

ELECCIONES PERÚ: CENTRANDO EL DEBATE ELECTORAL

Por Leandro Echt y
Luz Gamarra Caballero¹

PERU-2016

CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES)

Al igual que en los años 2006, 2011 y 2014, en 2016, CIES reeditó el proyecto “Elecciones Perú: centrando el debate electoral” con el objetivo de elevar la calidad del debate electoral a través de la producción de documentos para el fortalecimiento de las propuestas de los partidos políticos y la organización de un debate entre los candidatos presidenciales.

1. CONTEXTO

En las elecciones generales de 2016, Perú elegía presidente de la República, dos vicepresidentes, 130 congresistas y 5 parlamentarios andinos para el período gubernamental 2016–2021. Las elecciones se caracterizaron por la debilidad del sistema de partidos junto al caudillismo e incremento de prácticas populistas, lo cual se vio reflejado, por ejemplo, en la declinación de la candidatura de algunos líderes partidarios bien posicionados. La polarización política fue otro de los elementos que marcó la campaña.

2. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA

La iniciativa se propuso tres objetivos principales:

- Robustecer el rol de los partidos políticos como actores que representan sectores sociales y proponen programas de gobierno.
- Promover el diálogo socio político y elevar el nivel del debate electoral, fortaleciendo la discusión programática de propuestas de política.

1. Los autores son, respectivamente, Investigador Asociado de On Think Tanks y Coordinadora de proyectos de CIES.

- Aportar a las nuevas autoridades 2016–2021 del poder Ejecutivo y Legislativo con documentos de política pública orientados a mejorar la gestión del Estado. (Portocarrero Maisch, 2016, p. 9)

3. DISEÑO DE LA INICIATIVA

La iniciativa se organizó en torno a seis etapas:

- Definición de temas con partidos políticos, y establecimiento de alianzas estratégicas.** Identificación de prioridades o temas “bandera” de los partidos, alineamiento con intereses de los cooperantes de la iniciativa, y establecimiento de alianzas con instituciones públicas y universidades.
- Elaboración de documentos de política.** Desarrollo de documentos a cargo del sector académico, con opciones de política para diversos sectores.
- Presentación de documentos de política a partidos políticos.** Discusión de las propuestas contenidas en los documentos con los líderes y equipos técnicos de los partidos que compiten en las elecciones, incluido los candidatos al Congreso.
- Diseminación y difusión masiva.** Comunicación y posicionamiento estratégico de las temáticas y propuestas desarrolladas en los documentos en los medios, en la ciudadanía y en la comunidad política en general.
- Coorganización de debates electorales.** Preparación y desarrollo de los debates entre candidatos presidenciales y debates programáticos entre equipos técnicos como herramienta para fomentar el voto informado.
- Incidencia con nuevas autoridades.** Trabajo posterior a las elecciones para que las propuestas de política se consideren en la nueva gestión.

4. GOBERNANZA Y ALIANZAS

El proyecto fue liderado por el CIES, a través de miembros de la oficina ejecutiva, incluida el área de prensa y comunicaciones. La coordinación de la iniciativa consistió en asegurar el cumplimiento de los objetivos del proyecto sin descuidar lo que cada cooperante señalaba como prioridad.

Por otro lado, una iniciativa integral y con objetivos ambiciosos como “Elecciones Perú: centrando el debate electoral” requiere de la conformación de alianzas con instituciones influyentes, tanto académicas, como organismos públicos y actores internacionales.

Las decisiones estratégicas se consultaban entre los líderes de las tres entidades co-organizadoras de la iniciativa: el CIES, el [Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico \(CIUP\)](#), y la [Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú \(EGPP-PUCP\)](#).

