

44 CUADERNOS DE CAPEL

CAPACITACIÓN
CÍVICA
Y ELECTORAL

VARIOS AUTORES



INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL

CAPACITACIÓN CÍVICA
Y ELECTORAL

CAPACITACIÓN CÍVICA
Y ELECTORAL

IIHJ - CAPEL
Serie de Cuadernos de

CAPEL

Varios Autores

CAPACITACIÓN CÍVICA Y ELECTORAL

IIDH - CAPEL

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Centro de Asesoría y Promoción Electoral

1999

Primera edición

© IIDH - CAPEL, Costa Rica, 1999

Las opiniones expuestas por sus autores en los CUADERNOS DE CAPEL, no reflejan necesariamente los puntos de vista del IIDH / CAPEL.

372.832

C59c

Capacitación cívica y electoral /Editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. -- San José, C.R. : Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL, 1999.

200 p. ; 20.5 cm x 13.5 cm. -- (Serie Cuadernos de CAPEL, N° 44).

ISBN: 9977-778-46-X

1. EDUCACIÓN CÍVICA. 2. DERECHOS POLÍTICOS. 3. CAPACITACIÓN ELECTORAL. 4. PROCESO ELECTORAL. I. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, ed. II. Título.

Diagramación artes finales: MARS Editores S.A.
San José, Costa Rica, 1999

INDICE

PRESENTACIÓN	9
JUAN E. MÉNDEZ LUIS ALBERTO CORDERO	
DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EDUCACIÓN	15
MARIANO FIALLOS O.	
LA COMUNICACIÓN EN LA FORMACIÓN DE LA CULTURA POLÍTICA	37
VÍCTOR RAMÍREZ Z.	
ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD DE CAPACITACIÓN DE UN ORGANISMO ELECTORAL	51
CARMEN CHACÓN DE CÁRCAMO	
LA CAPACITACIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES: LA ORGANIZACIÓN, CONDUCCIÓN Y EVALUACIÓN	77
JUDITH LOBOS S.	
DESAFÍOS EN LA CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CIUDADANA DE SECTORES ESPECÍFICOS: GRUPOS DE EDAD, GÉNERO Y ETNIA	93
DEMETRIO COJTI C.	
EL TRABAJO DE CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA DIRIGIDO A SECTORES ESPECÍFICOS SEGÚN EDAD, SEXO O ETNIA	109
ANABELLA GIRACA	

INVESTIGACIÓN, DOCUMENTACIÓN Y DIFUSIÓN
EN MATERIA ELECTORAL 117

MARÍA DEL CARMEN ALANIS

DESAFÍOS DEL TRABAJO DE EDUCACIÓN CIUDADANA:
LA COLABORACIÓN ENTRE ORGANISMOS ELECTORALES,
PARTIDOS POLÍTICOS Y ORGANIZACIONES
DE LA SOCIEDAD CIVIL 159

EDUARDO NÚÑEZ

PRESENTACIÓN

La transición democrática de América Latina estuvo marcada, en su primera etapa, por un fuerte énfasis en la realización de elecciones periódicas, libres, transparentes y cuyos resultados fueran efectivamente respetados por todos los actores políticos en concurso.

Desde ese momento ha habido un largo y vigoroso esfuerzo de desarrollo de la institucionalidad democrática, como resultado de la confluencia entre la voluntad de los diferentes sectores que conforman las realidades nacionales de los diferentes países de la región y de la cooperación efectiva –financiera y técnica– de distintas agencias de carácter internacional.

El esfuerzo de desarrollar la capacidad de organización de elecciones, ámbito en el cual se percibe un sensible avance de parte de los responsables de esa función –los organismos electorales–, ha sido complementado con la política de coadyuvar al desarrollo de la capacidad instalada efectiva en estos organismos, para el desempeño de sus funciones básicas.

Esta labor de fortalecimiento institucional ha pasado por la formación de magistrados y funcionarios electorales de todos los tribunales miembros de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, de modo que no sólo se asegure la capacidad para la toma de decisiones, sino el conocimiento y las destrezas efectivas para la organización, el desempeño técnico y jurisdiccional de estos organismos.

En razón de ello y como resultado de las necesidades de formación que los organismos electorales han venido manifestando a lo largo de las diferentes etapas de su desarrollo, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL) diseñó el Programa de Alta Gerencia Electoral. Este programa, que desde su gestación ha contado con el patrocinio de la Agencia Española de Cooperación Internacional y del Ministerio del Interior de España, fue diseñado para fortalecer las capacidades gerenciales, técnicas y jurisdiccionales, de modo que exista mayor sustentabilidad en las organizaciones electorales de Iberoamérica.

En la última edición del Programa de Alta Gerencia Electoral, realizada en Antigua Guatemala en febrero de 1999, el tema que se analizó fue precisamente el de *Procesos de Capacitación Cívica y Electoral e Información en los Organismos Electorales*, cuyo objetivo básico fue el de crear un espacio de reflexión y validación de los esfuerzos de educación cívica, información y capacitación electoral, como condición básica para darle estabilidad a la institucionalidad electoral y democrática, así como para fortalecer la capacidad efectiva de participación del ciudadano en los procesos políticos contemporáneos.

Dada la calidad de las intervenciones presentadas en este evento, hemos considerado pertinente difundir las ideas ahí planteadas, con el fin de multiplicar el efecto constructivo de estas reflexiones. Y este es, precisamente, el producto académico que ofrecemos en esta edición No. 44 de los Cuadernos de CAPEL.

Así, presentamos ocho artículos que parten de la dimensión filosófica de la educación cívica y de la capacitación electoral, pasan por una relectura de las condiciones actuales —rea-

les y deseables— de la construcción democrática regional, hasta un análisis de los desarrollos alcanzados en esta materia por los organismos electorales.

Mariano Fiallos Oyanguren —Ex-Presidente del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y Miembro del Consejo Directivo del IIDH— nos presenta el artículo *Democracia, participación ciudadana y educación*, que constituye un análisis de la democracia como cultura y forma de vida (más allá del modelo de organización política), su intrínseca necesidad de una participación ciudadana informada, responsable y activa, y el papel que juega la educación como factor que permite esa participación y el elevamiento, por ende, de la calidad de la democracia.

La segunda contribución *La comunicación en la formación de la cultura política* escrita por Víctor Ramírez Zamora, comunicador político de origen costarricense, presenta una visión de la comunicación como instrumento aplicado al ámbito electoral y de formación política de la ciudadanía, desde la perspectiva de extraer los aportes efectivos que ésta realiza a la construcción de una efectiva cultura democrática, sustentada en valores y prácticas concretas.

A partir de esas contribuciones, con los insumos básicos de orden conceptual y filosófico, se abre todo un análisis de los esfuerzos de capacitación electoral y educación ciudadana, que abarcan la organización de unidades de capacitación, la capacitación aplicada a la organización y conducción de elecciones, el trabajo con sectores específicos y la necesidad de la investigación y documentación electoral.

Carmen Chacón de Cárcamo —Jefa del Departamento de Capacitación del Tribunal Electoral de Panamá—, en su artículo *Organización y funcionamiento de la unidad de capacitación*

de un organismo electoral, presenta una visión –desde su experiencia concreta– sobre los aspectos estructurales, de fines y funciones, de coordinación de tareas y de desarrollo técnico de una instancia permanente que se haga responsable de los procesos de capacitación y educación cívica.

Judith Lobos –consultora chilena de la Organización de Estados Americanos para el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala– aborda el tema de *La capacitación de los órganos electorales: la organización, conducción y evaluación*, en una exposición en la que realiza una descripción y análisis de los planes nacionales de capacitación para miembros de órganos electorales permanentes y temporales, poniendo especial énfasis en los recursos y materiales didácticos empleados para poner en práctica los citados planes de capacitación.

Posteriormente encontramos dos valiosos aportes sobre el tema *El trabajo de capacitación y educación ciudadana dirigido a sectores específicos según edad, sexo o etnia*, de Demetrio Cojtí –Oficial de Proyectos de Educación de UNICEF en Guatemala– y de Anabella Giraca –Directora del Proyecto de la Universidad Rafael Landívar y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, EDUMAYA–, en los que se recupera la necesaria noción de diversidad que es inherente a los procesos educativos, en el entendido de que si bien pueden haber contenidos comunes, no implica ello que deban ser uniformes. A partir de sus experiencias particulares en contextos de multiculturalidad, ambos autores reflexionan sobre los desafíos que precisamente esas condiciones de diversidad cultural, étnica y de género, presentan al diseño y ejecución de programas educativos en el campo electoral.

María del Carmen Alanis –Experta en documentación del Instituto Federal Electoral de México– presenta el artículo *In-*

investigación, documentación y difusión electoral, en el que expone una discusión básica sobre estas tres funciones, sus implicaciones y utilidades desde la óptica de que sean efectivamente asumidas por los organismos electorales en la perspectiva de cumplir con sus responsabilidades de capacitación electoral y educación ciudadana.

Finalmente, habiendo reflexionado sobre la dimensión filosófica y práctica de la capacitación y de la educación electoral, Eduardo Núñez Vargas –Coordinador de Programas del IIDH/CAPEL– presenta su artículo sobre los *Desafíos del trabajo de educación ciudadana: la colaboración entre organismos electorales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil*, en el cual, a partir de una tipificación de las funciones básicas de los órganos de elecciones y de la identificación de los diferentes roles que cumplen las organizaciones cívicas y los partidos políticos, construye una plataforma de relacionamiento entre estos actores que, basados en la corresponsabilidad, llevan adelante las funciones de educación cívica y capacitación electoral como condición de desarrollo democrático.

Esta diversidad de enfoques nos permite aspirar a que sea ésta una contribución académica a la revisión de la experiencia histórica de la labor de capacitación electoral y educación ciudadana que han venido realizando los organismos electorales. Más aún, dada la riqueza de las presentes reflexiones, no cabe duda que puede servir como un útil instrumento de retroalimentación en el cual se revisen y repiensen muchas iniciativas de capacitación y educación que se vienen desarrollando desde las esferas de la política y la sociedad.

Juan E. Méndez
Director Ejecutivo
IIDH

Luis Alberto Cordero
Director
CAPEL

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EDUCACIÓN

Mariano Fiallos Oyanguren

*“Creo que con el tiempo mereceremos
que no haya gobiernos”*

Jorge Luis Borges

Sociedad y gobierno

La frase de Borges que sirve de epígrafe a este trabajo se grabó en mi memoria desde la primera vez que la leí, hará más de veinticinco años, porque refleja un ideal presente constantemente en el pensamiento humano desde sus comienzos, en mitos y leyendas, de transmisión oral primero y escrita después, y en diversos poemas y prosas, de Homero en adelante, de literatos, filósofos y políticos: la existencia de la Edad de Oro que tan donosamente expuso don Quijote a los cabreros sentados frente a él en los campos de La Mancha. Se trata de la postulación de un estado de perfección que existió acaso alguna vez, en tiempos idos para siempre, pero al cual en un mundo mejor, en momentos de iluminado optimismo, algunos, muchos quizás, guardamos la esperanza de llegar, en un futuro, *sine die*...

En los tres últimos siglos del milenio que termina -no basta ahora expresarse en siglos-, en filósofos sociales y políticos de tan diferente signo como Hobbes, Locke, Rousseau -quien afir-

ma categóricamente al comenzar su **Contrato Social**: “El hombre ha nacido libre”–, Saint Simon, Owens y Marx –este último con su “comunismo primitivo”– se encuentra el recuerdo y aún la añoranza de ese “estado de naturaleza” y, entre los inclinados al socialismo, además, la promesa de llegar a él en un estadio avanzado, por diferentes medios que a veces, si son aplicados, resultan en lo contrario de lo que se esperaba lograr. Los de tendencia liberal, a partir de Locke, más bien se inclinan por reducir el gobierno al mínimo compatible con la seguridad y el orden, por diferentes medios también a menudo contraproducentes. Hobbes, Lenin y otros que comparten su proclividad por el autoritarismo, prefieren los métodos de gobierno absolutos, fuertes y tiránicos, sin que se haya logrado en la realidad sostener indefinidamente las estructuras sociales y políticas que, con su aplicación, se pretendió defender o establecer, para lograr, en teoría, la permanencia del orden existente o el establecimiento de una sociedad perfecta.

La dura realidad, a lo largo de la historia, y con creciente claridad teórica después de la revolución industrial, ha mostrado que las expectativas de lograr la Sociedad Ideal –así, con mayúsculas iniciales– no se satisfacen en este mundo sublunar. Se ha logrado avanzar, aunque algunos lo nieguen, en mejorar los sistemas sociales y las formas y prácticas de gobierno, a través de la aplicación de muy diversas ideas y métodos paradójicos, parcialmente, poco a poco y con grandes esfuerzos, entre éxitos y fracasos, entre la esperanza y la desilusión. Esta última se expresa magistralmente, para la acción política, en la frase de Bolívar que García Márquez cita –o pone en su boca, nunca se sabe– en **El General en su Laberinto**: “En cambio yo me he perdido en un sueño que no existe”. Proust la generaliza para toda actividad humana cuando concluye que “los únicos verdaderos paraísos son los paraísos que uno ha perdido”. Hay que tomar en cuenta, para recobrar el equilibrio intelec-

tual y práctico, que Proust no era un político y estaba lejos de ser un hombre de acción y que El Libertador se expresó así en sus últimos días, cuando ya había hecho y logrado todo lo que hizo y logró.

Me parece entonces que, para el pensamiento y la acción política, debemos: primero, partir del reconocimiento, realista, de que no es posible lograr la perfección social y, segundo, basarnos en la premisa, fundamentada también en la experiencia, de que, en cambio, sí se puede lograr avanzar en el perfeccionamiento social. Reconozco que esta premisa resulta -examinada con rigor de razón pura- paradójica y que su aceptación requiere, en última instancia, de un acto de fe, para poder afirmar, con base en ella, la existencia de un imperativo de ética política, obligatorio para todos, de desechar el derrotismo y la inercia y de actuar para el perfeccionamiento de nuestra sociedad nacional, regional y mundial, de una u otra manera, en mayor o menor medida, aún mínimamente, según las circunstancias de cada cual con el fin de mejorar sistemáticamente la calidad de la vida de los seres humanos ¿Cómo lograrlo? Intentaré exponer, a continuación, mediante un resumen, ni original, ni único, ni definitivo, tentativo más bien, del tema que me fue asignado “Democracia, Participación Ciudadana y Educación”, uno de los factores, fundamental ciertamente, involucrados en la respuesta a esta pregunta. ¡Ojalá esta exposición alcance su meta! Servir de incentivo para la discusión fructífera y para el análisis informado y objetivo de esta vital cuestión tanto a lo largo de este Seminario como después de terminado éste.

Democracia directa

La palabra democracia y su significado fundamental –gobierno del pueblo organizado en demos– la inventaron los grie-

gos y a menudo la usaron en sentido peyorativo. En varias de sus ciudades-estado pusieron en práctica sistemas de gobierno democráticos, que ahora llamamos de democracia directa porque la toma de muchas de las decisiones importantes se hacía en la Asamblea, a la cual tenían derecho de concurrir todos los ciudadanos. Los cargos de gobierno se ejercían por períodos cortos y por sorteo, de manera que todos tuvieran la oportunidad de ser escogidos.

La democracia directa griega logró el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos, pero su práctica y sus beneficios no se extendieron, nunca, a todos sus habitantes. Quedaron excluidos los esclavos y los extranjeros que constituían más de los dos tercios de la población, aún en Atenas —o en el Atica para mayor precisión—, en los años de máximo esplendor de su sistema de gobierno. La democracia directa de los griegos desapareció al desaparecer la *polis* como forma de organización estatal funcional, a consecuencia de sus limitaciones y del desarrollo de los grandes imperios a partir de las conquistas de Filipo y Alejandro y del comienzo de la época helenística.

Aunque la idea del gobierno de todos permaneció, las prácticas democráticas griegas no tuvieron influencia directa en las prácticas democráticas de los tiempos actuales, porque desaparecieron de hecho después de poco más de dos siglos de florecimiento, en el siglo IV antes de la era cristiana. Pasaron más de 2.000 años para que empezaran a renacer esas prácticas, muy lentamente y sin llamarse democráticas, en algunos reinos europeos, como resultado de la necesidad de los monarcas de obtener un mínimo de consenso, apoyo y fondos para la consolidación y expansión de su poder mediante el recurso de reunir a quienes podían prestarlo o lo tenían, o a sus representantes.

La democracia representativa

Este fue el origen lejano de los parlamentos y asambleas legislativas actuales y del sistema de gobierno democrático representativo. Fue en Inglaterra donde su evolución no solamente tuvo lugar desde muy temprano, sino que perduró –con interrupciones– para consolidarse después de la Revolución Gloriosa de 1688 que nos dio, además, los tratados de Locke sobre el gobierno civil, escritos para su defensa y que generalmente se identifican como el comienzo del liberalismo político.

Los profundos cambios sociales y económicos que inició la Revolución Industrial; el explosivo impulso político de la Revolución Francesa y su expansión como resultado de las guerras napoleónicas; los efectos de la declaración y consolidación de la Independencia de los Estados Unidos; las ideas de Montesquieu, Rousseau, Voltaire, Paine, Jefferson, los Filósofos y los Enciclopedistas, difundidas con creciente rapidez a partir del siglo XVIII –el de las Luces–, hicieron insostenible la continuación del modelo de gobierno cuya expresión extrema se daba en el *ancien régime* francés.

Como resultado de este complejo proceso, unido a la expansión europea iniciada en el siglo XV, se desarrolló el concepto, moderno y contemporáneo de la democracia representativa que, durante el siglo que termina, se mundializó hasta el punto de que en todos los estados actuales se practica en sus diferentes modelos, de una u otra manera, o se utiliza al menos para legitimar el gobierno o se trata de implantarla, por grupos políticos que a menudo viven fuera del país y muchas veces son impulsados desde el exterior como una de las consecuencias de la globalización.

La democracia representativa es el resultado del proceso evolutivo al cual se ha hecho referencia y del hecho de que los

estados en que se inició tenían dimensiones muy por encima de las ciudades-estado de la antigüedad y una estructura económica muy diferente. En consecuencia, se consideró no viable -o quizás peligroso-, reunir al pueblo en asambleas deliberativas para tomar decisiones. Hay que recordar que a la asamblea de Atenas tenían derecho de concurrir alrededor de 30.000 ciudadanos y el quórum, aún para decisiones como la condena a muerte de Sócrates, lo formaban 6.000. La existencia de esclavos y extranjeros no ciudadanos pero sí productores, hacía posible la concurrencia de los ciudadanos interesados políticamente a las asambleas, por frecuentes que éstas fueran.

En contraste, los estados actuales cuentan con millones de ciudadanos, millares de kilómetros cuadrados de extensión y con un sistema de producción y distribución de bienes y servicios que haría impracticables las asambleas a la manera griega. Algunos estados pequeños que tal vez podrían tener asambleas, han seguido el ejemplo de los mayores y utilizan el sistema representativo. Como resultado, salvo en el caso de gobiernos locales al modo de las pequeñas ciudades de Nueva Inglaterra, el sistema de democracia directa al estilo de los griegos no revivió en la democracia moderna.

Fundamentos y fines de la democracia representativa

La democracia contemporánea, por tanto, se caracteriza por fundamentarse en un postulado doctrinario que sirve de base al sistema: el poder radica en el pueblo y éste lo ejerce por medio de sus representantes debidamente electos. Esta premisa, que parece tan sencilla y de fácil comprensión general, aún por quienes no la aceptan, resulta en la realidad histórica de difícil análisis, desarrollo de sus corolarios y aplicación en las sociedades concretas. Presenta numerosos problemas doctrinarios y prácticos que hay que dilucidar y resolver.

Solamente desarrollándolos y resolviéndolos se pueden obtener los beneficios que, después de todo, esperamos de la democracia. La realización de sus fines, de los ideales de paz, mejoramiento progresivo de la calidad de la vida, respeto y práctica de los derechos humanos, justicia social, equitativa distribución entre todos de los bienes y servicios producidos por todos, desaparición de la miseria y la opresión en sus diversas formas, en fin, de las esperanzas de la humanidad para un futuro mejor.

Democracia y elecciones

La democracia representativa, para serlo, implica la selección de los representantes del pueblo mediante elecciones. La calidad de la representación democrática y, por ende, del gobierno democrático, está en función de la calidad de las elecciones. Parece entonces apropiado pasar ahora a analizar la problemática de la calidad electoral. La democracia representativa no tiene significado si no se basa en un sistema electoral que verdaderamente presente resultados que correspondan a la voluntad popular, que permita a los ciudadanos escoger libremente, entre diversas alternativas, a quienes serán los encargados del gobierno y de acuerdo con qué programas deberán gobernar.

La historia de los sistemas electorales nos muestra una larga, complicada y difícil evolución que parte de los comicios de segundo y tercer grado, voto restringido a una minoría de la población, con restricciones aún mayores para optar a cargos públicos y presentar candidaturas y métodos de obtener votos muy poco recomendables, que caracterizaron a las primeras elecciones hasta llegar a los complejos procesos electorales directos, de primer grado y de sufragio universal en la actualidad

que, por cierto, no han eliminado todos los defectos del sistema.

Las teorías políticas y jurídicas han ido resolviendo la mayor parte de las cuestiones fundamentales, definiendo y estableciendo patrones electorales de validez general. Los cambios sociales y económicos, las presiones y luchas políticas, han logrado que estos patrones se apliquen, especialmente en los estados ricos y desarrollados. Sin embargo, existen aún muchos países en los cuales las elecciones distan mucho de alcanzar esos patrones y Latinoamérica no es una excepción en este campo.

Queda mucho por definir y mucho más por hacer. Además, a medida que se han ido resolviendo en la doctrina y en la práctica algunos problemas, han surgido otros que la evolución social y política presentan. Menciono dos a manera de ejemplo. El principio de la libre presentación de candidaturas y la necesidad de canalizar ese derecho ciudadano dio lugar al nacimiento de los partidos políticos que, de hecho, o de derecho y de hecho, determinan en la práctica quiénes son los que tienen posibilidades reales de ser electos. ¿Cómo establecer el equilibrio entre partidos ricos y poderosos y partidos pobres y débiles? El extraordinario desarrollo de las comunicaciones ha encarecido grandemente el costo de las campañas electorales, haciendo las elecciones dependientes en gran medida de la capacidad económica de los candidatos o de quienes los apoyan. De nuevo ¿Cómo establecer un equilibrio realista y aceptable?

