
**Concurso de Investigación CIES ACDI IDRC
2005**

**Propuesta de Proyecto Mediano
COSTOS ELECTORALES EN EL PERÚ**

Lima, agosto de 2005

1) Título y subtítulo/ Centros/ Autores

Costos electorales en el Perú / desco / Raúl Eduardo Mauro Machuca

2) Objetivos y justificación del proyecto.

- Objetivos general y específicos

El presente proyecto de investigación tiene como objetivo fundamental estimar y evaluar los costos electorales de la última década en el Perú. Se pretende asimismo alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- Recopilar, ordenar y analizar cómo los presupuestos electorales son planificados, ejecutados y financiados en el Perú.
- Identificar y explicar las principales causas del incremento o decremento del costo de las elecciones en el Perú.
- Evaluar el nivel de costo-efectividad de las elecciones en el país.
- Identificar y explicitar las mejores prácticas de administración de los costos electorales en el país.
- Contribuir con una primera aproximación teórico-práctica al estudio de las políticas de administración electoral.
- Recomendar políticas que mejoren la eficiencia y efectividad de la organización y ejecución de procesos electorales futuros en el país.

- Problema de investigación e interrogantes que se pretende responder

La inversión democrática en procesos electorales en el Perú es un fenómeno que ha pasado desapercibido por los diferentes investigadores de la academia y la sociedad civil. Ello podría haber estado ocurriendo por la abundante atención que se le ha prestado a otros problemas que cubren la agenda política del país tales como la pobreza, el empleo ó el grado de focalización de las políticas sociales. Sin embargo, el Estado sigue organizando y ejecutando procesos electorales invirtiendo recursos escasos de todos los peruanos. Y lo hace con mayor frecuencia que en el pasado debido a que las demandas democráticas son cada vez más recurrentes, pero pocas veces son estudiadas desde un enfoque interdisciplinario de las ciencias sociales. En buena cuenta, no han habido iniciativas de investigación que hayan evaluado con detenimiento si se ha gestionado de manera adecuada los recursos comprometidos, o si se ha cumplido con determinados estándares de costo-efectividad, ni tampoco se han identificado las mejores prácticas de administración del presupuesto electoral.

En ese sentido, la presente investigación ha considerado conveniente preguntarse si el actual nivel de inversión de recursos en los procesos electorales contribuye de manera efectiva a la construcción democrática del país, o si esta debe ser incrementada o quizá más bien debe ser reducida. En ese sentido, este estudio también se pregunta si el actual diseño institucional a cargo de la administración electoral es la más adecuada para la gestión eficiente y efectiva de los procesos electorales en el Perú.

- Balance de conocimiento sobre el tema

La democracia precisa que sus representantes políticos sean elegidos de manera libre y transparente por parte de todos los ciudadanos en tanto es una fuente indispensable de legitimidad. Sin embargo, las elecciones no son el único componente que garantiza la vigencia de la democracia y de los derechos de los ciudadanos¹. El Informe de la democracia en América Latina preparado por el PNUD insta a hacer de la democracia electoral, una democracia de ciudadanos con el objetivo de lograr un verdadero desarrollo político, económico y social para la región (PNUD, 2004:36). Es decir, el sistema democrático debe garantizar su sostenibilidad no sólo por su origen sino también por la eficacia de su gestión.

Organizar y llevar a cabo un proceso de electoral es un proyecto enorme, complejo y costoso; sobre todo en las elecciones generales debido a que convoca a participar a más de 14 millones de personas en el Perú para elegir a un número importante de representantes. Por lo general, el éxito de una elección dependerá básicamente del grado de planificación del proceso, de la transparencia del mismo y del grado de coordinación previa que tengan los actores involucrados en dicho proceso electoral. Ello implica tomar en cuenta la disponibilidad de la infraestructura administrativa electoral necesaria para garantizar la calidad de los resultados de las elecciones. Esto puede significar un gran esfuerzo de inversión en material, equipo y capacitación en economías como la nuestra donde los recursos del Estado son muy limitados.

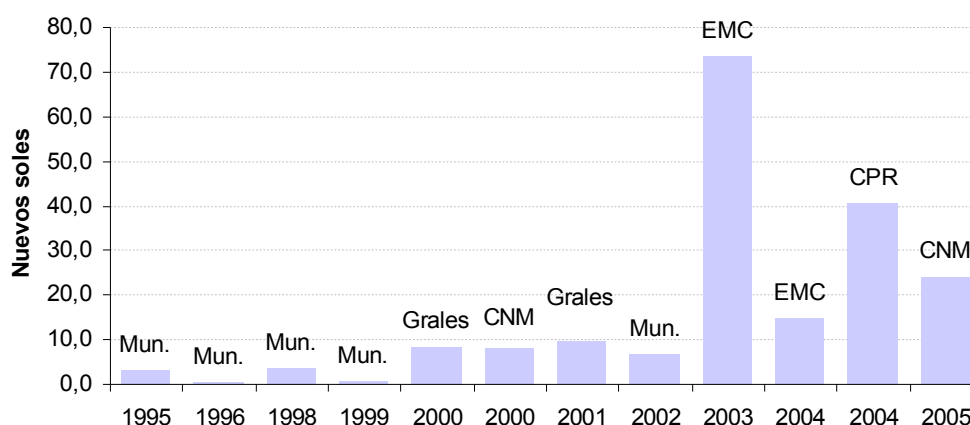
Si bien es cierto que una elección demanda un presupuesto importante de recursos de parte del tesoro público, ello no significa que en algún momento este se convierta en una razón prohibitiva para dejar de hacerla. Nadie puso en cuestión invertir en un nuevo proceso electoral para elegir al presidente y sus congresistas el año 2001 a pesar que ya se habían realizado elecciones generales el año anterior. La necesidad de invertir en un nuevo proceso electoral radicó en que las elecciones previas distaban de ser consideradas libres y justas según los estándares internacionales²; y con un gobierno elegido en tales condiciones era imposible continuar en un clima de sana democracia.