El equipo de prensa se encargó de preparar materiales sencillos para comunicarse con diversos públicos (infografías, mensajes clave, videos cortos, entrevistas y redes sociales), recibiendo el insumo desde la parte técnica. Los productos eran en algunos casos elaborados por proveedores externos (editor periodístico o producción audiovisual). La supervisión estuvo a cargo del equipo de prensa y de la parte técnica del CIES. Además, el equipo de prensa del CIES coordinaba con las áreas de prensa de las otras entidades coorganizadoras.

Los distintos niveles de alianzas pueden categorizarse en cuatro:

- **Co-organizadores.** Junto al CIES, el CIUP y la EGPP-PUCP lideraron el proyecto. Con esta alianza se buscó evitar la duplicación de iniciativas con objetivos similares y fomentar sinergias. Además de incluir a sus expertos académicos para desarrollar los documentos de política, el CIUP y la EGPP-PUCP involucraron a sus equipos para la diseminación de los materiales.
- **Colaboradores.** Entidades que apoyaron el proyecto a partir del financiamiento a la producción de los documentos, se destacan: el Banco Mundial, el [Centro Internacional de Administraciones Tributarias \(CIAT\)](#) y el [Instituto de Estudios Peruanos \(IEP\)](#) a través del proyecto Capital.

- **Auspiciadores.** Entidades cooperantes en su mayoría que financiaban todas o la mayoría de los componentes del proyecto: no solo la producción de documentos y su diseminación, sino también la gestión del mismo y la etapa final de incidencia con nuevas autoridades.

- **Aliados.** Entidades que compartían algunos o todos los objetivos del proyecto y con las cuales se pudo desarrollar algunas actividades conjuntas. Por ejemplo, el convenio con el **Jurado Nacional de Elecciones** permitió coorganizar los debates entre candidatos y entre técnicos de los partidos políticos. El apoyo de IDEA Internacional se concentró en las estrategias y modalidades de trabajo con los partidos políticos. La alianza con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Co organizadores:



Colaboradores



Auspiciadores:



Aliados:



Fuente: Portocarrero Maisch (2016)

apuntó a que los partidos entiendan la importancia de que sus propuestas se alinearan con los Objetivos de Desarrollo de Desarrollo Sostenible (ODS). Además, se hizo sinergia con un proyecto de fortalecimiento del sistema político del PNUD, a través del cual se apoyó la discusión sobre temas de política pública de relevancia.

Entre los diversos aliados y auspiciadores, se identificaron temas de interés entre 17 temas abordados por el proyecto y se desarrollaron actividades conjuntas de incidencia y promoción puntuales. Los diálogos con los partidos políticos sobre el sector forestal (en conjunto con WWF, AECID, GIZ y Serfor) y cambio climático (en conjunto con WWF y Minam), fueron ejemplos de estas actividades.

5. FINANCIAMIENTO DE LA INICIATIVA

En materia de financiamiento, al igual que para “Elecciones Perú: centrando el debate electoral” en 2011, se conformó una “canasta de fondos” en las que se reunió apoyo de unos 20 donantes, entre ellos el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina, el Banco Mundial (BM), World Wildlife Fund (WWF), Food and Agriculture Organization de Naciones Unidas (FAO), la cooperación canadiense (GAC e IDRC), cooperación alemana (GIZ), la cooperación belga y la cooperación británica.

Las donaciones pueden categorizarse en tres tipos:

- Financiamiento a la producción de documentos de política en ciertos temas de interés del donante (como FAO con el documento de **Seguridad alimentaria: agricultura familiar**, WWF con el de **Conservación de bosques y deforestación** o Reino Unido apoyando los documentos de **Educación de calidad con equidad para el desarrollo nacional y Fomento de la ciencia, tecnología e innovación (CTI)**, etc.)
- Financiamiento directo al proyecto para llevar adelante las distintas actividades. Por ejemplo, WWF apoyó la diseminación de las propuestas vinculadas a ambiente y recursos naturales.
- Sinergias que se transformaban en donaciones en especie, como BM que preparó el documento sobre **Productividad, Competitividad y Diversificación Productiva**.