Sufragio universal y derechos humanos

Uno de los patrones que puede considerarse de aceptación teórica general es el del sufragio activo universal. Es decir el

establecimiento del principio de que todos los nacionales de un Estado, sin discriminación por sexo, educación, etnia, riqueza, profesión e ideología y afiliación política o religiosa o falta de ella, tienen derecho al voto igualitario. Sin embargo, aún este principio, que parecería consustancial al concepto de democracia, tiene en la actualidad limitaciones doctrinarias que son objeto de serias discusiones y conflictos: la definición de nacionalidad, base de la ciudadanía –hay estados, como Israel, que requieren afiliación religiosa para otorgarla–; el voto residencial –pocos estados reconocen el derecho al voto de los ciudadanos residentes en el extranjero y muchos menos el de los extranjeros residentes en el país en elecciones locales–; algunos no aceptan o restringen el voto de las mujeres, el de los religiosos de profesión o el de los militares en servicio y otros no tienen elecciones del todo y, obviamente, no vota nadie.

Me parece interesante destacar dos aspectos de la problemática del sufragio universal e igualitario. Primero, que su establecimiento es, con muy pocas excepciones, avance de este siglo y que, hasta hace relativamente poco, dos países, tenidos como modelos de democracia tenían, el uno, sufragio limitado a los varones –Suiza hasta hace menos de tres décadas– y voto doble para ciertas categorías ciudadanas –Inglaterra hasta 1942– y, segundo, que las tendencias relativas a incluir lo electoral en la regionalización y, en un futuro quizás no muy lejano, en la mundialización o globalización, ha traído ya nuevos problemas teóricos y prácticos como el del voto de los extranjeros en elecciones locales, en Europa, y los comicios supranacionales en Europa y Centroamérica. No cabe duda que estos problemas, que hasta hace poco estaban, si acaso, en el reino de la imaginación, serán seguidos, a causa de los cambios que se avizoran para el tercer milenio, por otros que aún no se han presentado y no podemos siquiera predecir o aún analizar como no sea en obras de ciencia-ficción o futurología.

El sufragio universal y el respeto de sus resultados, ambos inseparables, deben ser entendidos como uno de los derechos humanos más importantes, como el derecho humano político fundamental. Aunque esta afirmación podría ser objetada por algunos, más interesados en las garantías sociales y económicas –que no deben de ninguna manera subestimarse– que en el derecho al voto y a decidir por medio de él, sirve en la realidad de base para el respeto de los demás, la libertad individual, la libertad de expresión y otros. El respeto a los derechos humanos en general y a los políticos en particular es en la práctica el resultado del buen gobierno, y éste no puede realizarse plenamente si no es dentro de un sistema democrático entendido en su más amplio sentido. A su vez, la realización del buen gobierno y la democracia en una sociedad tiene como una de sus condiciones necesarias, precisamente, el ejercicio efectivo y eficaz del sufragio universal e igual, justo, libre, periódico, limpio y con la capacidad de reflejar la voluntad popular en la cual reside la soberanía y que es la base del ejercicio del poder y de la autoridad legítimos. Hay que destacar, sin embargo, que si bien se trata de una condición necesaria, las elecciones, por pulcras que sean, no son en sí mismas condición suficiente para el ejercicio efectivo y sostenible del buen gobierno y de la democracia plena. Para esto, otras condiciones, necesarias también, deben llenarse.

No es mi intención, ni tiene cabida dentro de los límites de este trabajo, analizar en detalle los problemas teóricos tratados en los párrafos anteriores, ni sus consecuencias prácticas. Los incluí porque esta conferencia fue estructurada en tres partes: la primera, una introducción a las concepciones de la sociedad ideal y a los antecedentes clásicos de la democracia, la segunda como una exposición resumida del concepto de la democracia moderna, de importancia como horizonte conceptual de los demás temas de este Seminario y cuyos problemas, teóricos y

prácticos, me parece de utilidad tener en mente a lo largo de las diversas actividades programadas para esta semana, ya que estos problemas no han desaparecido, por el contrario, están ahí y demandan análisis. Habrá que dedicar, en otra oportunidad, recursos, tiempo y espacio para discutirlos. La tercera parte, a la cual pasaré a continuación, es una introducción general a la temática específica de la participación ciudadana y su relación con la democracia por un lado y la educación por el otro. No analizaré en detalle los problemas de la participación ciudadana y la educación ya que ellos se expondrán y discutirán en las otras conferencias, paneles y talleres grupales del resto del programa; los trataré consecuentemente, en forma general.

Sufragio universal y participación popular

La secuencia: buen gobierno, democracia, elecciones, demanda el sufragio universal, ya que los procesos electorales no son, obviamente, fines en sí mismos, sino que tienen por objetivos fundamentales, por una parte, la determinación cualitativa y la medición cuantitativa de la voluntad del pueblo en cuanto a la selección de funcionarios y programas y, por otra, la de conferir legitimidad a los gobernantes y a sus programas y así facilitar la gobernabilidad y la paz social sostenible. Los impedimentos del voto a cualquier sector ciudadano –salvo, por supuesto, los de la edad mínima para ejercer el sufragio y algunos otros de menor aceptación general– producen un sesgo en lo que reflejan los comicios, según el sector excluido y, por tanto, nos dan una imagen distorsionada de la voluntad de la nación y obstaculizan el otorgamiento de la verdadera legitimidad.

En consecuencia, puede darse por sentado, como premisa necesaria de la democracia y del buen gobierno y para los fines

de esta tercera y última parte de mi exposición, el principio del sufragio universal activo, parte, por cierto, de mi credo político, y que, hasta donde llega mi información, muy pocos osan rechazar total y abiertamente. Queda entonces analizar las características que demanda su ejercicio eficaz y fructífero para toda sociedad.

No tendría sentido hablar del sufragio universal solamente como un derecho ciudadano abstracto. No debe pensarse que basta la organización de un buen sistema electoral y de un bien estructurado organismo encargado de los comicios y garantizado por la Constitución y las leyes que hacen relación a las elecciones. Para que el sufragio universal cumpla su misión debe de contarse con una participación ciudadana masiva que se acerque -porque nunca se llega a ella- a la totalidad del universo de votantes. El grado de participación en los comicios es función de varios factores, los más importantes de los cuales trataré de enumerar aquí:

- a) el nivel educativo de la población;
- b) la cultural política, la particular tradición electoral de cada país y sus antecedentes de respeto a los resultados de los comicios;
- c) la imparcialidad, apartidismo y eficiencia del organismo electoral en su totalidad, junto con la imagen que debe proyectar y la credibilidad que debe buscar;
- d) la distribución apropiada de los centros de votación para facilitar el acceso de los ciudadanos;
- e) la capacitación, eficiencia e imparcialidad de los funcionarios de las mesas o juntas electorales;

- f) la capacidad de comunicación del organismo electoral y de sus campañas para llamar al votante a concurrir a las elecciones, tarea en la que deben colaborar la sociedad civil y, para sus propios fines, los partidos y demás organizaciones políticas;
- g) la difusión y penetración de las campañas de instrucción electoral de los votantes, en las que deben colaborar también las organizaciones mencionadas en f);
- h) la colaboración del organismo electoral con las organizaciones políticas para, entre otras cosas, el adiestramiento de sus fiscales; con la sociedad civil para la organización de un buen sistema de observación nacional; con el gobierno en general para asuntos de educación, logística, presupuesto y otros y con la policía para el mantenimiento del orden en general y en especial en las mesas electorales.

Es necesario tomar en cuenta que cada uno de estos factores es afectado y a su vez afecta a los demás, positiva o negativamente, en una constante retroalimentación múltiple que, si es bien orientada, resulta fructífera y beneficiosa para todo el sistema electoral y político de la nación. No deben, en consecuencia, tratarse en forma aislada ni tratar de mejorar uno o algunos de ellos con detrimento de los demás; deben enfocarse como un todo para poder así obtener un mejoramiento efectivo del sistema democrático de gobierno.

Educación, cultura política y tradición electoral

Uno de los factores determinantes de todo sistema político y del buen funcionamiento de su sistema electoral, es el nivel educativo general de la población. Este determina la intensidad

de esta tercera y última parte de mi exposición, el principio del sufragio universal activo, parte, por cierto, de mi credo político, y que, hasta donde llega mi información, muy pocos osan rechazar total y abiertamente. Queda entonces analizar las características que demanda su ejercicio eficaz y fructífero para toda sociedad.

No tendría sentido hablar del sufragio universal solamente como un derecho ciudadano abstracto. No debe pensarse que basta la organización de un buen sistema electoral y de un bien estructurado organismo encargado de los comicios y garantizado por la Constitución y las leyes que hacen relación a las elecciones. Para que el sufragio universal cumpla su misión debe de contarse con una participación ciudadana masiva que se acerque -porque nunca se llega a ella- a la totalidad del universo de votantes. El grado de participación en los comicios es función de varios factores, los más importantes de los cuales trataré de enumerar aquí:

- a) el nivel educativo de la población;
- b) la cultural política, la particular tradición electoral de cada país y sus antecedentes de respeto a los resultados de los comicios;
- c) la imparcialidad, apartidismo y eficiencia del organismo electoral en su totalidad, junto con la imagen que debe proyectar y la credibilidad que debe buscar;
- d) la distribución apropiada de los centros de votación para facilitar el acceso de los ciudadanos;
- e) la capacitación, eficiencia e imparcialidad de los funcionarios de las mesas o juntas electorales;

- f) la capacidad de comunicación del organismo electoral y de sus campañas para llamar al votante a concurrir a las elecciones, tarea en la que deben colaborar la sociedad civil y, para sus propios fines, los partidos y demás organizaciones políticas;
- g) la difusión y penetración de las campañas de instrucción electoral de los votantes, en las que deben colaborar también las organizaciones mencionadas en f);
- h) la colaboración del organismo electoral con las organizaciones políticas para, entre otras cosas, el adiestramiento de sus fiscales; con la sociedad civil para la organización de un buen sistema de observación nacional; con el gobierno en general para asuntos de educación, logística, presupuesto y otros y con la policía para el mantenimiento del orden en general y en especial en las mesas electorales.

Es necesario tomar en cuenta que cada uno de estos factores es afectado y a su vez afecta a los demás, positiva o negativamente, en una constante retroalimentación múltiple que, si es bien orientada, resulta fructífera y beneficiosa para todo el sistema electoral y político de la nación. No deben, en consecuencia, tratarse en forma aislada ni tratar de mejorar uno o algunos de ellos con detrimento de los demás; deben enfocarse como un todo para poder así obtener un mejoramiento efectivo del sistema democrático de gobierno.

Educación, cultura política y tradición electoral

Uno de los factores determinantes de todo sistema político y del buen funcionamiento de su sistema electoral, es el nivel educativo general de la población. Este determina la intensidad

y el grado de adiestramiento necesarios para todo el personal del organismo electoral, la amplitud de las campañas para llamar a la población a las elecciones y para instruirlos acerca de los procedimientos a seguir para ejercer el sufragio, el mantenimiento del orden en las mesas o juntas electorales y la capacidad de los ciudadanos de comprender los programas que se presentan para su consideración. La experiencia muestra que este nivel no es por sí solo suficiente para aumentar la participación ciudadana, puesto que muchos países de alto grado de educación tienen baja participación electoral y otros de niveles más bajos tienen alta participación, pero facilita las acciones que deben tomarse para incrementar la concurrencia a las urnas.

La cultura política de un país es, sin duda, el resultado de numerosos factores difíciles de determinar con precisión, la historia nacional y la educación de la población están entre éstos. Un factor muy importante es la tradición electoral del país: el hecho de que por largo tiempo se hayan decidido los problemas políticos, se haya escogido a los gobernantes mediante elecciones y se haya respetado sistemáticamente los resultados de los comicios tanto por el poder público como por los contendientes y la población en general.

En nuestra región, que comprende a Iberoamérica y a los países del Caribe no hispano, los grados de educación de la población varían grandemente de país a país. Los hay con bajísimos índices de alfabetismo funcional y escolaridad y los hay con índices muy altos comparables con los de algunos países del llamado primer mundo. En consecuencia, las acciones que deben tomarse para influir en la participación ciudadana, deben planificarse y ejecutarse a partir de estos índices y adecuarse a ellos, no solamente de un país a otro sino también dentro del país, de una a otra región del mismo, ya que las variaciones se dan de región a región.

Es importante tomar en cuenta en la planificación de las acciones del organismo electoral, que existen no solamente variaciones en educación y cultura política, sino que también hay diferentes etnias que viven, piensan y conciben el mundo de diferente manera y, muy importante, hablan en distintos idiomas. Estas diferencias se han ignorado por la etnia dominante de cultura mestiza, por lo general de habla española, portuguesa, inglesa o francesa. Hasta hace relativamente pocos años han empezado a tomarse en consideración, en algunos países antes que en otros, aunque hay todavía algunos que no se ocupan de tan importantes diferencias. Resulta irreal, infuncional y aún contraproducente, sin embargo, aplicar programas de educación en un idioma que, si bien es el oficial, no dominan bien o no dominan del todo los educandos. Estas consideraciones son aplicables, obviamente, a las campañas de educación cívica de los organismos electorales -y de las organizaciones políticas y sociales- para lograr que sean efectivas.

En realidad los niveles de educación general, cultura política y tradición electoral son hechos que deben tenerse como tales, pero en los cuales se puede, y se debe, influir para cambiarlos. Esta no es, naturalmente, tarea específica de los organismos electorales, pero éstos deben interesarse y participar en ella, insistiendo con los otros órganos de gobierno para que se incluyan planes de diversa índole, principalmente de educación cívica, en las escuelas y se hagan campañas de promoción educativa y cultural tendientes a mejorar tales niveles, tratando de influir en su contenido para que no se tornen en medios de propaganda partidaria.

En este campo es importante comenzar desde muy temprano en el sistema educativo y hacerlo no solamente en el estudio, sino en la práctica. La organización de gobiernos estudiantiles mediante elecciones escolares que tengan la calidad de-

seable, es un instrumento que ha probado ser muy efectivo en algunos países que lo usan con amplia participación de las autoridades electorales. Estos programas requieren siempre de una buena relación de cooperación con las autoridades escolares públicas y privadas.

Los organismos electorales tienen en el campo de la cultura política y electoral de su país una gran responsabilidad, pues la imagen de imparcialidad, honestidad y eficiencia que proyectan como resultado de sus propias acciones, es uno de los factores que influyen más fuertemente en la cultura política nacional. Un organismo que no merezca la credibilidad de la ciudadanía influirá negativamente. El esfuerzo constante por mejorar el organismo electoral en su totalidad es un imperativo indubitable. Como a veces no basta ser honesto sino que hay que darlo a conocer, algunos organismos electorales han incluido en sus campañas de educación programas para mejorar su imagen, que han resultado efectivos tanto para la credibilidad del organismo como para la del sistema democrático en general.

El organismo electoral

La integración del organismo, o de los organismos electorales —pues en algunos países hay uno solo encargado de las diferentes funciones electorales y, en otros, éstas están distribuidas en dos o en tres organismos— es de extraordinaria importancia. Desde los más altos funcionarios hasta los encargados de recibir los votos en las mesas electorales, deben ser escogidos lo más cuidadosamente posible en función de su honestidad, imparcialidad, profesionalismo, preparación técnica y capacidad de actuar, dejando de lado sus preferencias personales o partidarias. Hay diferentes sistemas y requisitos para hacer esta selección y, aunque no es oportuno en este trabajo

dilucidar sus respectivos méritos o deméritos, pensé que debía referirme al tema de la selección y nombramiento de quienes reciben, cuentan, transmiten y deciden los votos y sus resultados, pues siempre es conveniente tenerlo en mente.

Por otra parte, los organismos electorales deben procurar mejorar la calidad de su personal constante y sistemáticamente. Aquí hay que tomar en consideración que hay funcionarios permanentes y personal temporario, contratado para tareas específicas que deben realizarse principalmente el propio día de la elección.

Para los primeros, los funcionarios permanentes, debe existir un programa que comprenda de manera sistematizada, adiestramiento en el trabajo, cursos cortos y talleres internos compatibles con el funcionamiento de la institución y becas para cursos fuera de ella, de corta, mediana y aún larga duración, mediante un sistema de selección que permita a los empleados mejores subir su nivel de preparación profesional, técnica y ética. Tales programas, adecuándose al caso, deben incluir a todo el personal permanente y a todas las áreas en que se divide la institución.

El personal de contratación *ad hoc* presenta un problema diferente pues, en el caso de ciertas tareas, la transmisión de datos por ejemplo, se requiere personal especializado que trabaja en otras instituciones, con las cuales hay que llegar a acuerdos para su utilización y para su adiestramiento específicamente electoral, tanto técnico como ético. En algunos países se utilizan manuales instructivos y cursos en cascada.

En el caso de las mesas electorales –juntas receptoras de votos, mesas de sufragio, se les llama en otros países– se requiere de personal en grandes cantidades, ya que el número de ellas debe ser suficiente y su distribución adecuada para facili-

tar la participación ciudadana. El establecimiento de mesas cercanas a la residencia habitual del ciudadano es muy importante. Tomando en cuenta a los funcionarios y al personal auxiliar que se requiere para el buen funcionamiento del sistema el día de la votación, en muchos países se requiere varios millares o decenas de millares de ciudadanos.

Para su adiestramiento es necesario por tanto un sistema masivo. En muchos países se utiliza exitosamente el método de talleres de multiplicadores en cascada que requiere el uso de manuales, técnicas audiovisuales y métodos de educación interactiva como sociodramas y prácticas de la actividad electoral, mediante reproducciones de los centros de votación y del material y equipo electoral. Hay que tener presente que la intensidad y nivel de estos programas de adiestramiento depende de los índices de educación existentes en el país.

Para la buena aplicación de este sistema de adiestramiento se requiere un núcleo permanente de funcionarios especializados, reforzado para los períodos críticos con personal contratado por tiempo más o menos corto.

En todo caso hay que insistir conjuntamente en los aspectos legales, en los límites de las facultades de los funcionarios, en los procedimientos para la recepción de los votos, en la ética electoral y en el buen trato a los ciudadanos en general, a los compañeros de trabajo, a los representantes de las agrupaciones políticas, a los periodistas y a los observadores nacionales e internacionales si los hay.

Las campañas de educación cívica y electoral

Si la educación general, como se ha dicho, no es responsabilidad directa de los organismos electorales, es opinión gene-

ral que las campañas de educación cívica y electoral sí lo son y en ellas han de desempeñar un papel protagónico. Una de las funciones importantes de todo organismo electoral es la de influir directamente en la participación ciudadana en los comicios. Estas campañas tienen tres fines principales: llamar a los ciudadanos a ejercer el voto como un derecho y un deber cívicos, recordándoles, en algunos países, que la abstención acarrea penas; instruirlos acerca de los requisitos legales y procedimientos de la concurrencia a las urnas y de la necesidad de mantener en todo momento una actitud pacífica y de respeto a los demás participantes.

Hay que insistir en la facilidad del voto —y organizar los comicios de manera que no contradigan esta afirmación—; en la efectividad del voto, que sí cuenta y en su importancia para la democracia, el buen gobierno y para el mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo. Es importante, sobre todo en ciertos países de pobre tradición electoral, insistir en la exactitud del escrutinio, en la fidelidad de la transmisión de resultados, en la honestidad de la asignación de cargos y en el cumplimiento de sus resultados. Debe también insistirse en la libertad y seguridad del ejercicio del sufragio, para lo cual es muy importante destacar la naturaleza secreta del voto.

En estas campañas es conveniente, necesario puede decirse, utilizar todos los medios de difusión al alcance del organismo: cuñas de televisión y radio, volantes y papeletas, avisos casa por casa, publicaciones en los diarios y otros periódicos, carteles ilustrativos, etcétera.

Dada la importancia de la apropiada distribución de las mesas electorales para la participación popular, es prioritario asegurarse, a través de los diferentes medios de difusión, que los ciudadanos saben dónde deben concurrir a depositar su voto.

Para el éxito de estas campañas es indispensable que los organismos electorales posean capacidad efectiva de diseminar información clara y accesible para toda la población. Para ello se requiere, como en el caso del adiestramiento, de un personal especializado permanente y de personal auxiliar por períodos más o menos largos. La contratación de agencias de publicidad es a menudo necesaria.

Estas campañas demandan una atención especial de las autoridades electorales. Por una parte deben estar exentas de toda contaminación partidista, de todo sesgo favorable a uno u otro candidato u opción. La menor falla en este campo puede traer consecuencias graves para el organismo electoral y para el sistema democrático nacional.

Por otra parte, resultan muy costosas y hay que dedicarles todos los recursos posibles, tomando en cuenta la necesidad de balancear los siempre escasos medios entre las diferentes tareas de la institución, todas necesarias. Su importancia, sin embargo, hace que los recursos en ellas invertidos resulten fructíferos.

Párrafos finales

Mi exposición sobre las características de los organismos electorales que la obtención de una alta participación popular requiere, no debe, como señalé anteriormente, tomarse como definitiva o exhaustiva. Para acercarse siquiera a estas cualidades se requerirían en verdad varios tratados. Espero, sin embargo, que sea de utilidad para las futuras actividades del Seminario al suministrar elementos de juicio, en gran parte determinados por mi experiencia y, en consecuencia, con algún grado de subjetividad, alto o bajo, no lo sé. Son ustedes quienes deben juzgarlo.

No deseo cerrar mi conferencia sin destacar, a riesgo de ser repetitivo, dos temas: el primero, que la credibilidad de un organismo electoral no se logra con una sola actividad electoral por exitosa que sea, no se gana ni con dos ni con tres. Es el resultado del trabajo constante, de la atención al detalle en todas las cuestiones que atañen a la honestidad, imparcialidad y limpieza en el actuar cotidiano y puede perderse con un solo acto que sea, o parezca serlo, contrario a ellas.

El segundo, es que la celebración de elecciones, parte constitutiva indispensable de la democracia, no garantiza, por excelentes y concurridas que sean, el mejoramiento de la calidad de la vida en todos los sectores de la sociedad, ni la desaparición de los contrastes extremos entre opulencia y miseria que caracterizan a nuestras sociedades. Tampoco garantizan que la población goce de la alimentación adecuada y de los servicios de salud y educación indispensables, los cuales debe recibir por un elemental principio de Derechos Humanos. Para ello se requieren otras acciones y otras políticas.