Además, los costos electorales parecen haber tenido un comportamiento creciente (véase el gráfico 1). Por lo general, la noción de costos crecientes tiene una connotación universalmente negativa; sin embargo, tomando en cuenta el sistema electoral que se haya seleccionado, no todo incremento de los costos resulta ser inconveniente ya que la selección del método de elección más directo o más barato puede resultar en un ahorro aparente al impactar de manera negativa en el sistema político del país (Reynolds & Reilly, 1999:115). Tal como se desprende de la reflexión anterior, puede resultar aún más oneroso el hecho de que el país pierda oportunidades de financiamiento fresco de la Cooperación Internacional y de inversión empresarial dado de que estos normalmente requieren de un entorno democrático garantizado por la ejecución de unas elecciones libres y justas.

¹ Muñoz, Hugo. "Diccionario Electoral". <http://www.iidh.ed.cr/capel/>

² Misión de Observación Electoral de la OEA, 25 de mayo de 2000.

Gráfico 1 Evolución del costo de las elecciones por elector según tipo, 1995-2005



Nota: Mun. Municipales; Grales. Elecciones generales; CNM. Elecciones de Representantes Profesionales y Abogados ante el CNM; EMC. Elecciones municipales complementarias; CPR. Consulta Popular de Revocatorias.

Fuente: Web ONPE – Gestión transparente.

Puede ensayarse un esquema teórico clásico del productor que ordene y oriente el análisis de la provisión de servicios electorales a la población de un determinado país. Para que el Estado pueda ofrecer servicios electorales al ciudadano este depende de la particular dotación de leyes, instituciones, infraestructura, y capital humano que este haya acumulado³. En el plano legal tenemos la Constitución Política de 1993, la Ley Orgánica de Elecciones, los reglamentos particulares de cada tipo de elección y las resoluciones que se emiten eventualmente para su gestión. En el plano institucional tenemos al Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Finalmente, en el plano de la infraestructura y el capital humano podemos considerar a los diferentes bienes de capital e inmuebles acumulados por el Estado así como las características de las categorías ocupacionales requeridas para la administración de tales instituciones.

Adicionalmente, el Estado debe demandar y seleccionar a través de concurso público determinados productos y servicios disponibles en el mercado a fin de conseguir que las elecciones programadas sean exitosas, en términos de equidad, accesibilidad, seguridad, secrecía del voto, profesionalismo, responsabilidad, transparencia, sustentabilidad y costo-efectividad⁴. Así, para cada proceso electoral, debe seleccionarse a aquella(s) empresa(s) que reproducirá(n) los materiales electorales de capacitación electoral y las cédulas de sufragio. Debe elegirse a aquellas empresas de transporte que se encargarán de distribuir y recoger los materiales electorales en todo el país. Debe coordinarse la

³ Para la formulación de la Ley del Presupuesto 2005, se ha considerado que el gasto administrativo incurrido en la ONPE, el JNE y el RENIEC es necesario para el correcto funcionamiento de la Administración Pública, ya que los servicios que esta institución provee tiene como beneficiarios directos e indirectos a todos los peruanos. Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto 2005, Cap. VIII Análisis Costo Beneficio del Proyecto de Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2005, Apartado Evaluación de la Asignación del Presupuesto, Inciso 'd', pág. 165.

⁴ Principios éticos que debería guiar un proceso electoral según el Proyecto ACE: www.aceproject.org.

movilización de las fuerzas armadas y de la policía nacional para garantizar la seguridad durante el proceso. También deben instalarse oficinas descentralizadas que operativizarán las elecciones a nivel regional o distrital, lo que implica la selección y alquiler de locales para tal fin, el alquiler de los equipos y la contratación de la(s) empresa(s) que brinde(n) el sistema de comunicaciones e informática para el escrutinio a nivel nacional. Adicionalmente, se contratan seguros y alquilan bienes para garantizar que estas oficinas descentralizadas cumplan con sus funciones adecuadamente. Finalmente, se contrata personal temporal para cubrir las responsabilidades asignadas en cuanto a la ejecución (Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales o ODPEs) y supervisión (Jurados Especiales Electorales o JEEs) de las elecciones se refiere.

- Contribución o valor agregado que se espera de la ejecución del estudio

La ejecución del presente estudio contribuirá con el conocimiento y evaluación de un área poco explorada pero medular dentro del espectro de las políticas públicas orientadas a la construcción y el fortalecimiento de la democracia, primera política de interés formulada en el Acuerdo Nacional al 2021 (www.acuerdonacional.gob.pe). Asimismo, esta investigación mostrará información cuantitativa y cualitativa valiosa para la planificación y evaluación del presupuesto de futuros procesos electorales. En ese sentido, se pretende identificar y explicitar las mejores prácticas de administración de los costos electorales que pueden ser reforzadas al interior de la ONPE. Finalmente, este estudio contribuirá a través de un estudio de caso (el peruano) a las redes de conocimiento electoral internacional sobre la formulación, ejecución y financiamiento de procesos electorales.