El costo total del proyecto “Elecciones Perú: centrando el debate electoral” fue de USD 450.000.

6. IMPLEMENTACIÓN

La iniciativa se puso en marcha en abril de 2015, siendo las elecciones generales en abril de 2016.

Definición de temas con partidos políticos, y establecimiento de alianzas estratégicas (abril 2015 – septiembre 2015)

La preparación del proyecto comenzó un año antes de las elecciones, con reuniones con partidos políticos para conocer sus demandas y sus temas “bandera”. El diálogo se estableció con distintas contrapartes, según el partido político: desde jefes de plan de gobierno, a líderes partidarios y equipos técnicos. Una vez conocidas sus prioridades, se organizaron reuniones con los cooperantes para saber si esos temas eran de su interés, con el objetivo de conseguir apoyo para el proyecto.

Elaboración de documentos de política (octubre 2015 – enero 2016)

Una vez acordados los temas de interés de los partidos y los cooperantes, en octubre de 2015 se convocó a un concurso para elaborar seis documentos de política con unos términos de referencia que buscaban estandarizar los contenidos, enfatizando las opciones de política disponible, sus costos, beneficios, obstáculos para su implementación y hojas de ruta a 100 días, un año y cinco años de gestión. El resto de los documentos fueron elaborados directamente por instituciones aliadas, como BM, IEP, EGPP-PUCP o CIUP, entre otros. Para cada documento, se conformó un equipo conformado por: un académico, un cooperante con experticia temática y un especialista en enfoque de género, para llevar a cabo un proceso de revisión de pares. Algunos de estos mentores recibían una paga, y otros donaban su tiempo. Además de contar con una revisión técnica, los documentos tenían una revisión editorial y de corrección de estilo.

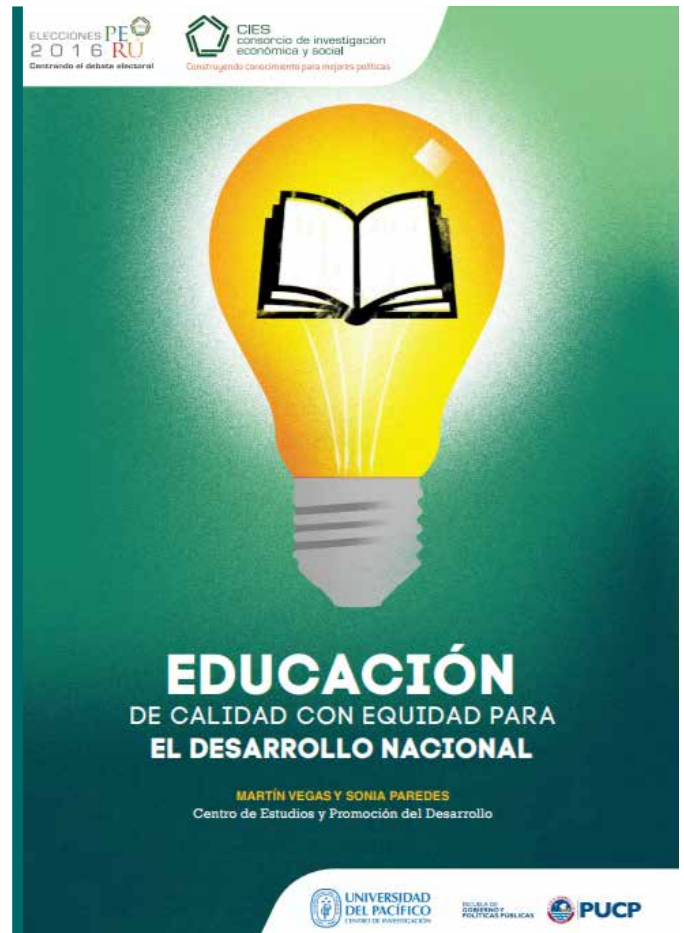
En un período de entre dos a tres meses, se elaboraron **17 documentos**, en cinco áreas temáticas, con un enfoque transversal de cierre de la brecha de género:

- Reforma del Estado,
- Económica,
- Inclusión social,
- Ciencia y educación, y
- Medio ambiente y recursos naturales.