LA COMUNICACIÓN EN LA FORMACIÓN DE LA CULTURA POLÍTICA

Víctor Ramírez Zamora

La comunicación

La comunicación, esto es, el intercambio de mensajes entre individuos por medio de un sistema común de símbolos, es un tema que le ha preocupado a los grandes pensadores desde la época de la antigua Grecia. Sin embargo, hasta los tiempos modernos, este tópico fue generalmente parte de otras disciplinas en las que simplemente se le veía como un proceso natural inherente a cada una de ellas. Desde principios de los años veinte del actual siglo, el crecimiento y la aparente influencia de la tecnología de la comunicación, atrajo la atención de muchos especialistas que intentaron aislar la comunicación como una faceta específica de su interés particular. En 1928, el autor y crítico literario inglés I. A. Richards ofreció una de las primeras, y en cierto sentido una de las mejores definiciones de la comunicación como uno de los aspectos fundamentales de la vida humana:

“La comunicación –dijo Richards– ocurre cuando una mente actúa de tal manera sobre su medio que otra mente es influenciada, y en esa otra mente ocurre una experiencia que es parecida a la experiencia de la primera mente, y aquella experiencia es causada en parte por esa experiencia.”

Lo cierto del caso es que pocos asuntos envuelven menos consenso que la definición de comunicación. Algunos han llegado a encontrar más de 120 distintas definiciones.

Sin embargo, es posible hallar algunos aspectos en los que hay consenso entre los estudiosos del tema. En primer lugar, los académicos que se dedican a este tema están de acuerdo en que la comunicación es un proceso que se describe como **transmisión**, como **transacción** o como **intercambio**. En segundo lugar, el proceso es una **interacción** que involucra a uno o más individuos que actúan estimulados por una o más personas. Como resultado de la interacción, que se describe generalmente como transferencia de **información, significado o mensaje**, se intenta alguna clase de intercambio o algún resultado (sin que necesariamente exista intercambio).

El gran interés que existe sobre este tema en el mundo de la vida política y social, se deriva del comprensible deseo de conocer cuáles son las llaves que permiten o inhiben la capacidad de persuasión individual o colectiva de los seres humanos. La mayor parte de la especulación en estas materias admite, de una u otra manera, que la tarea de los teóricos de la comunicación es responder de la manera más clara posible la siguiente pregunta: **¿Quién dice qué a quién y con qué efecto?** El tema es complejo y posee muchos y variados ángulos, y como ocurre con otros tópicos, a menudo ha estado intoxicado con una buena cantidad de mitos y mixtificaciones. En esta ocasión, nos debemos conformar con analizar rápidamente algunos de los principales aspectos de la comunicación social: su importancia, sus controles y efectos, sus posibilidades y limitaciones.

Zoon politikon

Debemos comenzar por una rápida referencia a nosotros, los seres humanos, que al fin y al cabo, somos punto de partida

y principal objetivo de todo estudio sobre el comportamiento del hombre y la mujer en sociedad.

El estudio de los seres humanos es el único en el que el sujeto y el objeto son el mismo. Esta es una de las razones que dificultan su estudio: la capacidad de pensar objetivamente, de por sí poco desarrollada en los seres humanos, se ve aún más limitada cuando nosotros mismos somos el objeto de nuestros pensamientos. A través del tiempo nos hemos autodenominado de diversas maneras: primero fue lo de *homo sapiens*, pero pronto se vio que no calzaba tanto con nuestra especie como algunos –vanidosos– lo creyeron; luego vino lo de *homo faber* –el hombre que hace– pero rápidamente se cayó en la cuenta que este nombre es aún menos adecuado porque a muchos animales puede aplicárseles también el calificativo de *faber*. Luego vino lo de *homo ludens* –el hombre que juega–, que me parece un apelativo más atractivo pero en esta ocasión no vamos a incursionar por esos meandros metafísicos. Con todo, quizá la calificación más conocida y acertada, y más querida por quienes se interesan por la vida pública, es la de *Zoon politikon* con que Aristóteles nos denominó. El hombre, expresó Aristóteles, es un animal civil; un ser eminentemente social. Un animal que se relaciona, que crea lazos; en suma, un animal que se comunica, que expresa sus necesidades e intereses, sus temores y deseos.

Veamos rápidamente algunas de las características de la conducta humana en relación con el tema de la comunicación social.

a) *Lienzo pintado*

Ningún ser humano receptor de mensajes es un lienzo blanco o una tábula rasa. Todos tenemos incorporados –seamos o no

conscientes, lo reconozcamos o no— una serie de prejuicios, estereotipos, ideas y creencias que influyen de manera determinante en la manera en que percibimos, valoramos y definimos todas nuestras experiencias. Nadie percibe virginalmente ningún hecho. Casi siempre lo que un observador de un hecho considera que es su descripción pura y simple, es en realidad una deformación de ese hecho. Un reporte o una descripción de una determinada realidad es el producto conjunto del observador y del hecho, en el cual el papel del primero es siempre selectivo y creativo, es decir, imaginario. Lo que observamos es una combinación de lo que está frente a nuestros ojos y de lo que consciente o inconscientemente esperamos encontrar. Lo que percibimos depende de nuestra posición económica, social, cultural y emocional, y de los hábitos de nuestros ojos. Por eso podemos afirmar que los seres humanos, ante cualquier acontecimiento, *no vemos primero y luego definimos*, sino que *primero definimos y luego vemos*. Esto tiene la gran ventaja de que dificulta enormemente la comunicación lineal que desea todo propagandista, y de que obliga al comunicador a ser empático conceptual y emocionalmente con su audiencia, para que su mensaje pueda tener algún éxito. La desventaja de esta conducta es que endurece la incapacidad humana para abrir la mente y el corazón a ideas y creencias distintas a las suyas, aún cuando muestren fuertes indicios de estar más cerca de la verdad. Einstein acostumbraba decir que es más fácil desintegrar un átomo que una creencia.

b) Percepción, atención y retención selectiva

Como resultado de lo expresado se colige que todos percibimos selectivamente la realidad, y, por lo tanto, todos percibimos selectivamente los mensajes. Sería casi inhumano si fuera de otra manera. Algunos pocos filósofos —queriendo con esto decir, auténticos buscadores de la verdad— deciden dedicar su vida a buscarla, más allá de sus intereses y de los accidentes de

conscientes, lo reconozcamos o no— una serie de prejuicios, estereotipos, ideas y creencias que influyen de manera determinante en la manera en que percibimos, valoramos y definimos todas nuestras experiencias. Nadie percibe virginalmente ningún hecho. Casi siempre lo que un observador de un hecho considera que es su descripción pura y simple, es en realidad una deformación de ese hecho. Un reporte o una descripción de una determinada realidad es el producto conjunto del observador y del hecho, en el cual el papel del primero es siempre selectivo y creativo, es decir, imaginario. Lo que observamos es una combinación de lo que está frente a nuestros ojos y de lo que consciente o inconscientemente esperamos encontrar. Lo que percibimos depende de nuestra posición económica, social, cultural y emocional, y de los hábitos de nuestros ojos. Por eso podemos afirmar que los seres humanos, ante cualquier acontecimiento, *no vemos primero y luego definimos*, sino que *primero definimos y luego vemos*. Esto tiene la gran ventaja de que dificulta enormemente la comunicación lineal que desea todo propagandista, y de que obliga al comunicador a ser empático conceptual y emocionalmente con su audiencia, para que su mensaje pueda tener algún éxito. La desventaja de esta conducta es que endurece la incapacidad humana para abrir la mente y el corazón a ideas y creencias distintas a las suyas, aún cuando muestren fuertes indicios de estar más cerca de la verdad. Einstein acostumbraba decir que es más fácil desintegrar un átomo que una creencia.

b) Percepción, atención y retención selectiva

Como resultado de lo expresado se colige que todos percibimos selectivamente la realidad, y, por lo tanto, todos percibimos selectivamente los mensajes. Sería casi inhumano si fuera de otra manera. Algunos pocos filósofos —queriendo con esto decir, auténticos buscadores de la verdad— deciden dedicar su vida a buscarla, más allá de sus intereses y de los accidentes de

su nacimiento. Se dice de Bertrand Russell que cuando frisaba los quince años decidió poner en duda y replantearse todas sus ideas y creencias, mostrando desde esa edad ese misterioso carácter que es la verdadera huella del verdadero filósofo. Los seres humanos sólo podemos poner atención a unos pocos asuntos públicos, de los muchos que ocurren en la sociedad. Por otro lado, la retención que podemos brindar a la información que pasa frente a nuestros ojos es inevitablemente pobre. Por lo tanto, es natural que la mayoría de los asuntos públicos escapen a nuestro conocimiento.

Toda realidad con la que no tenemos relación directa –que según hemos expresado es la mayoría– es una construcción artificial de nuestra mente. La única idea y sensación que podemos tener sobre un hecho con el cual no tenemos vinculación directa, es la que creamos mediante la imagen mental de ese suceso. Lo anterior nos lleva a resaltar un hecho: entre la persona y su medio está inserto un pseudo-ambiente, una invención mental a la cual cada quien le pone sus propios ingredientes. Buena parte de lo que cada ser humano cree, está basado, no en un conocimiento directo, sino en las imágenes de la realidad que él mismo ha construido en su mente, o las imágenes que le han transmitido. La forma en que el mundo es imaginado por las personas, determina la forma en que piensan y actúan. Todo lo anterior tiene importancia puesto que la opinión de cada uno de nosotros y, de manera más general, la opinión pública, trata en la mayoría de los casos con hechos indirectos, invisibles y complejos; en fin, hechos que son cualquier cosa menos obvios para la mayoría de los mortales.

c) Disonancia cognoscitiva

Esta teoría está basada en la observación de que la mayoría de las personas no pueden tolerar más que una específica canti-

dad de inconsistencia en el ambiente en el que viven y perciben. Si la inconsistencia es mayor de la que puede tolerar la persona, lo que hará es cambiar su conducta, reinterpretar o interpretar equivocadamente los elementos disonantes, para disminuir ante sí mismo las diferencias entre los hechos. De esa manera la persona busca un equilibrio psicológico o emocional. Esta modificación de la percepción individual de la realidad es de la mayor importancia para la psicología de la comunicación.

Lo anterior se debe a que el acuerdo o desacuerdo de una comunicación o mensaje con la estructura individual cognoscitiva, no afecta únicamente su percepción de la realidad sino también su conducta; por lo tanto el principal criterio para el análisis psicológico de la comunicación no es ni el mensaje ni el medio (como dijo Mc Luhan), sino la **expectativa** de la persona que recibe el mensaje.

La comunicación de masas

Pocos asuntos definen más el mundo actual que la proliferación y ubicuidad de los medios de comunicación de masas. Cuando no existían, hace apenas un pestañear de la historia, la vida personal y la vida comunitaria eran muy distintas a la actual. La posibilidad del ciudadano de saber qué ocurría más allá de su pequeña comunidad era virtualmente nula.

Por eso la democracia fue originalmente concebida para funcionar en territorios y poblaciones reducidos. El ámbito natural de la democracia directa era aquel en el que la información que manejaba cada ciudadano ocurría frente a sus ojos; el medio le era tan familiar que se podía dar por descontado que las personas estaban hablando de las mismas cosas. Los únicos

dad de inconsistencia en el ambiente en el que viven y perciben. Si la inconsistencia es mayor de la que puede tolerar la persona, lo que hará es cambiar su conducta, reinterpretar o interpretar equivocadamente los elementos disonantes, para disminuir ante sí mismo las diferencias entre los hechos. De esa manera la persona busca un equilibrio psicológico o emocional. Esta modificación de la percepción individual de la realidad es de la mayor importancia para la psicología de la comunicación.

Lo anterior se debe a que el acuerdo o desacuerdo de una comunicación o mensaje con la estructura individual cognoscitiva, no afecta únicamente su percepción de la realidad sino también su conducta; por lo tanto el principal criterio para el análisis psicológico de la comunicación no es ni el mensaje ni el medio (como dijo Mc Luhan), sino la **expectativa** de la persona que recibe el mensaje.

La comunicación de masas

Pocos asuntos definen más el mundo actual que la proliferación y ubicuidad de los medios de comunicación de masas. Cuando no existían, hace apenas un pestañear de la historia, la vida personal y la vida comunitaria eran muy distintas a la actual. La posibilidad del ciudadano de saber qué ocurría más allá de su pequeña comunidad era virtualmente nula.

Por eso la democracia fue originalmente concebida para funcionar en territorios y poblaciones reducidos. El ámbito natural de la democracia directa era aquel en el que la información que manejaba cada ciudadano ocurría frente a sus ojos; el medio le era tan familiar que se podía dar por descontado que las personas estaban hablando de las mismas cosas. Los únicos

desacuerdos importantes entre la gente eran los juicios que cada quien tenía sobre los mismos hechos. No había necesidad de garantizar la veracidad de las fuentes de información: eran obvias y accesibles a todos los miembros de la comunidad. Cuando el territorio es extenso y la población muy numerosa –como es en casi toda nación moderna–, a los ciudadanos les es virtualmente imposible conocer los hechos que no ocurren frente a sus ojos y evaluar con algún fundamento las decisiones de los gobernantes. Por eso, la democracia moderna es en buena medida indisoluble de los medios de comunicación colectiva: estos constituyen el mejor medio –a pesar de todas sus imperfecciones– en el cual nos podemos asomar a la vida pública y a lo que acontece más allá de nuestro hábitat y de nuestra nación.

¿Son los medios de comunicación capaces de dirigir la opinión pública a su antojo? Definitivamente no. Obviamente cada uno de ellos intenta llevar agua a su molino, pero cuando la sociedad es realmente abierta y democrática, ni los medios de comunicación ni nadie puede cancelar realidades objetivas que los ciudadanos pueden conocer de muchas otras maneras.

La propaganda

El esfuerzo para diseminar información interesada y ganar simpatizantes a puntos de vista particulares, es tan antiguo como la vida humana en la tierra. Siempre ha existido y existirá el deseo de unos hombres de ejercer influencia sobre las creencias e ideas de otras personas. En este esfuerzo de persuasión se han usado todos los medios que concibe el ingenio humano. En las sociedades modernas los principales instrumentos que se utilizan con tal propósito son los medios de comunicación colectiva. En esos medios hay básicamente tres tipos de mensajes: a) la información noticiosa, b) la opinión noticiosa y c)

la propaganda, esto es, el campo pagado. En los tres tipos de mensajes operan los aspectos comunicacionales que hemos comentado, pero actúan con mayor fuerza y precisión en la propaganda. La información noticiosa es percibida en términos generales como una muestra de la realidad tal como es. La propaganda, cuya principal característica es que el emisor del mensaje posee un control total del mensaje y que, por lo tanto, en su propio espacio ese mensaje no se ve enfrentado a ningún otro mensaje que lo cuestione o lo contradiga, posee en una sociedad abierta una menor capacidad persuasiva de la que normalmente se le atribuye. Para que la propaganda que colisiona con la realidad pueda tener alguna influencia en sus receptores, debe existir una barrera entre el público y esa realidad; para que alguien pueda crear y divulgar un ambiente artificial se requiere que el acceso de la gente al ambiente real esté limitado. De no ser así, la capacidad persuasiva de la propaganda que corre en caminos distintos a la realidad es virtualmente nula. También es muy baja la capacidad persuasiva de la propaganda que se contrapone a creencias o ideas fuertemente arraigadas.

En una sociedad abierta, los siguientes son los únicos casos en los que la propaganda posee alguna capacidad persuasiva: a) como **refuerzo**. En este caso el mensaje que se transmite coincide, y por lo tanto fortalece, la opinión del auditorio al que va dirigido. La mayor parte de la propaganda camina en esta dirección; b) **crystalización**. Con este nombre se entiende el fenómeno que se produce al difundir un mensaje sobre un tema sobre el cual existe aparentemente poco interés en el receptor y que, al difundirse, logra despertar un interés que era al principio supuestamente inexistente, pero que cristaliza, pues el mensaje contiene información que sí es relevante para el receptor y c) como **divulgadora de información nueva y veraz**. Si las diferentes vías de comunicación que posee una sociedad rechazan o ignoran una información veraz e importante, es abso-

lutamente válido recurrir al espacio pagado para difundir esa información.

La democracia

La democracia es un concepto difícil de definir. A todos nos viene a la mente de inmediato las frases de Lincoln y de Churchill. Todos sabemos que es el gobierno de, por y para el pueblo y también sabemos que, a pesar de sus muchas imperfecciones, es menos imperfecto que los demás sistemas que hasta la fecha conocemos. Pero cuando tratamos de llenar esos inmensos espacios comienzan las preguntas y las respuestas difíciles. ¿Quién es el pueblo?, ¿cómo funciona la participación de ese pueblo? ¿quiénes deben gobernar?, ¿cuáles son las virtudes y defectos de la representación popular?, ¿cuáles son las obligaciones y derechos de los gobernantes y de los gobernados?, ¿cómo se nombran los gobernantes?, ¿en qué caso pueden ser removidos? La lista de preguntas es larga y a menudo de difícil respuesta. Pero algunos aspectos son bastante claros y definidos. Los ideales políticos de la antigua Atenas, la libertad, la igualdad entre los ciudadanos, el respeto a la ley y la justicia, continúan siendo hoy los pilares en los que se sustenta la democracia. A la anterior lista hoy se ha añadido un concepto cardinal: la noción de que los seres humanos son individuos con derechos inalienables.

Durante la mayor parte de nuestra historia el poder político tuvo origen divino. La fuerza y la fe eran sus fundamentos. La revolucionaria idea de que los seres humanos se pueden gobernar a sí mismos convirtiéndose en ciudadanos activos de un orden político, y no meros sujetos obedientes del poder político, cambió radicalmente la relación entre gobernantes y gobernados. Esta idea proclamó que todos tenemos derecho a opinar y a participar en el gobierno de nuestros asuntos.

En su origen la democracia implicaba un proceso deliberativo. Aunque no era demócrata, Aristóteles concluyó que en muchos asuntos el pueblo, con su capacidad deliberativa, podía llegar a conclusiones mejores que las de un especialista. Los grandes escritores de la democracia de los siglos XVIII y XIX la consideraban, principalmente, como una forma de razonar en conjunto para promover el bien común. John Stuart Mill afirmaba que la tarea más importante de una asamblea representativa era conversar, poniendo a discusión diferentes opiniones sobre los intereses del público. Varios autores han definido la democracia, no como una cuestión de votos, sino más bien como un método de gobierno que por medio de consultas, en un debate común en el que todos participan, llega a un resultado que cuenta con el mayor consenso posible. Lo cierto en todo caso es que en la base de la doctrina democrática está el consentimiento popular que se expresa dialogando, discutiendo, debatiendo. En este marco, la comunicación es un ingrediente fundamental de la vida democrática. Cuanto más información fluya, cuanto más diálogo exista, cuanto mayor sea la discusión y el debate de los principales temas de una sociedad, mayor será la posibilidad de que la democracia cobije a todos. Por eso la democracia es fundamentalmente una cultura, la de hombres y mujeres libres, tolerantes, que se comunican, que dialogan y negocian y que dedican una parte de sus preocupaciones al bien común.

El proceso electoral

Las elecciones constituyen la más penetrante y envolvente actividad política de las democracias. Durante este período se produce una extraordinaria movilización de personas e ideas, que incentivan la sensación de unidad nacional en búsqueda de un destino común. El flujo de información se recalienta pues

durante esa época un número considerable de ciudadanos ejercita un mayor grado de participación ciudadana. Buena parte del proceso electoral se juega en los medios de comunicación, tanto en sus espacios noticiosos, como en los espacios pagados. Lo importante es señalar que durante el período electoral se ponen en juego, con mayor fuerza que en cualquier otro momento, todos los mecanismos de la comunicación que hemos repasado someramente. Por eso se puede decir, con el riesgo de que suene a utopía, que la verdad es la mejor política y la mejor estrategia de comunicación.

El ciudadano

El ciudadano de las sociedades abiertas contemporáneas, consciente de sus derechos (menos de sus obligaciones), con un alto grado de tolerancia, crítico, irreverente e iconoclasta hacia el poder político, es un animal casi único en la historia universal. Lo que ha prevalecido en casi todos los momentos de la historia son sociedades con súbditos ignorantes de sus derechos y temerosos de decirle no al poder, o constituidas mayoritariamente por personas preocupadas por su ámbito personal olvidando que el bienestar de la abeja proviene en buena parte del bienestar de la colmena.

Desde la época de los griegos, que hablaron de la *paideia* como la práctica educacional y cultural alrededor de la cual se encuentra una sociedad republicana que se fundamenta en la doctrina de la soberanía popular, el significado de ciudadanía ha sido moldeado por una comprensión particular de la educación cívica y la consecuente transformación de personas comunes privadas en ciudadanos. Los hombres han mostrado a través de la historia una manifiesta proclividad a un egoísmo vertical, a la intolerancia y al fanatismo, a un constante estado

belicoso unos con otros y a no seguir más ley que la propia. El ciudadano es este mismo ser humano pero que ha sido educado para comprender que más allá de sus propios intereses hay un ámbito y un juicio público en el que debe respetar las ideas y las creencias que son distintas a las suyas; el ciudadano es el ser humano que comprende que es mejor lidiar con su adversario bajo el imperio de la ley. Probablemente sus instintos son los mismos del hombre primitivo que vive en continuo estado de guerra, pero ha aprendido a reprimir en parte algunos de esos instintos porque la experiencia le dice que el saldo le es definitivamente favorable.

Toda la teoría política democrática está basada en la convicción de que los ciudadanos no nacen, se hacen. Por eso la educación y la información cívica en todas sus formas, y la educación pública, son piezas centrales para quienes abogan por una vida democrática. Para los teóricos de la democracia la educación define no sólo la ciudadanía sino a la misma democracia. La democracia se ha definido normativamente como el gobierno de, por y para el pueblo, pero su efectiva operatividad depende del gobierno de, por y para los ciudadanos, esto es, de, por y para las personas educadas en la extraordinaria escuela del espíritu público y de la libertad. En esta escuela la persona se convierte en ciudadano cuando actúa como un hombre libre capaz de ser guiado, en caso de conflicto, por reglas que van más allá que sus propios intereses y parcialidades; capaz de aplicar principios y máximas que tienen como objetivo al bien común.

Pedagogía cívica

Si estamos de acuerdo en que los ciudadanos no nacen sino que se hacen y estamos de acuerdo en que la democracia es

fundamentalmente una cultura de ciudadanos, debemos también estar de acuerdo en que la educación de los ciudadanos es el eje central de la vida democrática. La educación es la que convierte a las personas en ciudadanos. La democracia es un proceso que depende de la educación de sus ciudadanos. El ciudadano es el hombre que conoce bien sus derechos y sus obligaciones con respecto a los demás hombres y con respecto al Estado en el que vive. El ciudadano es el hombre que conoce y reconoce el ámbito público; el ciudadano es el hombre que – para decirlo con palabras de Kant– renuncia a una parte de su libertad para, de esa manera, acceder a una libertad diferente pero más fructífera.