- Índice tentativo del documento final

El estudio tiene como índice tentativo a ser desarrollado lo siguiente:

1. Introducción
2. Antecedentes
3. La oferta de servicios electorales en el Perú
 - El sistema electoral
 - Legislación electoral
4. La demanda derivada de los servicios electorales
 - Las empresas
 - Las personas
5. Evaluación de la gestión de los presupuestos electorales
 - Criterios
 - Formulación
 - Ejecución
 - Financiamiento
6. Análisis costo-efectividad
 - Elecciones generales
 - Elecciones municipales
 - Otros tipos de elecciones
6. Conclusiones
7. Hacia la construcción de una política electoral
8. Referencias

9. Anexos

3) Marco teórico

- Breve balance sobre la literatura peruana sobre el tema

El análisis de los costos electorales en el Perú es un campo no explorado. No existe una evaluación del nivel de inversión en democracia en lo que sería uno de sus componentes más importantes: el presupuesto electoral. La bibliografía local disponible proviene principalmente de la institución que organiza y ejecuta las elecciones en el país: la ONPE. En primer lugar, Tuesta (2004), como parte de su experiencia en la administración de esta institución escribió el artículo: “La democracia tiene un costo: hacer elecciones”. En este documento, el autor reflexiona sobre la necesidad de realizar elecciones como parte de la garantía de un determinado país para construir un clima democrático sano. En ese sentido, aunque el autor no lo señala explícitamente, los costos incurridos durante la organización y la ejecución exitosa de una elección forman parte de la inversión en democracia que realiza el país. Una categorización de los costos principales de un proceso electoral son: i) organización, ii) fiscalización y control, iii) administración de justicia, y iv) campañas electorales. Todos estos costos se encuentran vinculados principalmente a las tareas de rutina y de proceso originados a partir de la convocatoria de una elección.

No obstante, no todo proceso electoral obtiene resultados políticos favorables para un país. En efecto, si los resultados de un determinado proceso electoral conducen a un clima de inestabilidad política posterior, el costo incurrido durante el mismo no habrá sido costo-efectivo. Un trabajo que estudia esta contingencia es el realizado Pérez-Liñán (2002) sobre la base de un análisis cuantitativo de 76 elecciones realizadas en 18 países de América Latina entre 1979-2002. Esta investigación encuentra evidencia de que el balotaje o segunda vuelta electoral sería innecesaria debido a que incrementa las posibilidades de reversión de resultado y de iniciar un proceso de crisis de gobernabilidad⁵. En ese sentido, el gasto adicional incurrido por la organización de la segunda vuelta no sería costo-efectivo al no poder garantizar la legitimidad del candidato que tuvo más votos en la primera vuelta, y en el caso de la reversión del resultado, introduciría un fuerte factor de inestabilidad de la gobernabilidad del país en cuestión.

Por otra parte, una investigación aplicada orientada al incremento de la eficiencia y la efectividad operativa de la jornada electoral es la realizada por Reyna y Cáceres (2003). En este trabajo, los autores presentan una serie de recomendaciones prácticas a partir de un análisis del desempeño de los miembros de mesa durante la jornada electoral de noviembre de 2002, realizado sobre la base de una muestra de 600 mesas de sufragio ubicadas en seis provincias del país (Arequipa, Chiclayo, Cusco, Huamanga, Lima y Maynas). Los criterios de eficiencia a los que arriban enfocan en la simplificación de los materiales y de los procedimientos electorales. Adicionalmente, los autores recomiendan establecer incentivos a los miembros de mesa así como realizar cambios en la legislación electoral (en lo relacionado al número de electores que

⁵ Reversión del resultado es aquella situación cuando el candidato perdedor sale ganando el balotaje.

debe tener una mesa o a la instalación de ODPEs), a fin de incrementar la efectividad de la jornada electoral. En ese sentido, puede destacarse que la investigación brinda un abanico de criterios de evaluación de costo-efectividad adicionales a la sola comparación del presupuesto electoral y número de electores.

La Asociación Civil Transparencia, ONG peruana dedicada a incrementar la participación ciudadana democrática, publicó uno de los escasos ejercicios de cuantificación de los costos electorales, realizado por Roncagliolo (2001). Este investigador calculó el costo de las elecciones presidenciales del 2001 (donde se encuentran incluidas la primera y segunda vuelta) en aproximadamente US\$ 78.6 millones. Este monto agrega, no obstante, no sólo los costos de organización y ejecución del proceso electoral incurridos por la ONPE, sino también los costos de fiscalización del JNE, y los costos del RENIEC incurridos en la verificación de la lista de adherentes a las agrupaciones políticas y actualización del padrón electoral. Estas tres instituciones conforman lo que la Constitución Política Peruana de 1993 y la Ley Orgánica de Elecciones denominan el Sistema Electoral Peruano⁶. En el mismo documento, Roncagliolo presenta una relación de costos en dólares americanos por elector a nivel internacional, donde el Perú (en las elecciones 2001) se ubica en el puesto 15 de los 52 países mostrados en dicha lista. Este representa un 12.4% del costo por elector de las elecciones de Cambodia en 1993 (el país cuyo costo por elector es el más elevado), y 31 veces más caro que las elecciones celebradas en Bangladesh (el país con costo por elector más bajo).