A su vez, desde el inicio de la producción de los documentos se contempló la elaboración de **infografías**, **videos temáticos** y **versiones resumidas** para facilitar su lectura.

Presentación de documentos de política a partidos políticos (noviembre – diciembre 2015)

Una vez elaborados los documentos, se realizaron talleres de presentación con los partidos políticos, sus equipos técnicos y candidatos al Congreso. Las reuniones buscaban interesar a estos actores en los temas de política y las propuestas vinculadas. Las reuniones tenían lugar, a puertas cerradas, en las oficinas del CIES o en los locales de cada partido, y se centraban en los temas de mayor interés del partido. Los autores presentaban sus documentos, y en algunos casos participaban los cooperantes (según el tema al cual apoyaban). A su vez, se buscaba crear en estas instancias el clima de aceptación y participación en el debate.



Fuente: CIES (2016)

Diseminación y difusión masiva (enero – marzo 2016)

Para la diseminación de los documentos y las propuestas de política, se generaron productos derivados con el equipo de prensa: se elaboraron infografías, videos y versiones cortas. También se dictaron diez talleres para periodistas, incluyendo talleres a puertas cerradas para medios específicos, como el diario El Comercio, entre otros. Otros cinco talleres con la prensa tuvieron lugar a nivel regional. Los autores de los documentos y los coordinadores de la iniciativa brindaron más de 50 entrevistas en medios gráficos, televisivos, radiales y web, y también se publicaron artículos en medios web y gráficos. Al igual que en otros años del proyecto, se preparó un dossier electoral destinado a la prensa, [¿Qué preguntas deben responder los candidatos?](#), el cual reúne preguntas que se desprenden de los documentos, organizadas en torno a ejes, con el objetivo de apoyar la labor de información del periodismo y que la ciudadanía pueda examinar críticamente los planteamientos de los candidatos en los medios de comunicación. El dossier fue difundido con el hashtag #elCandidatoResponde. Finalmente, todo el material producido por el proyecto se encontraba a disposición en su [sitio web](#).

Coorganización de debates electorales (febrero – junio 2016)

La organización de los debates presidenciales comenzó con reuniones preparatorias entre las instituciones coorganizadoras de la iniciativa y los partidos políticos. Para la primera vuelta, se realizaron cinco reuniones, en las cuales participaron entre 10 y 14 partidos, de los 17 que se candidateaban originalmente. En las reuniones se abordaban diversos aspectos del debate: desde el lugar y la hora, hasta los moderadores, la estructura, los temas, la dinámica, las reglas o la ubicación. El contacto con los medios, por la transmisión de los debates en TV y radio, estuvo a cargo del Jurado Nacional de Elecciones.

Alan García (Alianza Popular)		Vs	Fernando Olivera (Frente Esperanza)	
Pedro Pablo Kuczynski (Peruanos Por el Cambio)		Vs	Antero Flores-Araoz (Partido Orden)	
Alfredo Barnechea (Acción Popular)		Vs	Gregorio Santos (Democracia Directa)	
Keiko Fujimori (Fuerza Popular)		Vs	Miguel Hilario (Progresando Perú)	
Verónica Mendoza (Frente Amplio)		Vs	Alejandro Toledo (Perú Posible)	

Fuente: Diario El Comercio (2016)

Finalmente, diez candidatos participaron del debate de primera vuelta, el cual fue moderado por dos periodistas. El primer debate se estructuró en cuatro bloques: visión de país, debate entre duplas de candidatos, preguntas del público y un mensaje final. Tuvo una duración de 2hs y 15 minutos, y cada candidato tuvo, en total, unos 7 minutos y 30 segundos para exponer y responder. En esta oportunidad, se incorporó un bloque de diez preguntas ciudadanas seleccionadas por JNE y CIES entre más de 1000 recogidas vía la web de Voto Informado del JNE. Se sortearon las preguntas para cada candidato, las cuales no conocieron sino hasta su respectivo turno en el debate. Además, como parte del debate, los candidatos firmaron el Pacto de Ética Electoral.