El conflicto está en la base de toda sociedad. La democracia es el sistema que resuelve los conflictos que inevitablemente genera toda sociedad, por medio de la ley y de la deliberación. Mientras más ciudadanos verdaderos tenga una democracia, mejores serán sus posibilidades de resolver sus conflictos sin recurrir a la violencia ni a la arbitrariedad, en otras palabras, sin recurrir al estado de guerra que es el estado natural del hombre antes de convertirse en ciudadano. La mayor difusión posible de conocimiento y de información entre la población es el mejor antídoto contra toda forma de tiranía. Por lo tanto, nunca se podrá enfatizar suficientemente la importancia de toda pedagogía cívica, que es una pedagogía de la libertad.

Si la democracia es el sistema de gobierno en el que todos los ciudadanos tienen derecho a opinar sobre el gobierno de los asuntos de todos, sólo puede prosperar si cuenta con un abundante flujo de información y conocimiento que se esparce entre las grandes mayorías. La democracia es diálogo, permanente confrontación pacífica de ideas e intereses. Diálogo y discusión entre gobernantes y ciudadanos, diálogo y discusión entre ciudadanos, diálogo y discusión entre los distintos grupos de

interés. La democracia es el espacio público donde se expresan las voces ciudadanas en busca de una voluntad común. La información y la educación públicas son, por lo tanto, ingredientes vitales de la democracia moderna. Toda labor que fortalezca esas instituciones, fortifica la democracia y promueve el bienestar del mayor número.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD DE CAPACITACIÓN DE UN ORGANISMO ELECTORAL

Carmen Chacón de Cárcamo

Deseo, en primer lugar, agradecer el honor que me han conferido los directores del IIDH/CAPEL al invitarme a compartir con ustedes algunas de mis experiencias al frente de una unidad de capacitación dentro de un organismo electoral, en el marco del IV Seminario para técnicos gestores de la capacitación electoral en Centroamérica, México y el Caribe, como parte del Programa de Alta Gerencia Electoral.

Felicito a la Agencia Española de Cooperación Internacional y al Instituto Interamericano de Derechos Humanos por coauspiciar esta actividad, en la que participamos representantes de los organismos electorales que laboramos directamente en la función de capacitación ciudadana, en campañas de educación cívica y en capacitación electoral.

Aprovecharé esta oportunidad para presentar a ustedes algunas consideraciones y reflexiones, pero, sobre todo, para compartir las experiencias más significativas que hemos obtenido en el campo de la capacitación electoral y de la educación ciudadana. Gracias por esta magnífica oportunidad.

Entrando en materia, nos vamos a permitir exponer el tema **Organización y funcionamiento de la unidad de capacita-**

ción de un organismo electoral y con este marco de referencia sobre el tema, pasamos ahora a presentar, en términos generales, aspectos fundamentales que han orientado nuestro desenvolvimiento en la administración y ejecución de un programa de capacitación que, en Panamá, es relativamente nuevo ya que data solamente de 1991.

Antes de esa fecha, el Tribunal Electoral de Panamá no contaba con una unidad administrativa dedicada exclusivamente a la labor de capacitación para los funcionarios electorales. Simplemente, en cada evento electoral, se elaboraba un instructivo de mesa de votación que era distribuido previamente a los ciudadanos que ejercerían algún cargo en la mesa de votación y, en otras ocasiones, se entregaba a los integrantes de la mesa el mismo día del evento. Indudablemente que esta situación no permitía que el trabajo fuera desarrollado científicamente y, por ende, las evaluaciones y opiniones de la ciudadanía no eran las más halagadoras.

Por otra parte, no podemos dejar de lado que en Panamá hubo un período de 21 años en el cual no se llevaron a cabo elecciones plenamente democráticas, por múltiples razones en las que no vamos a ahondar en este momento. Con la administración que se inició en 1990 en el Tribunal Electoral de Panamá, se le dio una alta significación al concepto **capacitación**, con miras a fortalecer los procesos democráticos que deberían imperar en nuestro país, a fin de cambiar un tanto la imagen de la corporación, pues en los períodos anteriores había sido altamente cuestionada.

Para dar inicio al desarrollo de un programa de capacitación que respondiera a las necesidades de la institución y del país en general, se solicitó y se recibió el apoyo y colaboración invaluable del Instituto Interamericano de Derechos Humanos,

a través del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, el cual con su vasta y enriquecedora experiencia en el manejo, organización y coordinación de asuntos electorales, nos guió y nos orientó en este campo, obteniéndose cada día resultados más exitosos.

En un principio, el equipo asignado para trabajar en el área de capacitación se manejaba directamente con la máxima organización de la institución, el Despacho Superior y funcionó como una Subcomisión de Capacitación para las elecciones parciales de 1991.

Más adelante, producto de la experiencia exitosa en la capacitación de los jurados de mesa en las elecciones parciales de 1991, se crea de manera formal la unidad administrativa de Capacitación de Funcionarios Electorales, ubicándola en el nivel técnico, adscribiéndola a la Dirección Nacional de Organización Electoral debido a la afinidad de temática y lineamientos jerárquicos.

El Departamento de Capacitación de Funcionarios Electorales, en su inicio, fue creado únicamente con miras a capacitar al personal que desarrollaría alguna función en los procesos electorales, a través de las diferentes corporaciones electorales: miembros de mesa, miembros de las juntas circuitales, comunales, distritales y de la Junta Nacional de Escrutinio.

Esta loable tarea de formar y capacitar al personal que participaría en los procesos electorales, se inicia con la integración de un equipo de trabajo minúsculo, conformado por dos analistas, una secretaria, un capturista, once coordinadores de capacitación y una jefatura a cargo de quien les habla, desde entonces. El Departamento de Capacitación de Funcionarios Electorales, en principio, se fundamentó en dos objetivos generales, a saber:

1. Coadyuvar a la formalización e institucionalización de los procesos electorales, mediante la participación de personal permanente y temporal calificado para participar en eventos electorales organizados, eficientes y eficaces.
2. Planificar, organizar y ejecutar programas educativos, sistemáticos e integrales para formar y capacitar al personal involucrado en los procesos electorales.

Más adelante, se fue sintiendo la necesidad de fomentar un sistema integral que no sólo abarcara a las personas que, en una u otra forma, participarían en eventos electorales, sino también que abarcara el campo de educación de la ciudadanía en general. De allí entonces que se adicionara, como función de la unidad administrativa denominada Departamento de Capacitación de Funcionarios Electorales, el elaborar programas orientados a involucrar la participación de la comunidad en general, desde la etapa de la niñez, juventud, adultos jóvenes y ciudadanos todos, de manera que se fuera forjando, en los diferentes niveles de la comunidad, una verdadera cultura democrática, garantizando así la participación activa de todos en la vida política del país.

En ese sentido, nuestro departamento crea y elabora formalmente el Programa de Educación Cívica Electoral en 1994, poniendo en ello todo su empeño y esfuerzo para que fuera considerado como un valioso aporte en todos los estratos de la sociedad panameña, como en efecto se está logrando.

En un país como Panamá, que se encuentra en un estado de desarrollo social, político, económico y cultural distinto al de los países desarrollados, se hace necesario contribuir con los planes de desarrollo sostenible, capacitando a toda la población y es en aspectos de educación cívica electoral, en los que

el Tribunal Electoral, como organismo rector de los eventos electorales, puede contribuir.

Los procesos democratizadores nos han abocado a percibir la democracia como un sistema de gobierno y de vida; ésto requiere que se de relevancia, tanto a los procesos electorales, como al educarse y educar para aprender a vivir en democracia. Es por ello que, como departamento de capacitación que es parte del engranaje del organismo rector, tengamos el firme compromiso de promover permanentemente la educación ciudadana para fortalecer la democracia, aunados a la responsabilidad de la organización de eventos electorales legales, puros y transparentes.

La democracia, como sistema de gobierno y forma de vida, requiere que la población esté informada con una clara y segura conciencia ciudadana que le de margen a reconocer, exigir sus derechos y los de los demás, como también a cumplir responsablemente con sus deberes, actuando con sentido crítico y participativo para el fortalecimiento de la misma.

El Programa de Educación Cívica Electoral tiene como objetivos que lo enrumban, los siguientes:

1. Fortalecer la conciencia cívica y ética del ciudadano para la práctica permanente de los valores políticos.
2. Promover el surgimiento de una verdadera cultura democrática, desde la más temprana edad, garantizando así la participación activa de todos los ciudadanos en la vida política del país.

Más adelante profundizaremos en otros aspectos específicos que conlleva el Programa de Educación Cívica Electoral y

su estructura organizativa. Con este recuento, nos permitiremos ahora expresar algunos conceptos más específicos en cuanto a la organización y funcionamiento de nuestra unidad de Capacitación de Funcionarios Electorales, hoy día.

En primer lugar esbozaremos las funciones más relevantes que desarrolla esta unidad administrativa:

1. Programar, ejecutar y evaluar el Programa de Capacitación de Funcionarios Electorales, dirigido a organizaciones políticas y cívicas sobre aspectos éticos y electorales.
2. Reclutar, seleccionar, capacitar y ubicar a todo el personal que participará en eventos electorales.
3. Mantener actualizado el banco de datos de funcionarios electorales.
4. Programar, ejecutar y evaluar el programa de educación ciudadana a fin de promover una verdadera cultura democrática a través de la participación de todos los ciudadanos en la vida política del país.
5. Coordinar y velar porque se cumplan las acciones contenidas en el Convenio sobre Asistencia en Educación Cívica Electoral suscrito entre el Ministerio de Educación y el Tribunal Electoral.
6. Crear los mecanismos necesarios, a fin de garantizar el logro de los objetivos en la capacitación.
7. Determinar responsabilidades de ejecución de las actividades que garantizan los programas.

8. Mantener comunicación y coordinación ascendente, descendente y horizontal con los diferentes estratos administrativos que integran la organización.
9. Coordinar la movilización del personal técnico en el territorio nacional, para la ejecución de los programas y actividades.
10. Dotar de material general, didáctico y equipo para el buen desenvolvimiento de la labor.
11. Coadyuvar con el desarrollo de programas que presenten similitud dentro del engranaje institucional.
12. Elaborar el presupuesto de funcionamiento y de elecciones, que corresponde a la unidad.
13. Evaluar el desempeño del personal que participa en el programa.

Básicamente nuestra estructura de funcionamiento abarca dos grandes programas:

1. El programa de capacitación electoral y
2. El programa de educación ciudadana.

El primero de ellos, el programa de capacitación electoral se divide en dos subprogramas: el de formación electoral y el de capacitación electoral. Este último se constituyó y sigue siendo nuestra razón de ser, ya que el ideal del ser humano es hacer cada día mejor las cosas y acercarse al nivel de excelencia y esto se logra principalmente a través de procesos sistemáticos de formación y capacitación.

Dentro de este programa perseguimos formar y capacitar al personal responsable de la gestión y administración de los procesos electorales, para que éstos se realicen técnicamente y de acuerdo con los preceptos legales.

Es por eso que, antes de cumplir con sus responsabilidades, el personal que laborará en las actividades electorales recibe el entrenamiento necesario para desempeñarse lo más eficientemente posible; ello es necesario hacerlo pues en los procesos electorales intervienen miles de ciudadanos por un corto período de tiempo, y en su mayoría lo hacen casi siempre por primera vez.

Con el programa de formación electoral pretendemos fomentar y fortalecer la formación electoral, toda vez que la ciudadanía tiene la libertad para decidir si se inscribe en un partido político —si no lo está— o se renuncia al mismo —si lo está—. Con miras a fortalecer los partidos políticos y otros entes organizados, se desarrollan seminarios-talleres de contenidos electorales y liderazgo político a diversos niveles, como por ejemplo en los consejos municipales, coadyuvando así al fortalecimiento de los gobiernos locales.

Sobre inscripción y renuncia a partidos políticos, el Departamento de Capacitación desarrolla tres acciones de capacitación y una de supervisión, así:

1. Realimentación a los funcionarios del Tribunal Electoral sobre las disposiciones legales y operativas del programa de inscripción y renuncia de partidos políticos, para realizar labores de registradores electorales.
2. Capacitar al personal de mandos medios para que se constituyan en supervisores de la logística administrativa para garantizar que se realice en forma óptima.

3. Capacitar a activistas de partidos políticos en formación y constituidos. Esta actividad se hace con miras a que éstos participen en las inscripciones de una manera más eficiente, ajustada a las disposiciones legales y de procedimientos que se determinen para tal fin.
4. Supervisar los libros de inscripción y renuncia de partidos políticos, nivel nacional, por parte de los coordinadores provinciales de capacitación, con el fin de que se procure mejorar la calidad del trabajo.

En cuanto al subprograma de actualización y depuración del Registro Electoral, es necesario capacitar a los funcionarios del Tribunal Electoral sobre el proceso de depuración y actualización del Registro Electoral para obtener un padrón electoral actualizado, en este caso, con miras a las elecciones generales de 1999. Asimismo, con esta información se coadyuva a actualizar el registro electoral, de manera que ante el ejercicio de cualquier evento electoral ya se cuente con un registro electoral depurado y confiable.

Por otro lado, el programa de capacitación electoral atiende el área de capacitación electoral, aunque parezca redundante, pero así es su definición.

Con este programa de capacitación electoral se promueve la capacitación al personal que conformará las diferentes corporaciones electorales y de los integrantes de organismos coadyuvantes (como la Policía Nacional, los delegados electorales, los bomberos, observadores nacionales e internacionales, agrupaciones cívicas, entre otros), facilitándoles de esta manera, que su desempeño en las diferentes tareas en un evento electoral, sea la más eficiente y efectiva posible.

Para tal efecto, se realizan seminarios talleres, en los que los participantes, además de adquirir los conocimientos para el desarrollo de las tareas, tienen la oportunidad de hacer prácticas e intercambiar experiencias enriquecedoras que, indudablemente, coadyuvan al logro de ganar seguridad en el manejo y desempeño.

El segundo programa que organiza y ejecuta el Departamento de Capacitación, es el de educación ciudadana que, como dijéramos con antelación, está dirigido a la ciudadanía en general y se le ha denominado Educación Cívica Electoral.

En cuanto a los objetivos generales del programa de educación ciudadana, ya los hemos mencionado antes, por lo que en tanto, nos limitaremos a esbozar los objetivos específicos, para luego adentrarnos en los subprogramas.

- Lograr que los estudiantes orienten su comportamiento democrático, guiados por los más altos valores ético-políticos (equidad, sentido común, carácter, honestidad, tolerancia) como principios que hacen posible la vida colectiva.
- Evaluar el desempeño de los funcionarios electorales, a través de la evaluación de las actas por ellos elaboradas, para disponer de este valioso recurso humano en la base de datos, para futuros comicios.
- Aportar, con nuestras experiencias, al fortalecimiento de los partidos políticos y a la superación personal de sus integrantes.
- Fomentar en el personal que labora permanentemente en el Tribunal Electoral, una actitud crítica e imparcial, funda-

mentada en el dominio de la norma electoral y de los derechos y deberes políticos.

- Promover la cultura democrática desde temprana edad y a lo largo de todo el desarrollo escolar del futuro ciudadano.

Este programa de educación cívica electoral, lo hemos subdividido en diez subprogramas, cada uno de ellos debidamente estructurado con sus objetivos generales y específicos que los enrrumban.

Los subprogramas a los que hacemos referencia son los siguientes:

a) *Subprograma No. 1*

Consiste en seminarios de educación cívica electoral para estudiantes de las escuelas primarias oficiales y particulares, a nivel nacional.

Este programa educativo está dirigido en contenido y lenguaje a esa población que inicia el conocimiento de sus futuros deberes y derechos políticos y valora así el sentido de los más altos estándares morales y éticos de honestidad, respeto, etcétera, y se hace usuario satisfecho de la democracia participativa que permanentemente ponen en práctica en los usuales concursos y gobiernos estudiantiles donde se manejan ejercicios con fundamentos cívicos electorales.

Es un programa que se desarrolla mediante dos tipos de acciones de capacitación:

- Seminario de educación cívica electoral a los grupos, preferiblemente estudiantes de VI grado de escuelas primarias oficiales y particulares, a nivel nacional.

- Concurso pictórico, el cual debidamente reglamentado estimula la creatividad y permite plasmar la visión de cultura electoral recibida en los seminarios de la población de estudiantes de primaria, sujeto de este programa.

b) Subprograma No. 2

La misma actividad que la anterior, pero dirigida a estudiantes de los colegios secundarios oficiales y particulares, a nivel nacional.

Como quiera que se debe seguir abonando y cuidando la semilla sembrada en las escuelas primarias, para que ésta vaya germinando y creciendo para crear así más y mejores ciudadanos, conscientes de sus deberes y derechos políticos con una actitud más crítica y fundamentada en los valores cívicos y morales y siendo más participativos en la búsqueda del bien común, actuando como ciudadanos responsables en la emisión del voto o siendo activistas políticos y/o en última instancia, siendo candidatos a los puestos de elección popular.

Este programa se desarrolla a través de dos acciones: seminarios talleres de educación cívica electoral y concursos de redacción.

c) Subprograma No. 3

Este va dirigido a los estudiantes de universidades oficiales y particulares existentes en nuestro país.

En el mismo perseguimos, con los seminarios-talleres, la consolidación y reforzamiento de los conocimientos cívicos electorales adquiridos anteriormente en la praxis estudiantil, pues los estudiantes universitarios constituyen una meta cívica como entes multiplicadores y fuente de futuros funcionarios electorales para el Tribunal Electoral, en los eventos electorales en las distintas corporaciones electorales.

d) *Subprograma No. 4*

Dirigido a los funcionarios que laborarán en los procesos electorales y cuyo desempeño en otros eventos haya sido evaluado como satisfactorio.

Surge este subprograma del programa de evaluación de las actas de mesa que da lugar a la evaluación del desempeño de los funcionarios electorales que trabajaron en procesos electorales y del interés de dotar a la institución de un banco de datos selecto, depurado y fortalecido.

Hay un interés marcado y creciente de ir educando a los ciudadanos para que sean responsables del papel que les corresponde como funcionarios electorales pues de este grado de responsabilidad con que se desempeñen en estas específicas funciones, se reflejará la excelencia de la labor del Tribunal Electoral y al país le dará la confianza de un trabajo profesional y sustentable.

En este subprograma pretendemos realizar dos acciones:

- Entregar pergaminos o certificados de reconocimiento a los funcionarios electorales (miembros de mesa de votación y personal de apoyo), cuyo desempeño haya sido evaluado de bueno a excelente que represente la expresión de agrado de la patria por la calidad de su labor realizada en los comicios.
- Impartir seminarios de educación cívica electoral a funcionarios con desempeño exitoso, con el propósito de ir fortaleciendo sus conocimientos para poder disponer de este valioso recurso humano en futuros eventos.

e) *Subprograma No. 5*

Dirigido al fortalecimiento de los partidos políticos.

Persigue como objetivo el fortalecimiento de los partidos políticos en materia cívica electoral, para que ellos, como instrumento democrático, desarrollen un comportamiento como tal a lo interno y externo de sus colectivos políticos.

f) *Subprograma No. 6*

Fortalecimiento institucional en educación cívica electoral a funcionarios permanentes y eventuales.

Se proyecta como una actividad de desarrollo para el personal de la institución que busca inculcar en el personal la actitud crítica, fundamentada en los más altos valores éticos políticos y vencer así la apatía y desinformación que se tiene en cuanto al papel del Tribunal Electoral en el contexto del derecho electoral y su responsabilidad con la democracia.

Se trata pues de minimizar así las condiciones negativas que tanto merman la vigencia de la democracia, y se procura contar con un equipo humano, con una cultura democrática que no de margen a caer en los vicios y chantajes del sistema externo.

g) *Subprograma No. 7*

Asesoría Técnica Electoral.

En este programa se brinda asesoría técnica dirigida a centros educativos y a grupos organizados en la revisión de estatutos y reglamentaciones electorales, capacitación electoral y seguimiento de los procesos electorales para el escogimiento de las directivas de las organizaciones cívicas, culturales, sindicatos, asociaciones gremiales a través de procesos democráticos,

aplicando en ellos los procedimientos y reglamentaciones del sistema electoral panameño; no sólo para que lo practiquen sino para que sus asociados se constituyan en fuente de futuros funcionarios electorales para el Tribunal Electoral.

h) Subprograma No. 8

Se refiere al convenio de asistencia en educación cívica electoral, firmado entre el Tribunal Electoral de Panamá y el Ministerio de Educación, enfocado hacia la promoción de la cultura democrática desde la más temprana edad.

La idea es que se comparta el aprendizaje que el estudiante adquiere, especialmente en su proceso de socialización, a lo interno del seno familiar, con la formalidad deliberada, para lograr un efecto más firme y coherente en la adquisición de valores y formación política.

No olvidemos que, tal como se describe en el artículo de la Revista Perfiles Liberales No. 42 *Aprender a vivir en democracia*, «El desarrollo de la autonomía personal, la capacidad de pensar y de actuar por sí mismos, pueden lograrse mejor si se fundamenta desde el principio en la escolaridad con lecciones y clases que releven y expliquen los principios democráticos».

Amparado en este convenio se crea una comisión inter-institucional para revisar los planes de estudio de educación básica general y media académica, para la inserción de los contenidos electorales como componente del tema transversal de derechos humanos y se profundice la educación cívica electoral en todas las escuelas, tanto primarias como secundarias, oficiales y particulares del país.

Entre los logros alcanzados están:

- Revisión de los planes de estudio e inserción de los contenidos electorales.
- Elaboración de la Guía y módulo de contenidos electorales como apoyo al docente de educación básica general (primaria) y media académica y profesional y técnica (secundaria).
- Selección de 84 escuelas piloto a nivel nacional.
- Reuniones de sensibilización y capacitación a los docentes del Plan Experimental de Educación Cívica Electoral.
- Seguimiento a la labor docente llevada por los maestros y profesores de las escuelas del Plan Experimental del Programa de Educación Cívica Electoral.
- Validación del proyecto.

i) Subprograma No. 9

Centro de Información Electoral.

Permite a los estudiantes y ciudadanos estudiosos, interesados en la materia electoral, el uso de una infraestructura cultural adecuada, en el que se le brinda el servicio de información electoral, facilitándoles el estudio e investigación en dicha materia.

Surge la necesidad de la creación de este centro de información electoral ante el inmenso contexto estudiantil que el programa de educación cívica electoral genera.

j) *Subprograma No.10*

Se refiere a la educación cívica electoral informal, a través de los medios de comunicación, tanto televisivo, radial, prensa y carteles y vallas publicitarias.

Con ello, se pretende seguir sembrando cambios de actitudes en la población electoral, sobre los derechos y deberes ciudadanos de nacionales y de naturalizados, la necesidad de registrar los hechos vitales, sobre la importancia de la cédula de identidad personal, etcétera.