A nivel internacional, la bibliografía encontrada privilegia en primer lugar el análisis del problema del financiamiento de partidos políticos y en segundo lugar, los costos de los procesos electorales. Dentro del campo que nos concierne, el Proyecto ACE (Administration and Cost of Elections) brinda criterios orientadores básicos acerca de la planificación y la formulación de los presupuestos de los procesos, los que han sido enunciados como Principios éticos o guía más arriba (pie de página 3). Esta web es una iniciativa de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA). El proyecto se encuentra en sus fases iniciales y busca promover el conocimiento sobre los procesos electorales y su administración en las distintas regiones del mundo.

El Instituto IDEA (Reynolds & Reilly, 1999:115) describe los principales factores que presionan sobre los costos electorales, entre ellos: el incremento natural de la población electoral, el nivel educativo de los votantes, la definición de los límites de los distritos electorales, el incremento de la frecuencia de las elecciones, el sistema electoral elegido, el diseño de las cédulas de sufragio, el método de conteo de votos, los plazos y la disponibilidad presupuestal y el particular diseño institucional de la administración electoral de cada país. Pese a estos aportes

⁶ Definición muy particular en nuestro país. El sistema electoral se define, en sentido estrictamente científico, "...al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público" (Nohlen, Dieter. Diccionario Electoral. Tomado de la web del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos <http://www.iidh.ed.cr/capel/>).

realizados no existe una estimación cuantitativa del aporte o importancia de cada uno de estos factores señalados en el costo total de una elección.

Finalmente, López (2004) reseña las principales conclusiones y lecciones aprendidas de diferentes procesos electorales generales a nivel internacional a través de una investigación realizada para el PNUD (López, 2000), destacándose la importancia de que las elecciones administradas por órganos electorales independientes y permanentes (EMBs por sus siglas en inglés, OAE en español) son preferidas a aquellas organizadas por el poder ejecutivo directamente que por lo general crean estructuras electorales temporales. Ello se debería básicamente a que las administraciones permanentes acumulan aprendizajes en cada proceso electoral que permiten reducir costos en el mediano y largo plazo; lo que aunado a su independencia y profesionalismo garantizarían la neutralidad de los procesos electorales que estos organizan y ejecutan.

El principal argumento detrás de dicha investigación es que toda actividad que contribuya a crear un mayor clima de confianza hacia la administración del proceso electoral es ahorradora de costos. La metodología usada, discutible para muchos por la variada conformación de los sistemas electorales, es una comparación estadística internacional de las variables de costo por elector habilitado y categorías de ambiente político e institucional de cada país.

- Principales preguntas de investigación

Las preguntas que motivan esta investigación son las siguientes:

- ¿Cuáles son las características de la oferta de servicios electorales provista por el Estado en nuestro país? ¿Cómo afecta esta en la determinación de los costos electorales?
- ¿Cuál ha sido el nivel de inversión en democracia dedicada a los procesos electorales de la última década en el Perú? ¿Cuál es su importancia en el presupuesto nacional y en el PBI?
- ¿Cuál ha sido su distribución entre las instituciones encargadas de la administración electoral?
- ¿Cómo se han financiado los procesos electorales en el país?
- ¿Cuál ha sido la evolución de los factores que presionan en los costos de las elecciones en el país?
- ¿Cuáles son las características de los principales proveedores de servicios a la administración electoral y cómo inciden en el presupuesto electoral?
- ¿Cómo impactan estos en la distribución de los costos de las elecciones según categorías de gasto específicos del presupuesto?
- ¿Cuán costo efectivas han sido las elecciones en el Perú?
- ¿Qué recomendaciones pueden servir para incrementar la eficiencia y la efectividad en la administración de los procesos electorales?

- Hipótesis de trabajo

Las principales hipótesis que guiarán al estudio son las siguientes:

- La aplicación de una misma ley o reglamentos electorales similares para todo tipo procesos contribuye al encarecimiento de algunas de estos.
- El particular diseño tri-institucional de la administración electoral peruana, vigente a partir de la Constitución Política de 1993, contribuye al encarecimiento de las elecciones debido a la competencia que promueve entre ellas por las funciones, actividades y recursos electorales.
- El monopolio de mercado que gozan algunos de los principales proveedores de servicios a la administración electoral del Estado contribuye al encarecimiento de los procesos electorales, problema que no ha podido ser adecuadamente superado por las sucesivas gestiones electorales.

4) Metodología.

- Cómo se responderá a las preguntas planteadas

El estudio plantea un primer acercamiento para comprender la dinámica presupuestaria y económica de la política electoral. El enfoque adoptado es una aplicación de la teoría clásica del productor donde los insumos serían la dotación legal, institucional, infraestructura y capital humano del que se dispone el Estado para proveer de servicios electorales a la ciudadanía. En ese sentido, el presente estudio pretende recopilar, sistematizar y analizar información disponible sobre la política presupuestaria electoral completando los siguientes pasos:

En primer lugar, se hará una revisión de la legislación electoral vigente, incluida la actual Constitución Política Peruana, la Ley Orgánica de Elecciones, y los reglamentos de cada uno de los tipos de proceso electoral que organiza y ejecuta la ONPE, a saber: Elecciones Generales, Regionales, Municipales, Complementarias, Revocatorias, Referéndum, y Consejo Nacional de la Magistratura. Esta actividad se realizará con la finalidad de determinar, explicitar y evaluar el impacto que tiene cada una de estas leyes en la formación del costo de las elecciones.