Cuando se supo que existiría segunda vuelta, comenzaron las reuniones para la organización de los nuevos debates que tuvieron lugar en mayo: dos debates a nivel regional, el primero entre los técnicos de los partidos en Cusco, el segundo entre los candidatos a presidente en Piura, y un tercer debate entre los candidatos en la ciudad de Lima. Los tres debates fueron moderados por periodistas y se estructuraron en torno a ejes temáticos.

La locación de los debates varió en función del arreglo con los partidos: desde centros de convenciones hasta universidades.

Incidencia con nuevas autoridades (junio 2016 – noviembre 2016)

Una vez electo y conformado el nuevo gobierno, se coordinó con la Oficina de Capacitación y Estudios Parlamentarios una capacitación a congresistas para el período 2016–2021, en la cual se presentaron los documentos de política. Los documentos también se presentaron en las comisiones del Congreso y ante algunos Ministerios. En noviembre 2016 la iniciativa terminó formalmente, pero algunas agencias públicas, al igual que algunas universidades, continúan solicitando la presentación de las propuestas para sus respectivas áreas.



Fuente: Portocarrero y Gamarra (2016)

7. RESULTADOS

Alianzas

Uno de los principales logros ha sido el haber reunido, bajo una sola iniciativa, el esfuerzo de instituciones de investigación y política pública prominentes en el país (CIES-CIUP-EGPP-PUCP), así como el apoyo de aliados internacionales. Las acciones conjuntas y el peso de las instituciones potenciaron la incidencia del proyecto.

Incorporación de enfoques de política pública

Más allá de los temas de política pública consensuados entre los organizadores de la iniciativa, los partidos políticos y los cooperantes, se logró incluir la perspectiva de género en todas las propuestas, mediante el involucramiento de especialistas que oficiaron de mentores a los autores.

Debates regionales

Por primera vez en la historia del Perú, los candidatos a presidente debatieron fuera de la capital del país. La descentralización del debate también implicó un debate programático entre técnicos vinculados a los candidatos. Llevar los debates a otras regiones del país incrementó la incidencia del proyecto, les dio mayor visibilidad a los candidatos, y contribuyó a institucionalizar el debate como práctica democrática y herramienta para el voto informado.

Impacto de las propuestas en la gestión pública

Algunas propuestas de los documentos fueron aceptadas total o parcialmente por las respectivas autoridades de gobierno, en especial en materia de transporte, seguridad y corrupción. Esto fue apuntalado por la experiencia que los académicos han acumulado en la función pública. Algunos autores de los documentos se incorporaron a la nueva administración, llevando así las propuestas a la discusión en sus organizaciones. Un caso paradigmático en este sentido es el de Elsa Galarza, coautora del documento sobre cambio climático, quien asumió como Ministra del Ambiente en julio de 2016.

Creciente institucionalización

Si bien el proyecto Centrando el debate electoral tuvo su primera edición en 2006, el Jurado Nacional de Elecciones se sumó como aliado en la edición de 2011. El involucramiento de un organismo público, con directa responsabilidad en materia electoral, ha contribuido a fortalecer la legitimidad del proyecto y la institucionalización del debate como práctica democrática.

8. DESAFÍOS

Recaudación de fondos

Reunir fondos para el proyecto de 2016 fue más desafiante que para las elecciones de 2011, debido a la mejora de la situación en el Perú que derivó en que los cooperantes deriven menos fondos al país. A su vez, otro desafío fue la cercanía con las elecciones regionales de 2014, para las cuales CIES ya había realizado un esfuerzo importante de recaudación de fondos.