Estamos conscientes de lo oneroso que resulta este subprograma, pero, volvemos a repetir, sería mucho más oneroso no hacerlo. Indudablemente que esta es una acción conjunta con las unidades de Información y Relaciones Públicas y que su buen manejo abarca a aquellos segmentos de la población que no pueden atenderse directamente en los subprogramas anteriores.

Para el desarrollo del programa de capacitación, en períodos no electorales, en el Departamento hoy día contamos con un equipo permanente de trabajo, especializado, seleccionado de acuerdo con perfiles previamente elaborados y funciones definidas.

Disponemos de:

- Una asistente administrativa: se encarga de apoyar a la jefatura en la administración del personal y vela porque se disponga de los insumos necesarios para el mejor desenvolvimiento de la unidad.
- Dos analistas de capacitación: se encargan de la elaboración, organización, coordinación y supervisión de los pro-

gramas de capacitación y de determinar las necesidades de adiestramiento en las diferentes áreas.

- 12 coordinadores provinciales de capacitación, a nivel de la República de Panamá: se encargan de coordinar, en provincia, todas las acciones de capacitación, en coordinación permanente con la unidad gestora.
- Un capturador de datos: se encarga de mantener al día el banco de datos correspondiente a los funcionarios electorales y demás informaciones afines, como por ejemplo la captura de las capacitaciones o actividades de partidos políticos, evaluación de actas de Presidente y Legislador, depuración de la base de datos, captura del resultado de la capacitación y evaluación del desempeño de los registradores de partidos políticos y del Programa de Actualización y Depuración del Registro Electoral, de los miembros de mesa y demás corporaciones electorales, etcétera.
- Un bibliotecólogo: se encarga de dirigir la selección de material bibliográfico y audiovisual sobre temas electorales y atiende y orienta a los usuarios de la biblioteca.
- Una secretaria ejecutiva y tres secretarías regulares: entre todas realizan las funciones propias de su especialidad.
- Un oficinista: coadyuva en las tareas rutinarias de una oficina.
- Una trabajadora manual: se encarga del aseo de la oficina y apoya en algunas tareas de mensajería.
- Un conductor: es una unidad de apoyo en el traslado y movilización del equipo técnico.

- Una jefa del departamento, quien planifica, dirige y coordina la elaboración y desarrollo de los planes, programas y estudios, así como la ejecución de actividades de capacitación, además de llevar la administración de la unidad en general.

Valga aclarar que en períodos electorales, para el programa de capacitación electoral que se activa varios meses antes del comicio, se contrata personal especializado con perfiles y funciones definidas y la cantidad varía en proporción a los funcionarios electorales a capacitar que el evento requiera. Dada la proximidad de nuestras elecciones generales, a celebrarse el 2 de mayo de 1999, se han adicionado, como apoyo al equipo, algunas otras unidades que trabajan en la oficina principal y en las provincias en labores diversas inherentes al programa, tales como supervisores docentes, secretarias, conductores, analista de capacitación, asesor pedagogo, coordinador de capacitación, capturistas y psicólogos. También se ha reforzado el equipo de instructores que se encarga de ejecutar la capacitación, principalmente el personal que laborará en las diferentes corporaciones electorales, pero antes han tenido que apoyar grandemente en la fase de reclutamiento, toda vez que se requiere de aproximadamente 50,000 personas que funjan como funcionarios electorales a nivel nacional.

Ajustándonos a la guía temática que nos fuera enviada con anterioridad a este importante evento, en el cual se nos ha dado el honor de participar, también se nos pide ilustrar un poco sobre cómo pueden estructurarse las unidades administrativas de capacitación.

Sobre este tema, podemos expresar la importancia de que esta unidad administrativa sea de carácter permanente, con funciones específicas, independientemente de que hayan o no even-

tos electorales próximos a desarrollarse, porque es precisamente la oportunidad que se tiene para desarrollar, con todo el esfuerzo y entusiasmo, los programas como el de educación ciudadana, con miras a ir creando conciencia en el elector de sus derechos y deberes ciudadanos, de los compromisos y responsabilidades de que están revestidos, de manera que cuando tengan que ejercer su derecho al sufragio y/o apoyen la labores de organización eleccionaria, lo hagan con plena conciencia y conocimiento de sus actuaciones.

Además, en este período carente de elecciones próximas, se aprovecha la oportunidad también para crear y desarrollar programas de capacitación, dirigidos a los niños y adolescentes, a través de la coordinación con los entes educativos, especialmente en las escuelas de nivel primario y colegios de nivel secundario y proyectándonos, inclusive, hasta los niveles de enseñanza superior.

Para desarrollar cada uno de los programas de capacitación, es necesario contar con una tremenda organización, así como formalidad y seriedad en lo que se proyecta; el personal que integra el equipo de trabajo tiene que tener vocación de servicio y estar plenamente convencido de que la labor que se implementa tendrá un efecto multiplicador y de plena efectividad en la creación y fortalecimiento de la conciencia ciudadana. Si se cuenta con un equipo que no se identifica con estas características, es en vano que se le tenga como parte del mismo. De allí la importancia de seleccionar cuidadosamente al personal, de crear instrumentos de evaluación periódica del actuar de cada funcionario y de su participación entusiasta en lo que se le asigne desarrollar.

El personal de capacitación debe responder a perfiles preestablecidos, de manera que se corra poco o ningún riesgo de que

el personal que se seleccione no se ajuste a lo requerido por el programa.

En cuanto a la planificación y administración de las tareas de promoción de información y capacitación electoral, podemos indicar que también es un trabajo de equipo. Es importante la comunicación, la cual juega un papel preponderante para el logro de los objetivos. Luego de contar con la aprobación de los mandos superiores para el desarrollo de los programas y actividades, debidamente planificadas y contempladas en un cronograma de ejecución, es importante entonces proceder a elaborar, por escrito, las comunicaciones a las diferentes instancias involucradas, a fin de que cada una proceda a realizar las acciones pertinentes que le competen, ya sea de divulgación, de promoción, de información, de ejecución, etcétera.

Como podemos observar, el programa de capacitación es de equipo, de compenetración responsable de cada quien que participa; no podemos pensar que una sola persona puede llevarlo a cabo, pues, indudablemente, las metas propuestas no se podrán alcanzar satisfactoriamente.

Por otro lado, juega un papel de suma importancia la evaluación permanente de cada una de las acciones que se desarrollan, así como del programa en general. Para ello, es necesario elaborar instrumentos de evaluación, que permitan conocer cómo ha sido visto por los participantes cada trabajo realizado, qué aspectos han sido cuestionados en alguna medida, de manera que, como equipo, se estudien las alternativas que permitan superar las áreas que estén revestidas de debilidades y reforzar o ponderar aún más las que hayan sido consideradas como fortalezas.

En Panamá, cuando se trata sobre todo de evaluar resultados de acciones realizadas como parte de eventos electorales y

al final de cada año la labor cumplida, se contrata un especialista en el área de pedagogía y evaluación de proyectos, para que, como ente externo, evalúe teniendo una visión clara del actuar, pero con una óptica diferente, toda vez que él, directamente, no estuvo involucrado en los procesos y por tanto pudiera revestir su evaluación de una mayor objetividad.

Es por eso que se requiere conocer las fortalezas y las debilidades que se dan, y por ello se deben realizar los siguientes trabajos evaluatorios:

1. evaluación del proceso de capacitación derivado de las experiencias del equipo técnico y administrativo responsable de la planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación;
2. análisis de los resultados de la capacitación electoral derivado del trabajo realizado por los funcionarios.

Como dijéramos con antelación, la evaluación, si se hace de forma científica, con toda la objetividad del caso y se tiene el convencimiento real de su significado, es fundamental para mejorar los sistemas y perfeccionar su aplicabilidad en el campo de acción.

En otro orden, hemos querido dejar de último el tema presupuestario, en virtud de la importancia de que está revestido.

El programa de capacitación es muy costoso, pero más costoso sería no contar con él. Por ello, en la elaboración del proyecto anual de presupuesto no se puede obviar ningún detalle; hay que planificar visualizando con precisión cada insumo, cada contratación de servicio, cada gasto en concepto de alimenta-

ción, de transporte, de materiales, de personal, de alquileres de espacios para reuniones, etcétera, de manera que en el desarrollo de los programas no nos encontremos con escollos que limiten su ejecución plena. Pero, para ello, debemos estar plenamente compenetrados de lo que queremos alcanzar, de manera que al momento de sustentar el presupuesto se tengan todos los argumentos convincentes para que el mismo no sea recortado a libre capricho, probablemente de alguien que no esté realmente compenetrado con el programa y, por tanto, no está consciente de lo que se pretende lograr.

No podemos dejar de lado la coordinación y comunicación permanente con las instancias superiores de la organización, a efecto de que tengan conocimiento pleno del por qué de su contenido y reciba su aprobación.

De no contarse con un presupuesto disponible, tengan la seguridad que no podremos lograr cada uno de los objetivos que nos hayamos propuesto alcanzar.

A manera de resumen, nuestra propuesta para que un programa de capacitación alcance el éxito esperado, nos permitimos recomendar los siguientes aspectos:

1. Reuniones de trabajo con el equipo técnico responsable de la ejecución de los programas, para la revisión de los planes y programas de trabajo, previo a la implementación de éstos.
2. Evaluación permanente e inmediata de cada ejecutoria que se realice.
3. Evaluación permanente e inmediata de cada documento: programaciones analíticas, planes de trabajo, formularios,

modelos de actas de acuerdo con el tipo de elección, modelos de formas para la evaluación, etcétera.

4. Reuniones evaluativas periódicas, para conocer fortalezas y debilidades de lo actuado y recomendar los ajustes que sean necesarios.
5. Preparación de instructivos para la aplicación de cada documento que se implante.
6. Elaboración de un informe de las evaluaciones anuales señalando fortalezas y debilidades, así como recomendaciones y preparación de memorias de lo actuado por capacitación en cada uno de los eventos electorales que se hayan realizado, de manera que siempre se disponga de un marco de referencia que sirva de guía para el personal que se vaya incorporado al programa.
7. Dar importancia especial a la selección del personal que trabajará en el programa de capacitación, haciendo incapié en el cumplimiento del perfil que se haya establecido para tal fin y de acuerdo con las funciones que desarrollará, incluyendo la aplicación de pruebas psicológicas para una selección más objetiva.
8. Que la unidad de capacitación, preferiblemente, sea de carácter permanente.

Antes de concluir nuestra intervención quisiéramos hacer algunas reflexiones: en estos momentos, nuestra institución, al igual que otras instituciones electorales de países hermanos, están trabajando en el fortalecimiento de las democracias emergentes, fundamentalmente celebrando elecciones libres y organizando partidos políticos. Todos ellos aspectos legítimos. No

obstante, lo importante es que sepamos que existen otros aspectos importantes, además del hecho de realizar elecciones libres, que, indudablemente es el primer paso para la construcción de las democracias. Pero hay una realidad; no todos los días ni todos los años se celebran elecciones en nuestros países y es entonces la oportunidad que se tiene para que nos dediquemos a trabajar en los aspectos relativos a la educación de una ciudadanía democrática que debe figurar entre los objetivos fundamentales de nuestras organizaciones.

La democracia como forma de gobierno y más aún, como forma de vida, será una mera mención retórica si no va acompañada del único instrumento que la hace posible: la educación cívica o ciudadana de todos y cada uno de los miembros de la sociedad. De allí la importancia de la creación de unidades de capacitación permanentes o temporales que contribuyan a formar en el ciudadano una conducta social responsable, que será el mejor guardián para preservar los derechos inalienables de todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

Las instituciones u organismos electorales responsables de liderar cada comicio, llevan sobre sus hombros, además de la loable tarea de formar y capacitar al personal que participa en los procesos electorales, también la de educar a la ciudadanía, de forma permanente.

Estas responsabilidades enrumban a las unidades de capacitación en dos corrientes bien definidas, cuyas analogías son la capacitación electoral y la educación ciudadana. Las diferencia el período en que se realizan y/o se dejan de hacer y la población a quien se dirige.

En síntesis, quisiéramos finalizar nuestra intervención, dejando sentado ante tan distinguida concurrencia, la necesidad

de que en cada uno de nuestros países existan programas de capacitación debidamente estructurados y planificados de acuerdo con las características del entorno individual, de manera que vayamos aunando esfuerzos para lograr una democracia plena, que permita una convivencia, si no óptima, al menos razonable, en nuestra sociedad en vías de desarrollo.

Recordemos que la democracia es algo más que un mecanismo, en realidad es una cultura. Sostener una democracia que funcione es trabajo arduo. Una de las mejores maneras de proteger y nutrir una democracia es hacerlo mediante la educación. La educación es el instrumento fundamental para la democracia.

LA CAPACITACIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES: LA ORGANIZACIÓN, CONDUCCIÓN Y EVALUACIÓN

Judith Lobos S.

La participación ciudadana es uno de los elementos de mayor importancia en todo sistema político, principalmente en el democrático, conjuntamente con el consenso, la legalidad, la libertad, el pluralismo, la tolerancia, el diálogo y el respeto, considerándose todos ellos en su conjunto como los factores esenciales de la institucionalidad democrática.

En un régimen democrático, la distinción entre gobernantes y gobernados se fundamenta en el proceso de participación, tanto si se participa en determinado acto o proceso político, como si se forma parte de un grupo, organización o comunidad política. Mientras, la composición del electorado, el liderazgo político y la eficacia del sistema electoral se han convertido en los principales moldeadores de la participación ciudadana.

Los procesos electorales cumplen múltiples funciones, entre ellas la de legitimar el sistema democrático, al permitir construir alternativas de gobierno y establecer las posibilidades de un tránsito pacífico entre ellas.

Sin embargo, vale destacar que los procesos electorales, específicamente los celebrados en Latinoamérica, se han constituido en el único canal directo de participación ciudadana y es más preocupante aún cuando esta forma de participación no es ejercida masivamente.

En la acuciosa tarea de incrementar la participación política de los ciudadanos, se debe tener en cuenta que esta participación no debe limitarse al simple acto de convertirse en un elector sino, por el contrario, se hace necesario el desarrollo de líneas de trabajo orientadas a lograr el fortalecimiento de otras formas de la vida organizacional tales como: la formación de líderes, la organización de fuerzas de opinión pública, la integración social y la movilización electoral, entre otros valores democráticos.

Por ello el fortalecimiento de los sistemas electorales, de las organizaciones políticas, la formación de todos aquellos que ocupan puestos claves en la gerencia pública, así como la atención hacia la ciudadanía en general, permitirá consolidar la institucionalidad democrática, el estado de derecho y el equilibrio de las acciones gubernativas.

Históricamente, en la mayoría de nuestros países, se han desarrollado esfuerzos, a través de diferentes instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, nacionales e internacionales, con el fin de fomentar la educación cívica, como también de fortalecer los procesos de democratización y participación. Sin embargo, estas acciones se han caracterizado por tener un carácter temporal, basándose en campañas de información y promoción en períodos pre-electorales. Este tipo de esfuerzo no ha logrado concientizar a grandes grupos de ciudadanos en hacer uso de su derecho al voto, ni han logrado rever-

tir la participación ciudadana en los procesos electorales, ya que los problemas de abstencionismo y ausentismo siguen vigentes.

Es por tal motivo que se deben dirigir esfuerzos a obtener avances significativos en los temas de abstencionismo y ausentismo electoral, pero también a lograr divulgar y promover los valores democráticos esenciales para optimizar la vida en democracia, y permitir una serie de canales permanentes de participación que logren cimentar la institucionalidad democrática de nuestros países. Una forma para obtener ese resultado es a través de la creación de unidades permanentes de capacitación y educación cívica en los órganos electorales, como instancias directas que logren motivar a la ciudadanía a participar de manera activa en la vida política de su país.

1. De la capacitación

¿Qué podemos entender por capacitación?

- Hacer a uno apto habilitándolo para alguna cosa.
- Contribuir a despertar las capacidades que tiene todo ser humano para que pueda usarlas de un modo eficiente.
- Un proceso de transmisión de conocimientos teórico-prácticos, que dota a personas de habilidades y actitudes necesarias para el óptimo desempeño de una función específica y tiene como objetivo complementar las actitudes y habilidades de dichas personas con respecto a los requerimientos de su encargo... (IFE, México1993).

2. Plan nacional de capacitación

Debemos entenderlo como el conjunto de actividades dirigidas a desarrollar una estrategia de entrenamiento, dirección, promoción y enseñanza, con el fin de crear las aptitudes necesarias para llevar a cabo una misión específica.

En cuanto al ámbito electoral, debemos resaltar que es mediante la planeación, la programación y la ejecución de proyectos, que se logrará implementar acciones y actividades tendentes al fortalecimiento institucional de las correspondientes autoridades electorales. Una de estas iniciativas institucionales puede ser el generar un sistema de capacitación interno que les permita cumplir y velar las disposiciones constitucionales y legales referidas al derecho de organización y participación política de los ciudadanos, así como ampliar y consolidar la libre participación en los procesos electorales, todo ello en aras de contribuir al perfeccionamiento de los regímenes electorales y a la creación de una cultura política democrática.

Un plan nacional de capacitación permite a los órganos electorales operativizar sus esfuerzos por promover la participación cívico-política en todo el país. Contribuye, además, al fortalecimiento del estado de derecho y a desarrollar una democracia más pluralista y participativa.

La importancia de esta iniciativa

El desarrollo de un plan de capacitación se relaciona de manera directa con los valores de la organización o institución que lo realiza. Todo proyecto de esta naturaleza comprende un recorrido a través del cual se espera que los participantes resuelvan sus necesidades educativas. Para asegurar la eficiencia de este recorrido es preciso prever:

- a) el procedimiento o plan que seguirán los participantes y facilitadores para lograr los aprendizajes esperados;
- b) el procedimiento que se usará para obtener la información que permitirá juzgar el proceso y sus resultados.

Este esfuerzo permite sintonizar a todas las personas que intervienen en un proceso determinado, identificando el espíritu, los objetivos y las líneas de acción, con la finalidad de alcanzar los resultados esperados.

Ahora bien, en el caso de los órganos electorales, los cuales son instituciones complejas, se hace necesaria la capacitación permanente de su personal, en los distintos niveles, incluyendo a los funcionarios permanentes y temporales. Este tipo de actividad tienen como objetivo primordial poder desarrollar al máximo el desempeño laboral, logrando así incidir en la calidad, en la eficacia y eficiencia de los procesos electorales, así como en afianzar los valores democráticos de la sociedad.

3. Características ideales de un plan nacional de capacitación

- a) *Fundamento legal.* Debe responder al marco legal del país.
- b) *Un proyecto propio de la institución.* Debe emanar del órgano electoral rector, ya que su implementación debe estar de acuerdo con sus necesidades, canalizando sus requerimientos e iniciativas, lo que permite una continuidad y seguimiento de las acciones que se emprendan. Es necesario crearlo como un órgano de línea, de carácter permanente del sistema electoral.

- c) *Cobertura nacional.* Su radio de acción debe cubrir todo el territorio y la población destinataria.
- d) *Descentralizado.* A través de la organización del organismo electoral departamental y municipal, y el trabajo coordinado entre los funcionarios del órgano electoral que laboran en la sede central y las oficinas departamentales y municipales.
- e) *Debe contar con trabajo de campo.* Se debe dar prioridad al trabajo al interior del país, mantener un contacto periódico y directo con los funcionarios que laboran al interior permitirá responder a los requerimientos de los departamentos y municipios de todo el país.
- f) *Debe ser flexible y adaptable.* Debe responder a las características de la sociedad en que se implementa. Igualmente debe responder a criterios técnicos fuertemente apoyados por encuestas, sondeos, investigaciones, diagnóstico y todos aquellos instrumentos de análisis que permitan mayor eficiencia y eficacia en el proceso.

El plan debe adoptar un criterio flexible y útil para cubrir los intereses de los potenciales electores, y ser adaptable a las diferencias existentes en cada una de las regiones del país.

- g) *Pluralismo cultural.* El plan debe respetar las características multiétnicas y multilingüísticas del país mediante la edición y distribución, entre otras diversas actividades, de materiales didácticos bilingües. También se deberá contemplar los matices culturales en el interior del país, como de los residentes de los polos urbanos mayoritarios.
- h) *Complementación y coordinación.* La fluida interacción con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, que trabajan en los temas de edu-

cación cívica y electoral, hará posible ampliar el campo de acción y lograr, en consecuencia, mayor permeabilidad y efectividad en la ardua labor de capacitación durante los procesos electorales y de campañas masivas de educación cívica ciudadana.

- i) *Trabajo de equipo.* La labor será más fructífera y rica en contenidos con los aportes que la acción inter-grupal pueda realizar. El trabajo adquiere un carácter multidisciplinario por el perfil diferenciado que cada uno de los funcionarios presenta.

4. El diseño del plan nacional de capacitación

Al diseñar un plan de capacitación se debe intentar aproximarse a un modelo eficiente que, necesariamente, deberá ajustarse a ciertos parámetros, tales como las realidades y necesidades de la coyuntura nacional, las directrices del órgano electoral, aprovechando el conocimiento y las experiencias que cada funcionario posee y fortaleciendo las debilidades que se detecten.

Los esfuerzos del plan deben centrarse, además, en la capacitación de los funcionarios que lo ejecutarán y en los grupos definidos en la ley como responsables de los procesos electorales, profundizando las técnicas de capacitación, el diseño de materiales y reforzando los conocimientos sobre normativas y criterios a seguir durante los procesos electorales.

Algunas etapas necesarias en el proceso:

- *Diagnóstico de necesidades de capacitación:* en cualquier acción humana, sus resultados dependen, en gran medida,

de que haya contado con información suficiente como para tomar decisiones acertadas.

- *Definición de objetivos:* que permitan generar actitudes de todos los involucrados en el sistema electoral, tales como compromiso, valoración del trabajo, ética profesional, competencia, eficiencia y eficacia.
- *Determinación de las técnicas de capacitación:* en la utilización de cualquier técnica se deben tener presentes los principios de aprendizaje, recordando, además, que se está capacitando a un adulto y que lo más importante de la formación sucede cuando la persona experimenta en su realidad.
- *Establecimiento del grupo meta:* toda la población apta para ejercer su derecho al voto y todas las personas que de una u otra forma serán parte de la ejecución del proceso, miembros de juntas y miembros de mesas, fiscales de partidos políticos, personal de los órganos electorales y ciudadanía en general.

Logros esperados: obtener eficiencia en el proceso, fortalecer la institucionalidad del órgano electoral, fortalecer los procesos democráticos. Específicamente, lograr que el proceso de elección se realice con los menores contratiempos posibles, que la población pueda participar libre, responsable y consciente.