En segundo lugar, se realizará una revisión documentaria de los oficios, informes y resoluciones emitidos por los principales organismos del Estado que intervienen como actores durante la organización y ejecución de un proceso electoral tales como el Consejo Nacional de la Magistratura, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Jurado Nacional de Elecciones, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y el Ministerio de Economía y Finanzas. Esta actividad permitirá responder las preguntas relativas a cómo se financian, administran y ejecutan los presupuestos electorales.

En tercer lugar, se tiene previsto realizar un análisis comparado entre presupuestos electorales programados y ejecutados según partidas de gasto específicos de los principales organismos que conforman el sistema electoral peruano, es decir: el JNE, el RENIEC y la ONPE. Como quiera que la mayor responsabilidad operativa de un proceso electoral descansa en la ONPE, se realizará un análisis comparativo de los presupuestos electorales (planificados y ejecutados) de los últimos diez años, destacando la evolución de los gastos según

cuenta específica. Paralelamente, se analizará el presupuesto institucional para mantener en funcionamiento a las tres instituciones señaladas cada año y revelar su importancia en el presupuesto y en la economía nacional.

En cuarto lugar, se evaluarán las características de los principales proveedores de productos y servicios a la administración electoral del Estado a fin de determinar su poder de mercado y su capacidad de influir en los precios. Esta tarea permitirá destacar el impacto que estos proveedores tienen sobre el presupuesto electoral y evaluar si esta es significativa y si atenta contra los intereses de inversión democrática. De ser este el caso, se recomendarán políticas que mejoren la eficiencia en la provisión de mercado de este producto o servicio. Debido a que la ONPE concentra la mayor parte de las actividades relacionadas a la organización y ejecución del proceso electoral, el análisis se concentrará en los proveedores de esta institución.

En quinto lugar, se evaluará el nivel de costo efectividad de los presupuestos a partir de los costos unitarios calculados por elector habilitado, por sufragante, por mesas programadas, por mesas instaladas, y por Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales organizadas. El análisis costo-efectividad es una forma de valoración económica que compara los efectos positivos o negativos de un determinado proyecto. Los costos se valoran en unidades monetarias y los beneficios en unidades de efectividad que dependen de lo que se está evaluando. En nuestro caso, las unidades de efectividad serán básicamente los resultados de participación electoral (electores que sufragaron, mesas instaladas, etc.) mientras que los costos constituyen el presupuesto electoral (habilitado y ejecutado). Ello no implica que durante la bibliografía revisada se identifiquen indicadores de efectividad electoral que resulten más útiles para el estudio y que por lo tanto sean utilizados para alcanzar los objetivos propuestos.

Finalmente, se hará un análisis del crecimiento poblacional electoral a fin de revelar la importancia de este componente como potencial causa del incremento de los costos electorales.

- Variables explicativas y explicadas, y su interrelación

La principal variable explicada es el costo de las elecciones, en tanto que las variables explicativas identificadas son el sistema electoral, la configuración institucional que administra las elecciones y el crecimiento de la población electoral. Los cambios en el sistema electoral pueden incidir positiva o negativamente en el costo final de una elección dependiendo del tipo que este se trate. De igual manera, la configuración institucional de la administración electoral, compuesta por tres instituciones, ha generado presiones constantes por nuevos requerimientos de recursos lo que ha incidido de manera natural en un encarecimiento progresivo de las elecciones. Finalmente, el crecimiento poblacional ha introducido complejizaciones en el registro del padrón, la demarcación de los distritos electorales, entre otros aspectos operativos propios de la elección que inciden negativamente en el costo por elector.

- Fuentes de información

Las fuentes de información identificadas incluyen:

En primer lugar, la página web de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas (transparencia-economica.mef.gob.pe) la cual contiene información de los presupuestos electorales ejecutados por organismo y según proceso electoral de la última década. La información recopilada de esta web será analizada a través del tiempo prestando atención especial a la importancia relativa de las tres instituciones que conforman el sistema electoral peruano, al tipo de proceso electoral ejecutado y el tipo de gasto incurrido (gasto corriente y de capital).

En segundo lugar, será necesario recopilar información presupuestaria de cada una de las instituciones que conforman la administración electoral peruana así como de los resultados de participación electoral de la ONPE. En ese sentido será importante la recopilación de la información relativa a la planificación y ejecución presupuestaria de cada proceso electoral, incluyendo documentos como: proyectos de presupuesto electoral, informes de ejecución presupuestal, y la información preparada para la realización de auditorías externas de cada proceso electoral. De igual manera, será importante obtener la información del número de electores habilitados en cada proceso electoral a nivel nacional y regional así como también el porcentaje de participación electoral en cada uno de ellos.

En tercer lugar, será necesario realizar entrevistas a funcionarios actuales, y ex funcionarios de esta institución con el objetivo de esclarecer las circunstancias y estrategias adoptadas para gestionar de manera más eficiente el presupuesto de cada proceso electoral. Para ello se ha identificado entrevistar tentativamente a las siguientes personas de la ONPE⁷:

Funcionarios actuales:

- Sr. Rubén Durand Pardo – Jefe del Gabinete de Asesores.
- Sr. Carlos Saavedra Sánchez – Gerente de Organización y Programación de Procesos Electorales.
- Sr. Félix Portugal Cruzate – Gerente de Planeamiento.
- Sr. Roger Simich García – Gerente de Administración y Finanzas.