Proceso de largo plazo y multi-actoral

En un proceso de largo plazo, con muchos actores involucrados, y en los que ninguno de los partidos quiere arriesgar, es importante ser prolijo en la conformación de acuerdos, destacando la figura de los delegados o la firma de actas de reuniones, entre otros elementos.

Al interior de la organización

Se puede generar una tensión entre proyectos coyunturales – como los electorales – y los de mediano plazo. Por ello, es fundamental que lo logrado en los proyectos de incidencia electoral (como una mayor relación con los partidos políticos y los medios) se capitalice en la actividad institucional cotidiana. (Portocarrero, 2015, p. 17).

9. LECCIONES

FINANCIAMIENTO

La formación de una canasta entre muchos cooperantes permite reunir fondos significativos, sin que ninguno comprometa individualmente muchos recursos. Es importante involucrar a los donantes, no solo en el financiamiento, sino también en el diseño e implementación del proyecto.

SELECCIÓN DE TEMAS DE POLÍTICA PÚBLICA CRÍTICOS

Mientras que en ediciones anteriores del proyecto el CIES generaba directamente la oferta de temas de los documentos de política, para la edición 2016 los temas se consensuaron con los partidos políticos y los cooperantes. Esto ayudó a atraer mayor interés de los candidatos y sus equipos e incrementar la relevancia de los aportes de los documentos en la agenda pública. A su vez, hay algunos temas que deben ser impulsados por el equipo coordinador aunque no estén en la agenda de los partidos, como el enfoque de género, que en esta edición logró incorporarse de manera transversal a todos los documentos de política.

COORDINACIÓN DEL PROYECTO

La naturaleza de red del CIES facilitó que las investigaciones se ejecutaran en forma descentralizada vía concurso, y que la diseminación se realizara centralizadamente, en coordinación con aliados estratégicos. El coordinador del proyecto es muy importante, y debe tener experiencia en la interacción con diferentes tipos de actores, en particular con los políticos. Asimismo, es importante su función para limar las potenciales asperezas que puedan surgir entre los aliados de la iniciativa. (Portocarrero, 2015, p. 16).

INVERSIÓN EN COMUNICACIÓN

Los documentos, más que investigaciones nuevas, son sistematizaciones y actualizaciones de profesionales ya expertos en los temas. La mayor inversión debe realizarse en la diseminación y difusión. Es importante contar con una unidad de prensa de jerarquía liderada por un responsable de prensa con experiencia en el vínculo con el Estado. También es importante asesorar a los investigadores y autores de los documentos en materia de exposición en los medios y ante líderes partidarios y funcionarios públicos de primera línea. En 2016 también se incorporó la realización de módulos de prensa al finalizar los debates. Es de suma utilidad traducir los documentos a formatos dinámicos, como videos o infografías, para favorecer su consumo por parte de diversos actores. También se hicieron alianzas con radios rurales para reducir algunos materiales a Quechua, una de las lenguas originarias del Perú.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

El uso de las redes sociales y otras herramientas digitales permitió incorporar la perspectiva de inquietudes ciudadanas en el proyecto. Por primera vez se logró incluir preguntas realizadas por los ciudadanos en los debates entre candidatos. El objetivo era que los ciudadanos puedan preguntar sobre esos temas que no están tan presentes en la agenda pública, pero son de interés de la sociedad.

FORMATO FLEXIBLE Y ADAPTABLE DEL DEBATE

En la edición de 2016 se introdujeron elementos “sorpresa”, como las preguntas de los ciudadanos. También se buscó ser más flexible con los tiempos y se promovió un rol más activo por parte de los moderadores. La participación de muchos candidatos también llevó a explorar nuevos formatos, como el debate ente duplas.