Estrategias metodológicas. La metodología del plan se fundamenta en la metodología de la educación popular, combinando las modalidades presencial (en servicio) y a distancia, sobre la base de procesos de aprendizaje promovidos por:

- (a) la utilización de materiales escritos y audiovisuales,
- (b) el trabajo grupal participativo y dinámico,
- (c) talleres de grupos de pares, basado en el principio pedagógico que afirma que el aprendizaje es el resultado del sujeto que aprende,
- (d) la acción de facilitadores,
- (e) cabe destacar que la eficacia de esta estrategia radica, en gran parte, en la elaboración didáctica de los materiales que se utilizarán.

Recursos humanos. Los recursos humanos estarán de acuerdo con la organización funcional del plan dentro del órgano electoral. Como las tareas son variadas y requieren una ejecución simultánea es indispensable que un grupo de funcionarios (5 a 8) capacitados realice la planificación, coordinación y evaluación conjunta de las actividades. En este ambiente de trabajo coordinado e integral, se discuten los problemas, se analizan las alternativas de solución en reuniones de equipo y se enfatiza la participación (*siempre es oportuna y acertada la presencia de un magistrado o autoridad electoral como coordinador y del consultor internacional, si existe la asistencia técnica*).

Recursos financieros. Recursos propios del órgano electoral y de otras fuentes de cooperación internacional.

5. El capacitador electoral

En la perspectiva de la educación popular, el facilitar el aprendizaje es una tarea de equipo; los facilitadores son guías, orientadores del proceso. La tarea de facilitar o animar un proceso educativo no se concibe como la enseñanza tradicional de temas y contenidos, sino como la de organizar actividades y materiales para que los participantes puedan ir buscando res-

puestas creativas a los desafíos que enfrentan, fomentando una apropiación individual y colectiva de contenidos, de una manera tal que se clarifiquen, afiancen o modifiquen las soluciones a sus problemas y a la satisfacción de sus necesidades.

Un plan nacional de capacitación requiere formar a facilitadores para que realicen un efecto multiplicador hacia los funcionarios temporales. Estos facilitadores necesariamente deben ser funcionarios permanentes del órgano electoral, si se desea dar el carácter permanente al sistema y, dadas las características de nuestros países y la amplitud de la población a capacitar, esta capacitación debe hacerse en cascada.

La capacitación a los funcionarios apunta a delinear un perfil ajustado a su competencia. Entre estas competencias, las más significativas son: conocimiento de la legislación electoral, independencia partidaria, herramientas para un diagnóstico, formación de grupos, elaboración y desarrollo de proyectos, rol del capacitador, habilidad para resolver problemas, diseño y validación de materiales, conocimientos de diseño de materiales audiovisuales y producción de medios, el conocimiento y la experiencia de la institución y sus procesos.

En los países multiculturales y multilingües, a las características anteriores se debe añadir que los facilitadores puedan expresarse eficientemente en los idiomas propios y conozcan su cultura, mejor si son oriundos del lugar (esto es una condición ideal).

6. Los recursos didácticos y los materiales de capacitación

a. Utilización

Los materiales utilizados en capacitación son fundamentalmente materiales educativos, por lo tanto deben servir a los ciudadanos para educarse y crecer. La utilización y producción de materiales educativos, su validación, evaluación y retroalimentación, forman parte de un proceso de comunicación.

Los materiales, como una estrategia educativa, requieren para su utilización, conocer la población meta y sus necesidades, en la perspectiva de preparar una respuesta pedagógica utilizando un medio de comunicación adecuado.

Para utilizar o producir un material educativo, es necesario partir clarificando el objetivo educativo que se quiere alcanzar a través de su utilización. Solo si tenemos claro hacia dónde se quiere orientar al receptor, podemos definir el tipo de material que necesitamos.

En las diferentes etapas de capacitación es posible utilizar una serie de recursos didácticos y materiales. En algunos casos es posible utilizar materiales existentes, haciéndoles algunas modificaciones. En otros casos es necesario producirlos porque no existen o no resultan totalmente apropiados.

b. Características

Es necesario que los materiales sean efectivos, eficaces y relevantes para promover el proceso de capacitación culturalmente apropiado y adecuado, así como diseñados especialmente para el país en el que van a ser utilizados. El primer paso

para hacer un material apropiado es conocer a la población meta, los contenidos deben ser científicamente válidos y no estar cimentados en mitos, prejuicios, falsas apreciaciones o informaciones desactualizadas o incorrectas, debe respetarse la cultura del país o región, el color, la calidad de la ilustración, el diseño, etcétera.

Uno de los desafíos más difíciles en la utilización o producción de materiales, es compatibilizar la credibilidad, la coherencia, la objetividad, la intencionalidad de la experiencia de capacitación, con el buen gusto, con la amenidad y con la fluidez del material.

Los materiales pueden ser: audiovisuales, impresos, juegos, auditivos, etcétera. Lo importante es saber cuál será el más apropiado para comunicar el contenido que deseamos.

c. Producción

La metodología para producir materiales adecuados está basada en la comunicación directa con la población meta, tomando en cuenta sus características culturales, étnicas, socioeconómicas, lingüísticas, el sexo, educación, así como sus necesidades básicas. Su producción debe ser un proceso cuidadoso, que debería cubrir varias etapas, como las siguientes:

- Elaboración de *una investigación previa*.
- *Definición del problema que se abordará*: en relación directa con los objetivos del plan.
- *Guía de contenidos*: que se expresan con sencillez, son claros, respetan los valores de la comunidad, muestran coherencia el texto y los mensajes gráficos, etcétera.

- *Objetivos*: lo que se espera se logre con el material.
- *Selección del tipo de material a producir*: de acuerdo con los objetivos y con los recursos con que se cuentan (afiche, juego, cartilla, etcétera).
- *Elaboración de una prueba experimental del material*: para saber si vamos por el camino correcto.
- *Validación*: que servirá para corregir, rehacer. Debemos estar seguros que sirve cuando lo usemos en forma masiva.
- *Elaboración definitiva* del material.

7. Evaluación del plan de capacitación

La evaluación es un instrumento que posibilita intensificar, corregir o suprimir objetivos y actividades de un plan o programa.

a. *Evaluación del desarrollo del proceso*

En un programa educativo, es el aprendizaje de los participantes lo fundamental que se debe juzgar, pero no se puede dejar de lado lo que dice relación con la forma cómo se ha organizado el plan de capacitación.

Para ello se pueden reconocer dos niveles en los cuales hacer un esfuerzo evaluativo:

- El que se relaciona con el juicio que debemos hacer de los diversos factores que entran en juego en la planificación y desarrollo del plan de capacitación. Debemos recoger in-

formación que permita juzgar: la metodología empleada, contenidos, actividades, los materiales utilizados, el desempeño de los facilitadores, etcétera.

- En cuanto al logro de los aprendizajes, si bien es complejo en este caso evaluarlo en forma inmediata puesto que debemos tener claro si los participantes incorporaron nuevos conocimientos, sólo será posible juzgarlo el día del proceso si los ciudadanos llegaron a emitir su voto. En los miembros de mesa evaluaremos su trabajo comparándolo con los anteriores procesos y sabremos si su trabajo tiene menos errores que en otras oportunidades; los facilitadores, sabremos si su trabajo fue exitoso si existe mayor población votante y menos errores en los grupos capacitados; del órgano electoral se evaluará su eficacia y eficiencia en la organización, rapidez de los resultados, etcétera.

Sólo una evaluación dirigida a obtener información para juzgar los aspectos que conforman un plan, posibilita que se vaya mejorando la calidad del trabajo que se está realizando, para no mantener iniciativas inapropiadas.

b. Análisis de los resultados y sistematización

- Evaluar la efectividad supone que los participantes y los facilitadores analicen la congruencia de los resultados con los aprendizajes, estableciendo cuales se alcanzaron plenamente, medianamente y los que no se alcanzaron, identificando los factores que explican los diferentes niveles de logros.
- Se debe revisar la relevancia de los resultados para resolver las necesidades de aprendizaje enfocadas y la habilidad para llevar a cabo el plan.

- **Sistematización.** La sistematización ayuda a los facilitadores a ordenar lo ocurrido en el desarrollo del programa, a canalizar cuáles han sido los principales aprendizajes que ha tenido el equipo encargado de la capacitación y a comunicar la experiencia adquirida.

DESAFÍOS EN LA CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CIUDADANA DE SECTORES ESPECÍFICOS: GRUPOS DE EDAD, GÉNERO Y ETNIA

Director de Capacitación Electoral y Educación Ciudadana

1. Condiciones previas o parámetros para la efectividad de la educación ciudadana

La educación ciudadana para ser efectiva, necesita tener a su favor circunstancias y condiciones externas que no la contradigan. De lo contrario, puede ser ineficaz, o ser completamente nula en sus efectos. Entre los factores de éxito para lograr un buen resultado se encuentran:

Descripción de actores y entendimiento democrático. Una de las condiciones es la credibilidad en el sistema democrático y en la clase política. Actualmente, en muchos países la transición a la democracia se ha quejado en gran medida de una transición muy lenta, lo que hace perder la confianza de los electores en las instituciones del sistema electoral. Asimismo, la clase política en general, desde los partidos políticos, espone un gran déficit de participación ciudadana y costumbre de parte de diversos actores de la sociedad civil. Hay varios estudios que son claves en esta dirección. Los políticos

DESAFÍOS EN LA CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CIUDADANA DE SECTORES ESPECÍFICOS: GRUPOS DE EDAD, GÉNERO Y ETNIA

Demetrio Cojtí Cuxil

1. Condiciones previas o paralelas para la efectividad de la educación ciudadana

La educación ciudadana, para ser efectiva, necesita tener a su favor circunstancias y condiciones externas que no la contradigan. De lo contrario, pierde efectividad, o es completamente nula en sus efectos. Estos factores deben preexistir o existir paralelamente al hecho pedagógico.

Descrédito de actores y ordenamiento democrático. Una de estas condiciones es la credibilidad en el sistema democrático y en la clase política. Lamentablemente, en nuestros países, la transición a la democracia se ha quedado en transición o ha sido una transición muy lenta, lo que hace perder la confianza de los electores en las bondades del mismo sistema democrático. Sus resultados se obtienen a muy largo plazo.

Asimismo, la clase política operando desde los partidos políticos, aparece siendo objeto de poca o nula credibilidad y confianza de parte de grandes sectores de la sociedad civil. Hay varios estudios que concluyen en esta dirección. Los políticos

tienden solamente a interesarse en el “juego político”, sin jugar efectivamente el papel de intermediarios y canalizadores de las demandas de la sociedad civil ante el Estado. La corrupción y el oportunismo son dos de los principales factores de desprestigio de esta clase política.

Ausencia de cultura democrática. Otra circunstancia que en nuestros países no ayuda a la efectividad de la educación ciudadana, es la tradición autoritaria. Desde la sociedad civil se enfrenta el uso de la violencia en la solución de diferencias y la oposición a la negociación como fórmula alternativa, poca o nula tolerancia a la disidencia y a opiniones contrarias, etcétera. Desde el Estado, se constatan imposiciones diversas y el recurso a la fuerza como forma de mantener la unidad y el “consenso”. Algunos países solamente han pasado del autoritarismo militar al autoritarismo empresarial.

El machismo y las metodologías violentas son obstáculos a la aceptación y vigencia de la cultura democrática, pues tienden a relacionar la negociación con formas femeninas de resolver conflictos o a considerarla como una forma inaceptable de solución de problemas.

Logística electoral. Hay además una serie de condiciones o requisitos meramente logísticos que ayudan o facilitan la participación electoral de los ciudadanos y acrecientan la credibilidad de los procesos electorarios: el documento de identificación personal, la actualización del empadronamiento electoral, las mejoras en el sistema de votación (ubicación de las mesas electorales), la transparencia y publicidad sobre los candidatos y el financiamiento de las campañas, la rendición de cuentas de los partidos, etcétera. Sin esta logística, los procesos electorales aparecen como farsas y como momentos de sacrificio para los electores.

2. Definición de términos

Capacitación electoral es la capacitación temporal de funcionarios permanentes o temporales. Se trata de funcionarios que entran en juego en la administración del proceso electoral (organización de las elecciones generales, miembros de mesas electorales, campañas de procesos de empadronamiento, etcétera). También puede tratarse de capacitación a sectores de la ciudadanía en temas electorales.

Educación ciudadana es la educación sistemática o permanente que se provee a los ciudadanos o habitantes de un país sobre el sistema democrático. La capacitación electoral puede ser parte de la educación ciudadana, ya sea como eje temático, ya sea como tema enseñado por medios no formales. Por su lado, el concepto de ciudadanía está ligado a condiciones de edad (mayoría de edad) y a derechos y deberes políticos. Algunos países tienden a separarlo de la nacionalidad.

Cultura democrática es una condición en la cual los individuos conocen el sistema y funcionamiento democrático, se interesan en la participación activa y a todos los niveles de gobierno, intervienen en los mecanismos de toma de decisiones y están conscientes de los medios de acción. La cultura democrática se consigue, en gran medida, a través de la educación ciudadana.

3. Pertinencia de la educación ciudadana por grupos específicos

Hay dos factores de la democracia representativa que ayudan a fundamentar la atención particularizada en materia de educación ciudadana y capacitación electoral: el sufragio universal y los derechos especiales de representación.

2. Definición de términos

Capacitación electoral es la capacitación temporal de funcionarios permanentes o temporales. Se trata de funcionarios que entran en juego en la administración del proceso electoral (organización de las elecciones generales, miembros de mesas electorales, campañas de procesos de empadronamiento, etcétera). También puede tratarse de capacitación a sectores de la ciudadanía en temas electorales.

Educación ciudadana es la educación sistemática o permanente que se provee a los ciudadanos o habitantes de un país sobre el sistema democrático. La capacitación electoral puede ser parte de la educación ciudadana, ya sea como eje temático, ya sea como tema enseñado por medios no formales. Por su lado, el concepto de ciudadanía está ligado a condiciones de edad (mayoría de edad) y a derechos y deberes políticos. Algunos países tienden a separarlo de la nacionalidad.

Cultura democrática es una condición en la cual los individuos conocen el sistema y funcionamiento democrático, se interesan en la participación activa y a todos los niveles de gobierno, intervienen en los mecanismos de toma de decisiones y están conscientes de los medios de acción. La cultura democrática se consigue, en gran medida, a través de la educación ciudadana.

3. Pertinencia de la educación ciudadana por grupos específicos

Hay dos factores de la democracia representativa que ayudan a fundamentar la atención particularizada en materia de educación ciudadana y capacitación electoral: el sufragio universal y los derechos especiales de representación.

El sufragio universal. Mediante el sufragio, los ciudadanos ejercen el derecho reconocido en la norma constitucional, a participar en la determinación de la orientación política general, mediante la designación de sus representantes o mediante la votación de las propuestas que les sean sometidas. Entonces, el sufragio cumple funciones electorales y normativas.

Mediante el sufragio universal se logra también cumplir con la idea de «gobierno del pueblo y de la mayoría» pues es una de las formas de concreción de la igualdad jurídica de todos los hombres, del reconocimiento de los derechos humanos de todos los individuos y al preciso y necesario reconocimiento de los derechos de todas las minorías. El sufragio universal, que se basa en el principio de “un hombre, un voto”, busca ensanchar al máximo el cuerpo electoral para asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público.

Los derechos especiales de representación. En varios regímenes democráticos se ha buscado resolver el problema de la representación insuficiente de los grupos históricamente desfavorecidos, a través de derechos especiales. Entre estos grupos marginados están los pueblos indígenas, las minorías étnicas y raciales, las mujeres, los pobres, los discapacitados, los analfabetos, etcétera. Estos grupos padecen desventajas o barreras presentes en el proceso político, que impiden que sus opiniones o sus intereses estén debidamente representados. El número de curules que tienen en los parlamentos o congresos no corresponde a su peso demográfico, ni a su peso electoral.

En efecto, los congresistas y legisladores, en ciertos países latinoamericanos, tienden a ser únicamente blancos o latinos y mestizos urbanos y de clase media, que no pertenecen a grupos

étnicos discriminados, a sectores marginados o que padecen alguna discapacidad. Por ello, se dice que el proceso político conlleva falta de representatividad al no reflejar la diversidad de la población. Entre los países que ya tienen instituidos los derechos de representación de grupo están Canadá, Estados Unidos y muchos sistemas federales de Europa, Asia y África.

Estos Estados, creyentes y practicantes de la “ciudadanía diferenciada”, acomodan las diferencias derivadas de la pertenencia a un grupo, a través de derechos específicos como grupo, por ejemplo, a través de medidas de representación proporcional, de eliminación de barreras en los partidos políticos que inhiben a miembros de grupos subordinados devenir dirigentes o candidatos a elección popular.

El problema es que por diferentes circunstancias, no todos los que gozan del derecho a votar y elegir y a la representación especial, ejercen dichos derechos, principalmente entre los miembros de grupos subordinados o excluidos a quienes precisamente se quiere favorecer.

En Guatemala sólo se cuenta con el sufragio universal. Ningún grupo subordinado cuenta con derechos especiales de representación. Ultimamente, en el marco de los Acuerdos de Paz y de la reforma a la Ley Electoral, las organizaciones indígenas y femeninas generaron iniciativas de ley tendientes a reconocerles cuotas de participación en el Congreso, pero éstas fueron denegadas por los mismos partidos con representación en el Congreso. Las mujeres propusieron el 20% de las 80 curules del Congreso. Los comités cívicos tampoco lograron hacerse reconocer el derecho a proponer candidatos a diputados, a pesar de tener más arraigo popular.

4. Participación electoral de sectores marginados de Guatemala

Los sectores marginados de la población no solo no participan en el proceso democrático, sino que no poseen las condiciones o los requisitos elementales para dicha participación.

Marginación electoral de la mujer. En 1998, el PNUD elaboró y publicó el «Informe sobre Desarrollo Humano» de Guatemala, el que incluyó una sección para la mujer guatemalteca. Constata que las inequidades que padece se deben principalmente a las disparidades de ingreso y de educación en relación con el hombre. Constata también su poca participación política: hay una enorme brecha de empadronamiento entre hombres y mujeres, la que revela la poca participación femenina en las elecciones. En 1995-1996, el empadronamiento de hombres alcanzó 92.8% mientras que el de mujeres el 62.9%.

El informe constata también que los departamentos administrativos donde se dan las mayores disparidades entre hombres y mujeres son los menos urbanizados y los de mayor población indígena. Por ello, ampliar la participación electoral de las mujeres en estos departamentos constituye un reto para el desarrollo y la consolidación de la democracia guatemalteca¹.

Marginación electoral de los pueblos indígenas. El mismo «Informe de Desarrollo Humano» revela que las comunidades indígenas tienen índices de desarrollo humano que se encuentran por debajo de la media nacional y de la mayoría de los departamentos. Revela también que los municipios y departa-

1 ONU, Guatemala: p. 21 en «Guatemala. Informe sobre el Desarrollo Humano», 1998.

mentos con mayoría de población indígena tienen los grados más altos de analfabetismo, tanto en castellano como en lenguas indígenas².

Varios estudios han revelado la actual marginación política de los pueblos indígenas, no obstante constituir más de la mitad de la población del país. Esta se verifica tanto en la participación que tienen y que se les permite para los puestos de elección popular como para los puestos por designación. Actualmente hay 6 diputados indígenas sobre 80 congresistas y solamente hay un viceministro entre las autoridades públicas del organismo ejecutivo.

En materia de participación electoral, la población indígena o la ciudadanía electoral indígena es uno de los componentes mayores del abstencionismo electoral. Varias razones concurren: la ignorancia general y particular en materia de ciudadanía y proceso electoral, la falta de credibilidad o confianza en el sistema y la ausencia de logística electoral. Guatemala es uno de los países de América Latina donde el porcentaje de participación electoral es muy bajo (29.6%)³.

Así, en 1994, había 3,480,196 ciudadanos empadronados, pero en las elecciones para el Congreso efectuadas el mismo año, solamente votaron 731,335.

Marginación electoral de discapacitados. No contamos con datos al respecto, pero es indudable que tienen problemas de participación electoral en caso de que tengan el derecho al voto. Por ejemplo, un impedido en silla de ruedas no podría asistir a la mesa electoral si no cuenta con asistencia y transporte espe-

2 *Idem*, p. 21-23.

3 International IDEA, 1997, Global Report on Political Participation—Stockholm.

cífico. En Guatemala, se dice que cerca del 10% de la población total cuenta con alguna discapacidad física.

Marginación electoral por grupos etáreos. También desconocemos información o estudios al respecto, pero pueden existir grupos de edad de la población que tengan menos conocimiento y acceso a los procesos electorales: ancianos, jóvenes indígenas, etcétera.

5. Elementos para una educación ciudadana

Importancia de la educación ciudadana. La educación ciudadana es vital en los momentos actuales de transición y consolidación de la democracia. En el proceso que vive Guatemala, los Acuerdos de Paz han previsto un programa de educación ciudadana («cívica nacional») para la paz y la democracia, que promueva, entre otros, la «renovación de la cultura política». El gobierno por su lado, se ha comprometido a fortalecer la participación social a través de diversas formas de información y educación, entre otros, sobre la «renovación de la cultura política».

Conceptualización de la educación ciudadana. La educación ciudadana debe ser reconceptualizada. No puede limitarse a los antiguos parámetros de la educación cívica, que transmitían conocimientos de símbolos patrios y fomentaban actitudes militares: mantenimiento y porte de banderas nacionales, conocimiento de símbolos del escudo de armas, realización de juramentos a la bandera, entonación de himnos en posición de firmes, etcétera. Entre las actitudes militares estaban los desfiles del día de la independencia, los concursos de maniobras militares de infantería entre colegios de secundaria, la imitación de uniformes militares de principios de siglo, el gusto por la uniformidad cultural, etcétera.

Este enfoque de la educación cívica hizo desprestigiar la palabra «cívica», por lo que ahora se prefieren los conceptos de educación ciudadana, para la democracia, para la paz. Es necesario que la educación ciudadana fomente, en teoría y práctica, el desempeño de los individuos en el régimen democrático y en el sistema de los derechos humanos. Debe fomentar también la conducta ciudadana en la vida cotidiana y no sólo en momentos excepcionales.

Utilización de la educación formal y no formal como formas de entrega. La ejecución o impartición de la educación ciudadana puede hacerse a través de modalidades formales y no formales.

La educación formal es la que se sirve de manera sistemática, a través de los niveles de la educación escolar: primaria, secundaria y superior. Uno de los papeles de la escuela es preparar a los alumnos en su futura vida de ciudadano. Es darle a conocer la estructura y el funcionamiento de la república y sus implicaciones en los gobiernos e instituciones municipales, departamentales, regionales y centrales.