Ex Funcionarios:

- Sr. Fernando Tuesta Soldevilla – Jefe Nacional.
- Sr. Carlos Reyna Izaguirre – Gerente del Centro de Investigación Electoral.

⁷ Aún no se ha identificado a los funcionarios o ex funcionarios a entrevistar del JNE y del RENIEC.

5) Plan de incidencia en las políticas públicas

- Usuarios del proyecto de investigación

El principal usuario del presente proyecto de investigación será la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en tanto que este estudio enfoca principalmente en la mejora de los procesos de planificación, ejecución y financiamiento de los procesos electorales. No obstante, las tres instituciones que conforman la administración electoral peruana tendrán interés especial en los resultados de esta investigación ya que se brindará elementos para incrementar la eficiencia y la efectividad de la política electoral en nuestro país.

- Grado de compromiso con el proyecto

No ha sido posible comprometer a la actual administración de la ONPE como potencial usuaria del presente proyecto debido a la sensibilidad que el tema de investigación confiere a su desempeño institucional. De hecho, el autor de la presente propuesta de investigación, ha elaborado durante el mes de junio del presente año, un informe de evaluación de las elecciones de los representantes al Consejo Nacional de La Magistratura del 2005 como parte de sus actividades como Asistente de Investigación en la ONPE, función cumplida entre el mes de noviembre de 2004 al mes de julio de 2005. En dicha evaluación se encontró que los costos totales de esta elección se duplicaron con respecto a similar proceso durante el 2000, en tanto que el costo por sufragante se incrementó en aproximadamente 87%. Estos resultados motivaron que el Jefe de Asesores (Sr. Rubén Pardo) objetara el estudio, en tanto que el Gerente de Organización y Programación de Procesos Electorales (Sr. Carlos Saavedra Sánchez) solicitó que el referido informe no fuera difundido.

- Estrategia-plan de incidencia

La estrategia-plan de incidencia es como sigue:

Dado que el principal problema identificado es el encarecimiento del presupuesto electoral y la falta de evaluaciones independientes de sus causas ante la opinión pública.

Se propone incidir en dos niveles: en primer lugar en la falta de transparencia en lo relativo a la gestión presupuestaria de la ONPE; en segundo lugar, en los cambios legales necesarios para mejorar la eficiencia y efectividad operativa de los procesos electorales; y en tercer lugar, en la actual configuración de la administración electoral del país conformada por la ONPE, el JNE y el RENIEC.

El blanco primario de incidencia es la ONPE, institución que se encarga de organizar y ejecutar los procesos electorales. Esta institución ejecuta procesos de sistematización y evaluación a través de dos canales: el primero a través de talleres de evaluación al final de cada proceso electoral organizados por la Gerencia de Planeamiento y la Gerencia de Organización y Programación de Procesos Electorales. En segundo lugar,

a través de investigaciones y evaluaciones realizadas por el Centro de Investigación Electoral. En teoría, los resultados de los procesos conducen a una mejora en la toma de decisiones de subsiguientes procesos electorales.

Entre los aliados de la incidencia, podemos contar con la oportunidad brindada por el CIES para realizar una investigación independiente que conduzca a una mejora de la formulación y ejecución de las políticas públicas. En ese sentido, esta investigación se inscribe en la agenda de investigación sobre la *Reforma del Estado* propuesta por el Balance de la Investigación Económica y Social en el Perú (Iguñiz y Barrantes, 2004: 115). Los productos obtenidos por esta investigación redundarán en el misión central del CIES: contribuir al desarrollo del Perú, elevando el nivel del debate nacional sobre las opciones clave de política económica y social. Otro aliado potencial de la incidencia será el Grupo Propuesta Ciudadana, principal colectivo de ONGs dedicado a realizar actividades que consoliden el sistema democrático en el país a través de la elaboración de políticas para la Reforma del Estado.

Un probable actor interesado en los resultados de esta investigación, pero con intereses adversos, sería el JNE, institución que se encuentra en franca competencia por recuperar la facultad de organizar y ejecutar elecciones como lo tenía antes de la creación de la ONPE. Debe quedar en claro, no obstante, que esta investigación pone en cuestión no la eficiencia o efectividad operativa de la ONPE, sino la inadecuada configuración de organismos electorales que encarece innecesariamente las elecciones. Parte de las recomendaciones internacionales es que los organismos encargados de realizar elecciones tengan no sólo independencia operativa sino también autonomía financiera para garantizar características deseables de dicho organismo, a saber: eficiencia, pureza, facilidad de acceso, ausencia de fraude y pluralismo político y participación amplia (Muñoz, Ob. Cit).

El equipo de trabajo en el plan de incidencia estará conformado por profesionales pertenecientes el Grupo de Investigación Socio Económica de Desco. El grado de comprometimiento institucional es cabal por cuanto esta investigación forma parte de la estrategia de reposicionamiento político de la institución, que busca incidir de manera concreta en la formación de políticas públicas. En este caso, de la política electoral.

Las acciones de incidencia planteadas son las siguientes:

Durante los nueve meses que se estima durará la investigación se plantea reproducir resultados parciales de la misma a través de la publicación de artículos trimestrales de interés en dos de los boletines principales de la institución: *Construyendo Democracia y Economía y Bienestar*. Adicionalmente se redactarán columnas de opinión en la web institucional de desco, en su sección: Desco-opina. Estas actividades contribuirán a una mayor discusión sobre las mejoras en la política electoral al brindar criterios

de costo efectividad y costo eficiencia, especialmente ante la programación de las elecciones generales en abril del 2006.