GENERAR COSTO POLÍTICO

Es importante visibilizar el costo político que los candidatos sufrirán si esquivan la participación en el debate, lo cual podrá afectar su desempeño electoral. Cuantos más candidatos participen, mayor será la legitimidad del debate y mayor la sensación de inexorabilidad.

CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA E INVERSIÓN DE LARGO PLAZO

La construcción del diálogo directo con los partidos políticos inyecta confianza en los jefes de campaña y en los candidatos. A su vez, el trabajo conjunto a lo largo de un año permite que una vez que se llevan adelante las elecciones y que se da el recambio de administración, se haya generado una relación de “puertas abiertas”, tanto con el gobierno, como con la oposición en el Congreso, lo cual facilita la incidencia en el período post electoral.

APRENDIZAJE CONTINUO Y CONSTRUCCIÓN DE MARCA

Desde que nació en el año 2005, Centrando el debate electoral ha contribuido con aportes académicos a cinco procesos electorales ([Presidenciales 2016](#), [Regionales 2014](#), [Presidenciales 2011](#), y [Presidenciales y Regionales 2006](#)), con 72 documentos de política con hojas de ruta hacia una mejor gestión (43 para el gobierno nacional y 29 para los gobiernos regionales), coorganizado 17 debates electorales, e inspirado o asesorado proyectos similares en la región. Esta experiencia y la búsqueda de mejora continua explica los cambios e innovaciones que se dan entre una edición y otra del proyecto, y que permiten el logro de nuevos resultados.

MONITOREO Y EVALUACIÓN

Con cada edición del proyecto, el CIES ha fortalecido sus esfuerzos de monitoreo y evaluación de la iniciativa, tanto para fines de aprendizaje institucional como para la recaudación de fondos a futuro.

10. REFERENCIAS

Portocarrero, J. & Gamarra, L. (2016). Presidential Debates Co-Organized with CIES. CIES. **Extraído de:** http://www.cies.org.pe/sites/default/files/proyecto/files/presidential_debates_co-organized_with_cies_articulo_en_ingles_junio_2016.pdf

Portocarrero Maisch, J. (2016). Debates presidenciales. Experiencia peruana. Taller para co - crear la metodología de debate. CIES. **Extraído de:** http://www.cies.org.pe/sites/default/files/proyecto/files/debates_presidenciales_peru_ecuador_dic_2016.pdf

Portocarrero, J. (2015). Focusing the electoral debate: CIES' experience during the Peru 2011 campaign. In Echt, L. (Ed.) Think Tanks & Elections. On Think Tanks. **Extraído de:** https://onthinktanks.org/wp-content/uploads/2016/05/OTT_NewOutput_April_FINAL.pdf

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES) – Perú

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) es una asociación de 48 prestigiosas instituciones peruanas dedicadas a la investigación y la docencia en ciencias económicas, ambientales y sociales. Sus miembros incluyen a universidades y centros de investigación, de Lima y regiones del Perú. Su misión es contribuir al desarrollo del Perú, elevando el nivel del debate nacional sobre las opciones clave de política económica, social y ambiental. Asimismo, fortalecer a la comunidad académica peruana para producir y diseminar conocimiento útil para analistas y agentes de decisión en el sector público, la sociedad civil, los medios de comunicación, la empresa privada y la cooperación internacional.

Contacto: Luz J. Gamarra Caballero, Coordinadora de Proyectos: lgamarra@cies.org.pe

www.cies.org.pe

www.facebook.com/CIES.Lima.Peru

@CIESLimaPeru

www.cies.org.pe/es/proyecto/proyecto-cies-elecciones-peru-centrando-el-debate-electoral

Plataformas Electorales: Fortaleciendo las capacidades para incidir en el ciclo electoral:

www.ilaipp.org/portfolio/plataformas-electorales

www.onthinktanks.org/eleccionesbuenaspracticas