Para que pueda concretarse y dar seguimiento a esta educación ciudadana, es necesaria una coordinación e integración entre los ministerios de educación y universidades, y los tribunales supremos electorales. Una de las limitaciones posibles es que la educación escolar puede no tener cobertura total en la población en edad escolar y adulta. En Guatemala todavía hay un 36% de analfabetismo en la población mayor de 15 años y todavía hay más de medio millón de niños en edad escolar desatendidos totalmente por el sistema educativo.

La educación no formal es la que se sirve temporal y puntualmente a grupos específicos, a través de talleres, semina-

rios, cursos intensivos y que no tiene una progresión sistemática a lo largo de varios años. Es en esta última modalidad que se inscriben las diferentes formas de capacitación. La educación ciudadana puede también servirse a través de modalidades no formales de entrega, incluida en sistemas de educación primaria y secundaria no convencionales: educación radiofónica, talleres de fin de semana, cursos por correspondencia, etcétera.

Diferenciación entre educación para la democracia y democracia en la educación. Por democracia en la educación entendemos las condiciones que hacen que los sistemas educativos permitan el acceso indiscriminado a sus servicios y hayan eliminado las circunstancias que desfavorecen a los más débiles o a los que tienen culturas diferentes a la suya. Nos referimos a la práctica de la democracia en las aulas escolares y los talleres de capacitación. En cambio, educación para la democracia es simplemente el considerar la democracia como contenido o eje temático de la enseñanza. Es en la modalidad de educación para la democracia que se inscribe la educación ciudadana en sentido estricto.

Pero ambos enfoques son necesarios y deberían ser considerados: la práctica de la democracia en las aulas escolares y en los talleres de capacitación es, inclusive, más instructiva que la enseñanza abstracta de la misma. Esto siempre ha sido una conclusión de los pedagogos ya que los niños y adolescentes aprenden más haciendo que escuchando o leyendo.

Entre los contenidos que deberían estudiarse están:

- El marco territorial: el territorio nacional; la formación de las aldeas, municipios, departamentos y regiones; la sociedad en general (la repartición de la población, las religiones que se practican, la tasa de natalidad y mortalidad, los

permisos de residencia para extranjeros), la situación de la economía (los sectores de actividad, etcétera).

- Los poderes del Estado y su descentralización: La estructura del Estado, el goce de la ciudadanía, el funcionamiento de las municipalidades (la administración y el presupuesto del gobierno local, los poderes políticos del municipio), los impuestos, los servicios locales que presta el Estado, el poder judicial del y en el municipio.
- Los poderes centrales: el poder legislativo nacional, los medios de comunicación del Estado, la política de seguridad y defensa, las relaciones internacionales.
- Las fuerzas políticas (los partidos políticos, los sectores sociales, las asociaciones de vecinos y comités de civiles, los organismos no gubernamentales, las facultades del municipio y del departamento), los derechos políticos (tipos de elecciones y votaciones, los modos de intervención legal del ciudadano como el derecho de iniciativa, el derecho de referendium y el derecho de petición), los tipos de legislación (interna, externa, central y cantonal), el proceso de creación y aprobación de las leyes, etcétera.
- El derecho interno y el derecho internacional en materia de derechos humanos.

La democracia en la escuela, en cambio; puede ser enfocada de diferentes maneras y para ello ya se cuenta con experiencias y modalidades diversas. Estos concursos y competencias son útiles para enseñar la necesidad de reglas claras de juego y de concursos leales y limpios:

- Las diferentes formas de gobierno escolar y cogobierno escolar que implican elecciones, selección de candidatos,

campañas electorales, conocimiento de funciones y atribuciones, reglas de delegación y representación, etcétera.

- Las diferentes formas de competencia y concursos: competencias deportivas y de rendimiento escolar, y los concursos de belleza, de oratoria, etcétera. Están también las modalidades de organización inter e intragrados: comisiones de limpieza, de orden, etcétera.
- En el mundo escolar encontramos también las diferentes formas de establecer jerarquías entre escuelas: concursos de desfiles, de deportes, de obras de teatro, etcétera.

Además de este aprendizaje en vivo de elementos o aspectos de la democracia y del proceso eleccionario, los educandos pueden asimismo realizar ejercicios de investigación y reportes de actividades de procesos eleccionarios, que se realizan en sus propias localidades y por sus padres de familia.

6. Consideraciones sobre la capacitación electoral de grupos específicos marginados

La capacitación electoral de grupos específicos exige, ante todo, la neutralidad ante los partidos políticos. Esta es una condición necesaria para su aceptación y la participación generalizada que se espera. Hay adultos que toman muy a pecho su afiliación a tal o cual partido político, por lo que cualquier ataque a su partido o comité cívico puede ser considerado como causa suficiente para desprestigiar estas capacitaciones.

La educación electoral de las mujeres. Con ellas es necesario considerar aspectos relacionados con su situación de subordinación o dependencia del esposo. Algunas aún deben solici-

tar autorización para poder participar en talleres de capacitación y decidir por uno u otro candidato. Luego, se debe considerar aspectos de horario. Las amas de casa de medios rurales, por ejemplo, disponen de más tiempo por las tardes que por las mañanas o por las noches para sacar tareas fuera de casa.

La educación electoral de los pueblos indígenas. Con ellos es necesario considerar primeramente las diferencias culturales. En general su conocimiento del castellano es débil o insuficiente, por lo que se debe recurrir a la capacitación en idiomas indígenas o a la capacitación impartida en castellano y traducida a la lengua indígena local. En todo caso, la participación indígena en talleres impartidos en castellano es débil y pasiva mientras que en los impartidos en lenguas indígenas es nutrida y activa, por la facilidad de expresión y confianza que da el uso de sus propios códigos.

Otro aspecto a considerar es que generalmente tienen modalidades propias de elegir y ejercer la autoridad local o comunal, por lo que a menudo, deben hacerse las diferencias entre autoridades indígenas propias y autoridades nacionales no indígenas, o bien entre autoridades locales y centrales. Enseñar democracia occidental en dichas localidades o con dichos pueblos es, a menudo un acto de colonialismo interno. Las compendias deben entrar en juego para proceder de tal manera que se pueda enseñar sin destruir y respetar sin aislar.

La simbología en el grafismo es también importante. La capacitación electoral debe ser neutral o imparcial en este caso. En las culturas orales, a veces, la aprobación de un símbolo gráfico (en la hoja electoral) y por ende de un partido, se manifiesta dejándolo en blanco o intacto (no tacharlo por aprobación) mientras que para la cultura electoral occidental, esta aprobación debe manifestarse tachándolo o manchándolo. Estos

hechos culturales ya han sido aprovechados por partidos políticos inescrupulosos.

En resumen, la educación ciudadana y la capacitación electoral para grupos específicos constituyen una necesidad de la democracia, sobre todo si se quiere cumplir con el principio del sufragio universal y con los derechos especiales de representación. Para efectuarla, es necesario adentrarse en las desigualdades económicas y políticas que existen en cada sociedad y compensarlas mediante la educación particularizada, en la medida en que éstas son la causa de sus desventajas.

Debe también adentrarse en las diferencias culturales de los pueblos indígenas y respetarlas, mediante la pertinencia cultural de las formas y contenidos de la capacitación y de la educación y mediante la adaptación del Estado a sus particularidades y derechos específicos: derechos especiales de representación, derecho a cierto autogobierno de sus propios asuntos. Se trata entonces de respetar y fortalecer estas diferencias culturales en el campo político, a través de la educación ciudadana y la capacitación electoral.

7. Bibliografía

- 1987, Gutmann Amy, "Educación Democrática", Ediciones Prisma S.A., México, 297 páginas.
- 1989, IIDH- CAPEL, "Diccionario Electoral", Publicaciones de CAPEL, Costa Rica, 694 páginas.
- 1991, Cerroni Umberto, "Reglas y Valores de la Democracia", Ediciones Alianza, México, 217 páginas.

- 1993, De Paz Marco Antonio, "Maya' Amaaq' Xuq Junamilal" (Pueblo Maya y Democracia), Publicaciones del CEDIM, Guatemala, 76 páginas.
- 1996, "La Cultura Democrática de los Guatemaltecos", Resumen del Segundo Estudio, ASIES, Publicaciones de ASIES, Guatemala, 23 páginas.
- 1998, ONU, "Guatemala: Los Contrastes del Desarrollo Humano", Publicaciones de Naciones Unidas, Guatemala, 236 páginas.
- 1998, Internacional IDEAS, "Democracia en Guatemala: La misión de un Pueblo Entero", Publicaciones IDEAS, Colombia, 363 páginas.

EL TRABAJO DE CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN CIUDADANA DIRIGIDO A SECTORES ESPECÍFICOS SEGÚN EDAD, SEXO O ETNIA

Anabella Giracca

Antes que nada quiero agradecer la oportunidad que me han dado de participar en este evento, que sin duda viene a apoyar el mejoramiento del proceso que debe dignificar al país partiendo de su realidad y llegar a logros justos y pertinentes. Porque Guatemala es policultural y como tal, alberga diversidad y necesita del acuerdo, pues pertenecemos a varias etnias, nos desenvolvemos entre diferentes culturas, hablamos diferentes lenguas, la realidad poblacional de nuestro país es muy compleja y enormemente variada.

Todos somos miembros de una etnia ya que cada uno de nosotros pertenece a un grupo humano que comparte un conjunto de valores, ciertos patrones de comportamiento, una tradición, una lengua, en general, una cultura que difiere de la de otros grupos étnicos en el territorio guatemalteco.

Ahora bien, antes que nada quisiera partir de un punto muy claro y determinante: la diversidad es un recurso de desarrollo para un país, la diversidad no debe representar jamás un obstáculo para la constitución, crecimiento y desarrollo de una nación. Viéndonos en el espejo de otras realidades, basta con observar que la mayoría de los países con altos niveles de desa-

rollo presentan también grandes diferencias étnicas, culturales y lingüísticas entre sus miembros. Quizá valga la pena dar algunos argumentos al respecto, así rápidamente. Es comúnmente reconocido que hablar dos o más lenguas mejora las capacidades intelectuales de los individuos y sus posibilidades de superación a todo nivel. El reconocimiento de la naturaleza variada de una nación es causa de relaciones óptimas de respeto y solidaridad entre habitantes; un país multilingüe aumenta sus ocasiones de contacto con otras culturas. El grado de desarrollo de un país, entonces, no depende jamás de las lenguas que se hablen en él, sino de las relaciones sociales que se den entre sus habitantes. Sólo cuando los habitantes de un país pueden hablar su lengua en libertad es que puede darse una auténtica unidad y concordancia entre sus diferentes comunidades étnicas; el único problema para el desarrollo de un país pluricultural es más bien el no reconocimiento de la multiplicidad de los miembros del Estado y la consecuente carencia de una red interna que permita la comunicación fluida entre ellos.

Por otro lado, es imposible no ver que las relaciones interétnicas predominantes en Guatemala están caracterizadas por la presencia de un grupo dominante y una serie grande, por cierto, de grupos minorizados. Por lo general los grupos minorizados se encuentran inhabilitados para dirigir la sociedad, debido a su carencia de oportunidades y facilidades y el grupo mayorizado ha acaparado la mayoría —o me atrevería a decir que todos— los ámbitos de uso y los principales recursos del país; un ejemplo de esto sería en el ámbito de la justicia y en el ámbito de la educación sobre todo.

Ante el hecho de que Guatemala es una nación plurilingüe, no cabe el que se trate de cambiarla reduciendo su multiplicidad mediante la imposición indiscriminada de una lengua; más bien se debe construir el futuro sobre ella.

Vale aclarar que los idiomas no se aprenden simplemente porque sean una mercancía, sino porque forman parte de la identidad y del patrimonio de la humanidad, porque permiten la comunicación, la relación entre los hombres, el cultivo de la mente y del espíritu, porque abren una puerta y un abanico de posibilidades al cultivo de la solidaridad humana y porque facilitan la comprensión de la naturaleza del hombre mismo.

Sabemos muy bien la situación compleja de Guatemala; en Guatemala existen 25 grupos étnicos diferentes –y digo diferentes– 25 idiomas diferentes y aclaro esto porque muchas veces se cree que son dialectos o que son variantes uno del otro y que no son idiomas. Son 25 idiomas reconocidos, 22 de origen Maya.

El interés en esta ocasión de mi parte en los idiomas, es que hoy por hoy todos los procesos le dan un espacio tan importante al asunto de la lengua, acuerdo de paz, procesos en la educación, en la justicia, en la salud incluso.

Quisiera citar algunos fragmentos del acuerdo sobre “Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas”:

Que todos los asuntos de interés directo para los pueblos indígenas demandan ser tratados por y con ellos y que el presente acuerdo busca crear, ampliar y fortalecer las estructuras, condiciones, oportunidades y garantías de participación de los pueblos indígenas en el pleno respeto de su identidad y el ejercicio de sus derechos.

Promover el uso de todos los idiomas indígenas en el sistema educativo, a fin de permitir que los niños puedan leer y escribir en su propio idioma o en el idioma que más comúnmente se hable en la comunidad a la que pertenezcan,

promoviendo en particular la educación bilingüe intercultural.

Promover los programas de capacitación de jueces bilingües e intérpretes judiciales para los idiomas indígenas. El sistema educativo es uno de los vehículos más importantes para la transmisión y el desarrollo de los valores y conocimientos culturales, debe responder a la diversidad cultural y lingüística del país.

Reconocimiento y fortalecimiento de la identidad cultural indígena, los valores y sistemas educativos mayas y de los demás pueblos indígenas; el acceso a la educación formal y no formal incluyendo dentro de las currículas nacionales las concepciones educativas indígenas. Otorgar a las comunidades y a las familias como fuente de educación un papel protagónico, responder a los intereses de las comunidades educativas y culturales.

Bien, aclaremos un poco entonces por qué esta idea y por qué para todos los cambios positivos y cualitativos hoy por hoy se toma en cuenta el idioma de las poblaciones.

Me atrevería a hacer una aclaración un poquito vaga y muy general. Si nos preguntamos qué es lo que diferencia al ser humano de todos los seres que están por acá sobre la tierra, todos responderíamos algo muy simple: el ser humano razona, el ser humano piensa, eso lo contesta desde un niño pequeño. Pero luego vendría la segunda pregunta: ¿cuál es el instrumento con el cual el ser humano piensa? La respuesta sería la lengua, el ser humano piensa con un idioma, eso quiere decir que si ahorita tratamos de razonar algo sin utilizar el idioma sería imposible. Lo que quiero decir aquí es que pensamiento y lengua son prácticamente un mismo elemento que está aquí adentro. Pero

vendría un tercer elemento: ¿qué es lo que condiciona esta forma de pensar y qué es lo que condiciona este código, el idioma? Pues el tercer elemento sería la cultura: yo pienso así, hablo así, me comporto así porque estoy marcada por una cultura; eso quiere decir que lengua, cultura y pensamiento vendrían a ser de una forma muy vaga y muy general la esencia del ser humano.

Si nosotros agarramos a un niño pequeñito que entra a la escuela y le arrancamos su lengua, le estamos arrancando también su cultura y su forma de pensar, pero su cultura como una forma que cada grupo étnico tiene de interpretar la realidad, de resolverla, de solucionarla. Obviamente estamos ya en el momento de comprender que no hay una forma de solucionar la realidad mejor que otra. Las culturas son simplemente diferentes, nunca podríamos decir que una cultura es mejor que otra. Por lo tanto, jamás podríamos decir que una lengua es mejor que otra, o que una lengua tiene un derecho superior a otra.

¿Cómo vamos a negar entonces la importancia de la lengua? Estamos hablando de todo lo que es capacitación, preparación para nuevos ciudadanos. Debemos de tomar en cuenta estos tres elementos como fundamento: lengua, cultura y pensamiento. Negar la importancia de estos tres elementos —en mi parecer— sería negar la importancia del hombre mismo y de la persona a la que va dirigida nuestra capacitación.

Toda actividad educativa, sobre todo sobre la participación ciudadana, debería respetar estos tres elementos. En este contexto, trabajar para la educación ciudadana en Guatemala significa entre otras cosas trabajar para una comprensión interétnica que conduzca al respeto y al aprecio mutuo. Esto no podría llevarse a cabo entre los guatemaltecos si no nos conocemos unos a otros con nuestros marcos culturales y lingüísticos diferentes, pero en todo caso igualmente ricos y valiosos.

Los avances de la ciencia y la tecnología aplicados al conocimiento y análisis de las lenguas guatemaltecas y las culturas, historias y cosmovisiones que manifiestan y expresan, son hoy medios privilegiados para hacer posible este aprender que lleva a la comprensión del otro y de su cultura. Asimismo, creo que trabajar para la educación ciudadana significa también trabajar para el logro de una educación intercultural que permita formar al ciudadano ideal de un país pluricultural, pluriétnico y plurilingüe como es el nuestro. Y esto es formar al guatemalteco que sabrá vivir en el respeto y en la armonía con sus conciudadanos, sin importar a qué grupo étnico pertenezcan ni qué lengua hablen, sin que le afecte cuáles sean sus tradiciones o cuáles sean sus costumbres. La educación intercultural formará hombres de paz consigo mismos, fuertes en su identidad étnica, serenamente orgullosos de su cultura, reconciliados con su propio ser y a la vez con el otro, el diferente, respetuosos de las culturas y lenguas distintas que los otros practican y hablan en el país comúnmente compartido.

Pero al hablar de interculturalidad, quisiera agregar un punto más. Mucho se habla en Guatemala hoy de la interculturalidad; creo que es la palabra que está de moda y en todos los procesos se habla de la importancia de la interculturalidad. Pero la interculturalidad no debe quedarse únicamente en el respeto del uno al otro, la interculturalidad debe basarse en la participación de todos.

Una educación por la paz comparte vigorosamente los tradicionales agentes de conflicto que con tanta frecuencia se encargan de empañar las relaciones inter-étnicas: los prejuicios, la discriminación y el etno-centrismo. Los prejuicios, porque son base del estereotipo negativo, socavan la comunicación noble, leal con el otro, manipulan enormemente las relaciones y cierran los canales obstaculizando el conocimiento mutuo,

fundamental para un respeto nacido y aún más para un eventual aprecio por lo ajeno. La discriminación porque es el cáncer de la sociedad y arma poderosa de la injusticia. El etno-centrismo porque al sobrevalorar lo propio, además de pecar de ignorancia, yo creo que —perdonen lo exagerado, pero yo así lo miro—, además de hacer el ridículo, se puede tropezar con el prejuicio y, peor aún, caer en la discriminación.

Creo que esto que digo debe de aplicarse a todos los procesos que se están trabajando duramente en torno a estos tres elementos de lengua, cultura y pensamiento. En la justicia, por ejemplo, actualmente Guatemala cuenta con recursos muy importantes como glosarios en terminología jurídica en los idiomas mayas; se está capacitando con programas universitarios y otros tipos de programas a traductores legales que le hagan frente a esta situación. En la educación ni qué decir. Yo creo que Guatemala tiene unos grandes avances y está muy adelantada en la educación inter-cultural bilingüe, con materiales educativos en los idiomas de la niñez indígena. Tenemos ahora una reforma educativa que toma en cuenta, que se basa mucho en estos tres elementos de lengua, cultura y pensamiento. Así también ocurre con los servicios públicos en salud, etcétera. Pero yo creo que todos los procesos cobran realmente vida cuando se apoyan unos en otros. No valdría la pena solamente en educación tomar en cuenta la cultura de las personas a quienes va dirigida; ni solamente en el área de justicia, o solamente en el área de salud. Cuando se apoyan los procesos unos en otros y siguen los mismos lineamientos, ahí entonces creo que podemos hablar de crecimiento de un país.

Si hablamos entonces de la efectividad de la educación ciudadana, no podemos omitir la esencia de la mayoría a la que va dirigida; ¿cómo podemos exigir participación o credibilidad en los procesos, si no tomamos en cuenta la realidad, la realidad

que está ahí, y que muchas veces nos negamos a ver? Porque nosotros vemos que se habla mucho de Guatemala como un país plurilingüe, se presume mucho de sus trajes, de sus tradiciones. Pero a la hora de aplicar procesos directos y de tomar en cuenta la lengua, la cultura de la persona, entonces hay mucho miedo. Claro eso es comprensible porque son procesos nuevos, pero son procesos indispensables.

Debemos de perseguir intereses debidamente representados; buscar una igualdad basada —y respetando— la diferencia. Yo creo que ese es el gran reto al hablar de una educación ciudadana.

Parece necesaria una reconceptualización de lo que es ciudadanía. Si buscamos participación, pues bueno, que en esta educación ciudadana participen todos; que los aportes y opiniones de todos los grupos étnicos, de todas las lenguas, de todas las esencias sean tomadas en cuenta. Si se construye sobre la participación igualitaria la credibilidad en los procesos, se estará construyendo sobre la justicia, esa justicia que tanto anhelamos todos y así tendremos ciudadanos participando activamente en el desarrollo de este país. Yo creo que este es el reto.

INVESTIGACIÓN, DOCUMENTACIÓN Y DIFUSIÓN EN MATERIA ELECTORAL

*María del Carmen Alanis F.**

Quisiera agradecer al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, al Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) y a la Agencia Española de Cooperación Internacional la invitación que me hicieron para participar en este evento tan importante y ante una audiencia de especialistas reconocidos en el campo electoral.

Más de diez años de mi vida profesional tuve el privilegio de formar parte del Tribunal Electoral de México, órgano al que le debo mi preparación en esta materia que, por lo menos a todos los que estamos aquí, nos apasiona y nos invita cada día a actualizarnos y a aprender más. Sin embargo, mi intervención en este Seminario es a título personal, como estudiosa de la temática a tratar y como una ferviente creyente en las instituciones democráticas y en las elecciones libres, transparentes y profesionales en su desarrollo.

La temática fundamental de este Seminario es la capacitación electoral, la cual no es posible instrumentar exitosamente

* Agradezco profundamente a los Licenciados Jorge Tlatelpa Meléndez y Enestor Serna Avila por su apoyo en el proceso de investigación para la realización del presente trabajo, ambos funcionarios del Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.

sin haber realizado una investigación seria, sin un adecuado apoyo de la documentación e información especializada y sin una correcta difusión.

Precisamente estos tres conceptos, enfocados a la capacitación electoral, serán la materia de la plática que el día de hoy tendré con ustedes: investigación, documentación y difusión en materia electoral.

La metodología de mi exposición consistirá en la conceptualización de los tres términos señalados. Posteriormente desarrollaré y ejemplificaré cada uno de ellos y presentaré algunas conclusiones.

I. Investigación electoral

¿Qué entendemos por investigación?