Se plantea la organización de dos foros-seminarios de presentación de resultados: parciales en primer término (diciembre del presente año), y finales al culminar la investigación (mayo del 2006). El objetivo será agendar los cambios que se crean necesarios en la legislación electoral, el sistema electoral y/o la administración electoral fruto de una discusión de los resultados de la investigación entre los representantes de la academia y la sociedad civil que sean invitados a participar.

Estas propuestas serán presentadas ante diversos espacios de opinión pública y presentadas por escrito ante el Congreso de la República.

El seguimiento del impacto esperado se hará a través del número de veces que sea citado el documento por notas periodísticas, reportajes, u otros medios de prensa ajenos a Desco. También será importante recabar los pronunciamientos que los organismos electorales hagan respecto de los documentos parcial y final de la investigación, evaluando si toman algunos o todos los puntos recomendados por la misma para la ejecución eficiente y efectiva de las elecciones generales del 2006.

6) Currículo vitae del investigador

Apellido paterno	Apellido materno	Nombres
Mauro	Machuca	Raúl Eduardo

Fecha de nacimiento	Departamento	País
01/07/1974	La Libertad	Perú

Dirección domiciliaria	Teléfono
Av. Mariscal La Mar 422 Dpto. 506 – Miraflores	4213739

Centro de trabajo
DESCO – Centro de Estudios y De Promoción del Desarrollo

Dirección del centro de trabajo	Teléfono	Fax
Calle León de La Fuente 110 - Magdalena	613-8300	613-8308

Correo electrónico
remm@desco.org.pe / izfo@yahoo.com / maurov@speedy.com.pe

ESTUDIOS REALIZADOS

Estudios universitarios

Universidad	País	Especialidad	¿Egreso? (si / no)	Grado obtenido	Fecha de obtención
Pontificia Universidad Católica del Perú	Perú	Maestría Ciencia Política	No	En curso	En curso
Universidad Nacional de Ingeniería	Perú	Economía	Si	Ingeniero Economista	2002

Otros estudios

Centro de Estudios	País	Curso/Diploma/Carrera	Fecha de obtención
Escuela Nacional de Estadística del INEI	Perú	Análisis de la ENAHO aplicado a la investigación en políticas públicas	Marzo 2004
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO	Argentina	Los dilemas de la integración económica, los procesos de reforma social y económica, y la pobreza en América Latina y el Caribe	Noviembre 2004
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO	Argentina	Desarrollo, exclusión social y reducción de la pobreza. Conceptos, metodologías y políticas	Noviembre 2004
Escuela Nacional de Estadística del INEI	Perú	Indicadores sociales	Abril 2000

EXPERIENCIA PROFESIONAL

Institución	Departamento	Cargo	Dedicación	Fecha inicial	Fecha Final
ONPE	Centro de Investigación Electoral	Asistente de Investigación	Tiempo completo	Nov 2004	Julio 2005
SAVE THE CHILDREN	Importancia	Consultor	Consultoría	Nov 2004	Feb 2005

		económica del trabajo infantil	asociado	½ tiempo		
MINISTERIO DE EDUCACION	DE	Evaluación del Programa de Educación a Distancia	Consultor asociado	Consultoría ½ tiempo	Ene 2005	En curso
MINISTERIO DE EDUCACIÓN INSTITUTO CUANTO	DE	Validación del censo escolar 2004	Consultor asociado	Consultoría ½ tiempo	Jul 2004	Dic 2004
ADRA-PERU		Programa Nutrición Infantil – Consultoría análisis estadístico de la línea de base de nutrición infantil SUMAQ WAWA 2000	Consultor responsable	Consultoría ½ tiempo	Jun 2004	Ago 2004
ADRA – PERU		Consultoría Validación, procesamiento y análisis estadístico de datos para el indicador de desnutrición crónica del Programa de Nutrición Infantil.	Consultor responsable	Consultoría ½ tiempo	Ago 2003	Dic 2003
BANCO MUNDIAL		Costo-Beneficio de Invertir en Jóvenes en el Perú	Consultor responsable	Consultoría ½ tiempo	Jul 2003	Dic 2004
Ministerio de La Mujer y Desarrollo Social – Universidad Cayetano Heredia		Evaluación del Programa Nacional Wawawasi	Consultor asociado	Consultoría ½ tiempo	Jul 2003	Ene 2004
CARE - PERU		Medición del Coeficiente Empleo-Producto en las zonas de impacto del Programa REDESA	Consultor asociado	Consultoría ½ tiempo	Oct 2002	Mar 2003
Ministerio de Salud USAID		Sistematización del Proyecto 2000	Consultor asociado	Consultoría ½ tiempo	Mar 2002	Jul 2002

PUBLICACIONES

Título	Fecha	Número de páginas, editorial y/o medio
Ausentismo en el Perú: 1998 – 2002	2005	ONPE (por publicarse)
Pobreza en América Latina: ¿Quién tiene la culpa: las políticas o el crecimiento?	Oct 2004	28 págs. Revista Pobreza urbana y Desarrollo, Serie Programa FORTAL, Año 10, N° 24, Argentina.
Pobreza y desigualdad en el Perú: Los promedios no bastan	Jul 2003	35 págs. Perú Hoy, Desco, Lima.
Cambios de la pobreza en el Perú: 1991 – 1998	Marzo 2001	112 págs. CIES, Lima.

