadanía latinoamericana constituye hoy en día, el eje central que se requiere fortalecer para la construcción de la nueva democracia; por lo que, su rol debe ver garantizado su ejercicio activo, conciente y responsable; en el que además, se deben considerar las diferencias y rasgos culturales, sociales, económicos y políticos de cada realidad a estudiar.
3. El análisis de la democracia hacia la ciudadanía, forma parte de la evolución de una democracia electoral aún vigente, y en el que se identifica a la educación cívica política como un elemento clave para el éxito de la transición referida.
4. El contexto descrito confirma que actualmente se generan las condiciones de un gran interés por conocer las posibilidades y límites que la educación cívica política puede aportar a la construcción de la cultura democrática.
5. La educación cívica política y su rol de formación de ciudadanía para el fortalecimiento de la democracia ha tenido diversas etapas desde la creación de las nuevas republicas en América Latina hasta la actualidad.
6. Los órganos electorales de los países latinoamericanos que iniciaron una función educativa electoral, consagrada incluso en sus constituciones y normatividad, tienen la posibilidad de convertirse en este contexto de reforma política, en los llamados para impulsar la formación de ciudadanía en democracia; existiendo experiencias exitosas en la región; es decir, el acercamiento a la ciudadanía constituye el accionar de una nueva política pública de los Estados.
7. El Perú aporta significativamente al estudio de la educación cívica política en Latinoamérica al dotar en primer término al Jurado Nacional de Elecciones, órgano constitucionalmente autónomo, la función de educación a la ciudadanía de los valores democráticos y con ello fortalecer una democracia de ciudadanas y ciudadanos, ejemplificando el enfoque de evolucionar de una educación electoral a una centrada en el ciudadano y la democracia. En este afán, la Escuela Electoral y de Gobernabilidad con los programas de alta especialización, especialmente el Máster en Gobernabilidad y Procesos Electorales, ha ampliado la perspectiva de la educación cívica política, enfatizando su función en una escala de alta especialización, que esperamos pueda continuar evolucionado a favor de la democracia y la ciudadanía en la región y el mundo.

Bibliografía

ARIAS MURILLO, Francisco Antonio. Ciudadanía en el Contexto Democrático de América Latina. En Hallazgos – Revista de Investigaciones. Colombia: Universidad Santo Tomás. No. 05. Año 2006. p 151 – 170.

BARCENA, Fernando. Oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política. Primera edición. Barcelona: Paidós. 1997. p 301.

DAHL, Robert Alan. La democracia: una guía para los ciudadanos. Madrid. Taurus. 1999. p 246.

MENDEZ DE HOYOS, Irma. Participación Electoral y Educación Cívica en América Latina. En: Primera Jornada Interamericana Electoral (México del 17 al 21 de noviembre de 2008)

MONROE MORANTE, Javier. Educación electoral y ciudadanía. Una aproximación a la experiencia de SER (1994-2001). Lima: Asociación SER. 2001. P 36.

PEREZ DUHARTE, José Alfredo. Elecciones, democracia y educación: La formación ciudadana como herramienta para contribuir a mejorar la calidad de la democracia en América Latina. Conferencia en la Universidad de Salamanca, España. 30 de setiembre 2009.

REIMER, Fernando. Educación para la Ciudadanía Democrática en América Latina. Presentación en la Organización de Estados Iberoamericanos. Conferencia brindada en Madrid, 14 de Noviembre 2007

TUNNERMANN BERNHEIN, Carlos. Una Nueva Cultura Política Para America Latina. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cielac/human/tunner.rtf>

ZUBIRÍA MUTIS, Blas. Democracia y Ciudadanía en América Latina: Dos procesos, dos conceptos claves en permanente construcción. En Clío América. Julio – Diciembre 2009. Año 3. No. 6. p. 139-151

La Democracia en el Perú. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Lima: PNUD. 2006. 2 volúmenes.

La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Buenos Aires: Aguilar, 2004. p 287.

Latinobarometro. Informe 2009. Noviembre – Santiago de Chile: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_LATINOBAROMETRO_INFO_RME_2009.pdf

Formación Cívica Política desde los Órganos Electorales: Las Experiencias de México y Costa Rica. Fundación Konrad Adenauer. Guatemala: Mayo 2009. p 48.

Educación electoral y promoción del voto de los electores indígenas y las mujeres rurales. Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE. Elecciones Regionales Municipales 2002. Lima: Diciembre 2002. p 158.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Organización de Estados Americanos. *La Democracia de Ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina.* <http://www.democraciadeciudadania.org/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD México. Seminario Internacional “Democracia, Estado y Ciudadanía en América Latina” Síntesis de debate: http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Debates_Seminario_Democracia_AL.pdf

Revista de Derecho Electoral. Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones. Lima. Abril. Año 4. No. 4. 2010. p 77.