ÁREA DE INTERÉS

Democracia, crecimiento económico, empleo y los niveles de vida (pobreza y desigualdad).
Gestión pública y políticas sociales (con especial atención a la administración electoral, el empleo, la educación rural y la nutrición infantil)
La juventud y la acumulación de capital humano.

DISTINCIONES

Institución	Distinción	Año
Consortio de Investigación Económica y Social	Beca de investigación	2000

OBSERVACIONES

La publicación de la investigación Ausentismo en el Perú: 1998 – 2002 está en proceso de publicación, sin embargo los créditos de la misma, en el que figuro como responsable, no han sido aún reconocidos por la ONPE. Este problema se
--

mantiene con el informe de investigación sobre los Costos electorales de las elecciones del Consejo Nacional de La Magistratura 2000, y el informe de evaluación de los Costos electorales presupuestados de las elecciones del Consejo Nacional de La Magistratura del 2005, documentos que son aludidos como parte de la experiencia del autor de la presente propuesta de investigación “La inversión en democracia en el Perú”.

7) Cronograma y presupuesto.

Tabla 1 Cronograma de la investigación propuesto

Id	Actividad	2005				2006						Resultados	Responsables	
		09	10	11	12	01	02	03	04	05	06			
1	Revisión bibliográfica	■	■										Estado de la cuestión	Investigador principal
2	Entrevistas a funcionarios		■										Entrevistas desgrabadas y analizadas	Investigador principal / Asistente de investigación
3	Recopilación de información cualitativa y cuantitativa	■	■	■									Bases de datos	Asistente de investigación
4	Redacción artículo incidencia			■									Artículo publicado	Investigador principal
5	Foro-seminario				■								Foro-seminario realizado	GISE - DESCO
6	Análisis de la información cualitativa				■	■	■						Un informe de resultados	Asistente de investigación
7	Redacción del Informe parcial de investigación				■								Un informe parcial de investigación	Investigador principal
8	Entrevistas a ex funcionarios					■							Entrevistas desgrabadas y analizadas	Investigador principal / Asistente de investigación
9	Redacción artículo incidencia						■						Artículo publicado	Consultor especializado
10	Análisis de la información cuantitativa						■	■	■				Un informe de resultados	Asistente de investigación
11	Redacción artículo incidencia								■				Artículo publicado	Investigador principal
12	Foro-seminario									■			Foro-seminario realizado	GISE - DESCO
13	Redacción del informe final de investigación										■		Informe final de investigación	Investigador principal

Tabla 2 Presupuesto propuesto para la investigación

Conceptos	Cant.	Unid.	C.U.	Total US\$	%
Remuneración investigador principal	10	Mes	1,325	13,250	66.3%
Consultor electoral	1	Cons.	1,500	1,500	7.5%
Asistente de investigación	8	Mes	300	2,400	12.0%
Otros gastos directos (Bibliografía)	20	Libros	20	400	2.0%
Foro-seminario de incidencia	2	Eventos	550	1,100	5.5%
Gastos generales	1	Varios	1350	1,350	6.8%
Total				20,000	100%

8) Bibliografía.

ACE Project (2003) "Administration and cost of elections". Electronic publication: <http://www.aceproject.org/>. IFES – IDEA – UNDESA.

ANDÍA, Walter (2005) "Gestión pública. Pautas para la aplicación de los sistemas administrativos". Lima: CICE.

IGUIÑIZ, Javier y Roxana Barrantes (2004) "Balance de la investigación económica y social en el Perú". Lima: CIES – IEP – PUCP.

LOPEZ, Rafael (2000) "Electoral management bodies as institutions of governance". New York: UNDP.

LOPEZ, Rafael (2004) "Administración electoral y consolidación democrática". Biblioteca de Reforma Política N° 6. Lima: IDEA – Asociación Civil Transparencia.

MAURO, Raúl (2005) "Costos de las elecciones de los representantes profesionales y de abogados al Consejo Nacional de la Magistratura 2000". Informe de Investigación del Presupuesto Operativo Electoral. Lima: ONPE.

MAURO, Raúl (2005) "Evaluación de los costos de las elecciones de los representantes profesionales y de abogados al Consejo Nacional de la Magistratura 2005". Informe de Evaluación. Lima: ONPE.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2004) "Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto 2005". Lima: MEF.

NOHLEN, Dieter y otros (1998) "Tratado de derecho electoral comparado de América Latina". Serie de obras de Política y Derecho. México: FCE.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (2002) "La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: Una evaluación institucional del Balotaje". Department of Political Science, University of Pittsburgh.

PNUD (2004) "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos". New York: PNUD.

- REYNA, Carlos y Ronny Cáceres (2003) “Las mesas de sufragio en la jornada electoral municipal y regional de 2002-2003”. Centro de Investigación Electoral. Lima: ONPE.
- REYNOLDS, Andrew y Ben Reilly (1999) “El Manual de Diseño de Sistemas Electorales”. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- RONCAGLIOLO, Rafael (2001) “¿Cuánto costaron las elecciones? Estimación preliminar del costo del proceso electoral del año 2001”. Boletín Datos Electoral N° 32. Lima: Asociación Civil Transparencia.
- TUESTA, Fernando (2004) “La democracia tiene un costo: hacer elecciones”. Centro de Investigación Electoral. Lima: ONPE.