Sin tratar de profundizar, antes de intentar un concepto de “investigación electoral”, es necesario que recordemos algunas de las definiciones básicas de la “investigación científica”¹:

- De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, “Investigar” significa “hacer diligencias para descubrir una cosa”.
- Griffith Thompson Pugh, considera que la investigación es “... una inquisición seria y diligente, con un propósito claro: averiguar los hechos, formular una hipótesis, probar una

1 Los conceptos básicos de la investigación científica contenidos en este apartado, son tomados de: GARZA MERCADO, Ario. *Manual de Técnicas de Investigación*. México: El Colegio de México, 1972. p. 1-7.

teoría existente, arrojar nueva luz sobre un punto de vista establecido, ganar perspectiva histórica, establecer estadísticas vitales, comprender un fenómeno físico, o interpretar los resultados de otros por medio de la organización y la síntesis del material para apoyar una conclusión”².

- Luego entonces, la investigación es un proceso formal que, mediante la aplicación de distintos métodos y técnicas, conlleva a la obtención de conclusiones o resultados que contribuyen al conocimiento.
- El método es un sistema de normas y principios que nos permite obtener resultados y conclusiones de manera objetiva (vgr. deducción-inducción, formulación y prueba de hipótesis, definición y clasificación, experimentos, inducción estadística, análisis cualitativos y cuantitativo, etcétera).
- La técnica es un conjunto de normas y principios que nos permiten optimizar nuestros esfuerzos, administrar mejor nuestros recursos y comunicar nuestros resultados (vgr. técnica de investigación documental, técnica de investigación de campo).
- La clase de investigación se relaciona con los propósitos que persigue el investigador y puede ser teórica o aplicada.
- La investigación teórica es intelectual.
- La investigación aplicada es aquélla en la que el investigador trabaja con los resultados de la investigación teórica,

2 THOMPSON PUGH, Griffith. *Guide to Research Writing*. Boston, Mass, 1955. p. 1.

para aplicarlos en beneficio de individuos o comunidades.

- La investigación como proceso, requiere del cumplimiento de distintas fases ordenadas de manera lógica y razonable, entre las que destacan:
 - elección del problema
 - planeación del trabajo
 - acopio de información
 - interpretación de la información
 - redacción del escrito
- Los resultados o conclusiones de la información contribuyen al conocimiento en la medida en que sean objetivos, imparciales, relevantes y útiles.

De los conceptos antes señalados podemos inferir que la investigación no es limitativa en cuanto a temática se refiere, sino que se trata de un proceso cuyo fin último es contribuir en cualquiera de las áreas del conocimiento, de conformidad con los propósitos específicos del investigador.

¿Qué podríamos entender por investigación electoral?

Si estamos de acuerdo en que la investigación científica no es limitativa en cuanto a las áreas del conocimiento, luego entonces, es factible realizar investigación en materia electoral. Podríamos definir a la investigación electoral como:

- Un proceso formal que conlleva a la obtención de conclusiones o resultados que contribuyan al conocimiento del fenómeno electoral, mediante:

- a) la aplicación de distintos métodos que nos permitan obtener resultados objetivos;
- b) la aplicación de técnicas que permitan optimizar nuestros esfuerzos, administrar mejor nuestros recursos y comunicar nuestros resultados; y
- c) el cumplimiento de distintas fases ordenadas de manera lógica y razonable.

De acuerdo con nuestra definición, *el fenómeno electoral* es el *objeto de conocimiento* en la materia que nos compete. Entonces, nos haríamos la pregunta obligada de bajo qué métodos y técnicas podemos realizar nuestras investigaciones en el campo electoral, qué clase de investigación realizaríamos, qué fases debemos de seguir durante el proceso de la investigación y a qué tipo de conclusiones o resultados podríamos arribar.

Necesariamente, si queremos realizar investigaciones objetivas y serias, debemos de sujetarnos a un proceso formal y riguroso.

- a) Algunos métodos a aplicarse en la investigación electoral pudieran ser, entre otros, los siguientes:
 - descriptivo
 - definición y clasificación
 - analítico
 - estadístico
 - cualitativo
 - cuantitativo
 - histórico
 - comparativo.

- b) Como técnicas de investigación, podríamos apoyarnos en la documental y en la de trabajo de campo, esta última integrada por la observación experimental y las encuestas.
- c) En relación con la clase de investigación que pudiera realizarse en materia electoral, tendríamos obviamente la investigación teórica y la investigación aplicada, ambas factibles y necesarias para el mejor conocimiento del fenómeno electoral.

Los resultados de la investigación teórica constituyen el acervo documental e informacional básico para la consulta de cualquier interesado en la materia y la investigación aplicada, consiste en llevar a la práctica los resultados de la investigación teórica, en beneficio de un individuo o una comunidad.

- d) En lo que se refiere a la estructura de nuestra investigación, ya se dijo que es necesario sujetarnos a un esquema ordenado y rígido para obtener resultados serios y objetivos.

La investigación deberá cumplir con las fases de la elección del problema (campo de investigación, métodos de trabajo, técnicas de trabajo y elección del tema específico); la planeación del trabajo (bibliografía, hipótesis, definición del problema, esquema para acopio de datos y programación del trabajo); el acopio de la información (bibliografía, lectura y clasificación de notas); la interpretación de la información (análisis, crítica, síntesis, conclusiones y recomendaciones) y la redacción del escrito.

¿Cuál es la importancia de la investigación electoral?

La materia electoral es tan amplia como el estudioso vaya detectando problemas o temas a investigar. La temática que

podiera ser objeto de investigación no se agota en la celebración de los comicios y sus resultados.

La investigación formal del fenómeno electoral es sin duda un requisito indispensable que los actores involucrados en los procesos democráticos deben cumplir para el mejor desempeño de sus actividades profesionales. Además, constituye una fórmula de capacitación intensiva del personal profesional que integra los órganos electorales y un mecanismo de inductación e involucramiento de la ciudadanía en los procesos democráticos de la Nación.

Por lo tanto, la importancia de la investigación electoral pudiera resumirse en los aspectos siguientes:

- a) contribuye a la profesionalización y capacitación de los funcionarios electorales;
- b) los resultados de las investigaciones y su aplicación contribuyen a la cultura política y democrática, e impulsan a los ciudadanos preocupados por la materia a profundizar en temas específicos e interesarse en los procesos democráticos de la Nación;
- c) invita a la discusión académica, involucrando a expertos en la materia;
- d) fomenta relaciones académicas entre los actores políticos involucrados en los procesos electorales; y
- e) fomenta el intercambio académico nacional e internacional entre instituciones afines.

Algunos temas de investigación

Ya fue señalado que la investigación en materia electoral puede ser tan amplia como el estudioso vaya detectando problemas o temas a investigar; sin embargo, existen características que hacen que un tema de investigación resulte oportuno y útil para el estado actual del conocimiento, en determinado tiempo y lugar: debe tratarse de un tema de interés, novedoso, importante y la investigación debe ofrecer la posibilidad de resolver el problema o de arribar a conclusiones objetivas.

Otro aspecto que no debemos perder de vista es la característica multidisciplinaria de la materia electoral. En su estudio está involucrado el derecho, la ciencia política, la sociología, la comunicación, las matemáticas, la informática, la psicología, la historia, y seguramente muchas otras ciencias y disciplinas afines. Por lo mismo, el abanico de posibilidades de investigación resulta muy amplio.

Evidentemente resulta casi imposible agotar una propuesta de temas de investigación, sin embargo se podrían señalar algunos tópicos que hoy en día han adquirido importancia a nivel mundial y que resultaría conveniente que en nuestros países se fortalezca su investigación. Adicionalmente, cada órgano electoral, de acuerdo con el sistema electoral y la realidad política de su país, podrá detectar los temas que hacia adentro y hacia afuera de la institución, convengan a sus intereses particulares.

Derecho

- Análisis teórico de la autonomía del derecho electoral.
- Reingeniería constitucional y gobernabilidad democrática.
- Justicia constitucional en materia electoral.

- Derechos político-electorales vs. garantías individuales.
- Novedades en la organización de las elecciones en el derecho comparado.
- Análisis comparativo de la regulación del voto de nacionales en el extranjero.
- Análisis histórico de la evolución de los tipos penales que constituyen delitos e infracciones electorales.
- Regulación de encuestas electorales.

Ciencia Política

- Partidos políticos vs. sociedad civil (ONG's).
- Nuevos sistemas electorales.
- Reelección de legisladores.
- Financiamiento y corrupción en las elecciones.
- Actitud que las diversas fuerzas políticas asumen frente a las instituciones electorales (apoyo, rechazo, descalificación).

Comunicación e Informática

- Estrategias de comunicación de las instituciones electorales.
- Cómo inducir la participación del electorado vía Internet.
- *Marketing* político: ¿los candidatos nacen o se hacen?

- *Agenda setting* de las campañas electorales.
- El cine de hoy y las elecciones.
- El regreso de los medios tradicionales de comunicación vs. los *mass media*.

Sociología

- Estudios de género en las elecciones (participación, credibilidad, acceso ...).
- Influencia de las preferencias políticas de los padres y profesores en los niños y adolescentes.

Matemáticas

- Conteo de votos.
- Otras fórmulas de representación.
- Encuestas.

Psicología

- La decisión cognoscitiva del voto.
- Imágenes e información subliminal que influye en la decisión del voto.

Historia

- Evolución de las instituciones electorales de cada país.

***Cómo fomentar y organizar la investigación: centros de investigación y capacitación especializados en la temática electoral*³.**

Definitivamente, son los órganos electorales de cada país quienes deben asumir la responsabilidad de impulsar la investigación formal en la materia. Esto se logra —y hablo de la experiencia de México— a partir de la creación de centros de investigación, previstos dentro de la misma estructura funcional y presupuestal del órgano, concebidos como unidades técnicas con autonomía académica.

Estos centros, preferentemente deben estar también vinculados con las actividades de capacitación interna y externa que el propio órgano electoral desempeña de acuerdo con sus atribuciones legales.

Para la puesta en marcha de este tipo de centros académicos, pudiéramos seguir algunas recomendaciones:

- a) Los titulares de los órganos electorales, con el apoyo de los titulares de las áreas de capacitación respectivas, deberán elaborar el proyecto de creación del centro de investigación, así como los lineamientos generales a seguir para su instalación.

3 El presente apartado se fundamenta en la experiencia de la creación del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral de México, instalado formalmente el 24 de enero de 1995, mediante el *Acuerdo que establece los lineamientos generales para la instalación y el funcionamiento del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, emitido y suscrito por el Magistrado J. Fernando Franco González Salas, entonces Presidente de dicho órgano jurisdiccional, a quien le agradezco su asesoría para la preparación de este documento.

- b) Es recomendable que exista un fundamento legal o base jurídica para la creación de los centros, ésta puede ser a nivel reglamentario.
- c) Las actividades académicas de los centros deberán tomar en cuenta las diversas corrientes de pensamiento y tendencias de carácter científico y social, con pleno respeto a la libertad académica de sus miembros y sin que se asuma compromiso alguno con determinada tendencia política.
- d) En el proyecto y lineamientos antes referidos se deberán incluir las normas básicas que regulen los aspectos siguientes:
- objeto
 - funciones
 - planes y programas de trabajo
 - presupuesto
 - integración
 - estructura orgánica
 - términos para el ingreso, promoción y permanencia del personal académico
 - relaciones laborales
 - reconocimiento y valor académico de las investigaciones.
- e) Se recomiendan tres rubros generales de actividades de los centros de investigación:

1. La función académica

Consiste en la organización de cursos, seminarios, talleres, mesas de análisis, discusión de textos, exposiciones, conferen-

cias y cualquier otro tipo de evento acorde con la naturaleza académica, con la finalidad de contribuir a la formación, actualización y superación del personal profesional de los órganos electorales, de otras instituciones afines y de ciudadanos interesados en la materia electoral.

Por otra parte, el propio centro de investigación podrá diseñar actividades académicas *ad hoc* a los requerimientos de las distintas audiencias. Estos eventos académicos, que pueden ser de carácter nacional e internacional, deberán contribuir a difundir la educación cívica y la cultura democrática, así como la capacitación de los cuadros de otras instituciones públicas y privadas vinculadas con los procesos electorales.

En principio, es factible que sean las primeras autoridades del órgano electoral quienes encabecen las actividades docentes del centro, iniciando con programas de capacitación interna que conlleven el mejoramiento del nivel de preparación del personal de segundos niveles, quienes, si se logra el establecimiento de una carrera al interior del órgano, serán los que suplan a las primeras autoridades en el mando académico de los centros.

2. *La investigación*

Los centros deberán auspiciar la realización de investigaciones científicas que contribuyan a la adecuada comprensión del fenómeno electoral, así como a la búsqueda del constante perfeccionamiento de las instituciones, procedimientos e instrumentos democráticos, con base en experiencias nacionales y de derecho comparado.

Si el presupuesto lo permite, adicionalmente a los funcionarios del órgano electoral que ingresen a los centros como

personal académico, se recomienda la contratación de investigadores de tiempo completo y medio tiempo, especialistas en los temas de investigación que sean del interés de la propia institución. Estos investigadores, de preferencia, deberán ser académicos reconocidos en el círculo intelectual del país de que se trate, quienes, por la naturaleza de sus actividades, contribuirán a difundir tanto los resultados de sus investigaciones como las actividades de los centros y de los propios órganos electorales.

Una vez integrado el personal académico, se deberán definir las áreas temáticas de investigación a las que se dedicarán los centros. Posteriormente, se designarán los titulares de cada una de estas áreas temáticas, quienes serán los encargados de asesorar y dirigir los trabajos de los investigadores adscritos a ellas.

Las investigaciones podrán tener diversos destinos: publicación, material didáctico para actividades de docencia, acervo documental de los centros para la consulta de posteriores investigaciones, etcétera.

3. La difusión

Sin intentar abarcar uno de los temas principales de esta plática, me referiré a la difusión como aspecto fundamental de las actividades académicas y de investigación de los centros.

Los resultados de las investigaciones, las discusiones, los materiales didácticos, los programas docentes y los demás productos de las actividades de los centros, necesariamente deberán ser difundidos entre los distintos actores vinculados e interesados en la temática electoral.

Es recomendable promover la publicación de obras especializadas, individuales y colectivas, monografías, libros de texto, folletos, videos y cualquier otro tipo de materiales, que permitan al público en general conocer los resultados de los trabajos de los centros.

Otra forma muy exitosa de difundir las actividades de los centros, es a través de la organización de foros académicos en los que participen invitados externos, sobre todo intelectuales reconocidos en el ámbito nacional e internacional y el personal académico de la institución.

Otro aspecto importante y de lo más necesario para una eficaz difusión académica es el intercambio nacional e internacional, así como la celebración de convenios de cooperación con instituciones afines, en los que los órganos electorales ofrezcan productos de excelencia académica y científica.

No cabe la menor duda de que resulta fundamental que los órganos electorales fomenten y apoyen la creación de centros de investigación especializados en la materia electoral. Este tipo de actividades se traduce en una inversión sin precedente en la cultura política de las naciones democráticas.

II. Documentación e información electoral

Hemos hecho un análisis muy breve de la importancia y ventajas que conlleva la realización de investigaciones en materia electoral; sin embargo, hemos tan solo mencionado el papel que desempeña la documentación electoral. Nos hemos referido a ella como técnica de investigación, o bien como una actividad dentro de las fases del complejo proceso de la investigación. Sin embargo, la documentación es tan importante como la propia investigación.

Sin documentación, simple y llanamente es imposible realizar una investigación y no sólo eso, terminada la investigación, ésta se convierte automáticamente en documentación para una futura investigación. La información y la documentación son condiciones *sine qua non* de la creación de un nuevo conocimiento. El reto se convierte, por lo tanto, en la capacidad de sistematizar la información en provecho del mismo conocimiento.

Las unidades de información especializada en materia político-electoral, deben coadyuvar al entendimiento y difusión del fenómeno en su conjunto a través de sus colecciones, servicios y herramientas informacionales (estudios inéditos, investigaciones, acceso a bases de datos, internet, etc.). Por su parte, el especialista o estudioso del fenómeno electoral, como principal usuario de la información, se convierte en el promotor del conocimiento en la materia electoral. De ahí la importancia de que las mencionadas unidades cuenten con los insumos necesarios para el cabal cumplimiento de sus objetivos específicos, los cuales estarán determinados en razón de los valores, la idiosincrasia de cada país, así como de los recursos financieros de las instituciones.

De las unidades de información –llámense centros de documentación, centros de información y/o bibliotecas– que existen en los órganos electorales de América Latina, muchas pueden ser el ejemplo a seguir en el manejo y la promoción de la información especializada. Sin embargo y con la intención de acercarnos a un modelo más elaborado, a continuación se mencionan a *grosso modo* los elementos mínimos necesarios que pudieran considerarse para el establecimiento de un centro de documentación especializado en la materia político-electoral.

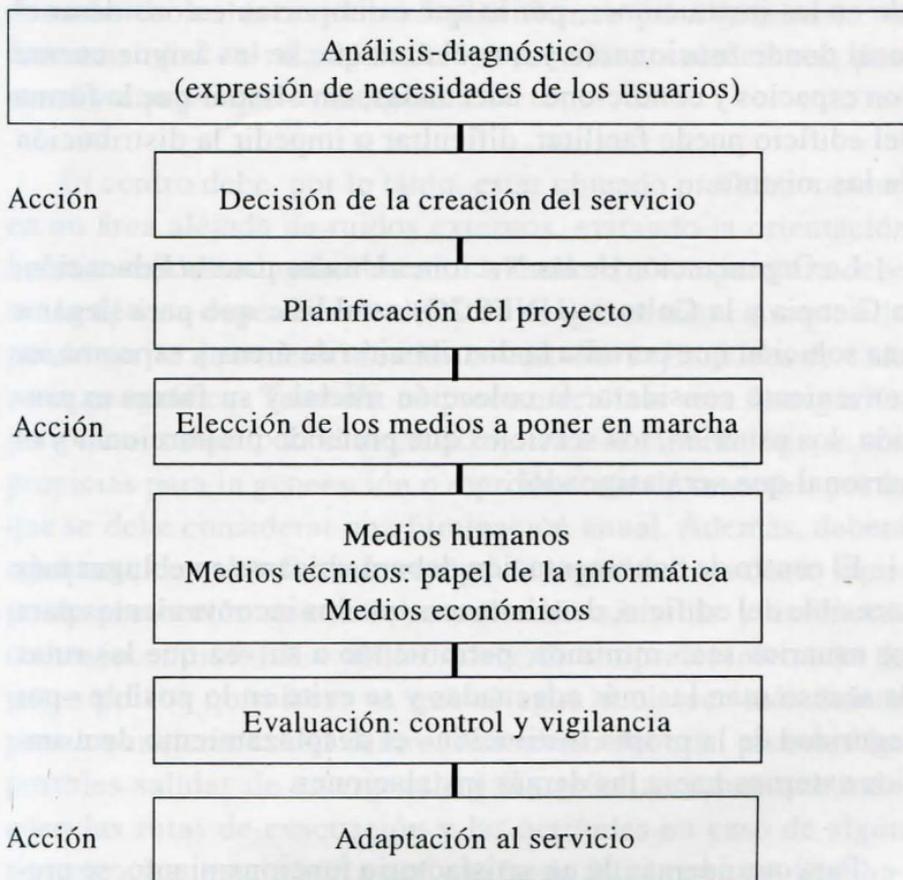
Operaciones previas

1. Justificación de la creación del centro de documentación, tomando como base los objetivos y/o funciones principales de la institución en donde se encuentra inmerso.
2. Detección de necesidades de información de los usuarios potenciales mediante la organización de ciclos, seminarios, conferencias, cursos, etcétera, para captar la atención e interés de la actividad documental y, mediante la realización de una encuesta, partiendo de sus resultados, recopilación de las áreas de interés que han de ser documentadas.
3. Acondicionamiento de locales para la posterior ubicación del centro y compra de mobiliario oportuno para su utilización.
4. Investigación de las principales instituciones o entidades que se dediquen a la actividad necesitada, en cuanto a su organización documental y sus experiencias.
5. Recopilación y reorganización de los depósitos documentales existentes, así como la organización del centro, basándose en los soportes que se utilicen.
6. Ordenación del proceso de adquisición documental, seleccionando los instrumentos de control bibliográfico, elaborando listas de instituciones y organismos, peticiones y adquisición de los documentos necesarios.
7. Tratamiento documental de los materiales adquiridos por medio del análisis documental de los mismos.

8. Selección del personal que formará parte del centro de documentación y aplicación de cursos de formación para dicho personal y la posterior asignación de funciones.
9. Creación de una extensa colección de obras de referencia y técnicas documentales.
10. Evaluación de un sistema de clasificación documental, adaptable a las necesidades del centro.
11. Informe sobre viabilidad de los instrumentos elegidos para la difusión documental del centro, entre sus usuarios habituales y potenciales.
12. Emisión de listas de documentos recibidos en el centro, para su posterior difusión entre los miembros de la institución (boletín de adquisiciones).
13. Detección de las necesidades de reprografía y métodos audiovisuales del centro.
14. Elaboración de un informe sobre automatización de los fondos documentales, posteriormente a su organización.
15. Conexión con bancos y bases de datos nacionales e internacionales.
16. Elaboración de un listado de archivos, bibliotecas y centros de documentación afines en temática a la materia de especialización del centro.
17. Elaboración de un reglamento y/o políticas que delimiten y normen las líneas de acción del centro de documentación en función de los objetivos de la Institución.

18. Vigilancia y control del funcionamiento del centro, por medio de encuestas sobre necesidades informativas nuevas, presupuesto definitivo y previsión de nuevos usuarios⁴.

De manera esquemática, los elementos mínimos necesarios que pudieran considerarse para el establecimiento de un centro de documentación especializado podrían representarse de la forma siguiente⁵:



4 Cfr. ROS GARCÍA, Juan. "Los centros de documentación. Planificación técnica general". p. 131-132. En: *Manual de información y documentación* / José López Yepes, coord. Madrid: Pirámide, 1996. 541 p.

5 Ibid. p. 129.

Determinación, distribución y acondicionamiento de espacios

El diseño y construcción de inmuebles o ambientes para unidades de información, depende de una planeación íntegra en cuanto a las necesidades específicas de cada una de ellas. Sin embargo, los espacios destinados a los centros de documentación se determinan generalmente a partir de lo disponible en las instituciones, por lo que es importante considerar el local donde funcionarán y que el área que se les asigne cuente con espacios y condiciones adecuadas, sin olvidar que la forma del edificio puede facilitar, dificultar o impedir la distribución de los mismos.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) establece que para llegar a una solución que permita la distribución de áreas y espacios, es conveniente considerar la colección inicial y su futura expansión, los usuarios, los servicios que pretende proporcionar y el personal que será asignado⁶.

El centro de documentación deberá ubicarse en el lugar más accesible del edificio, de tal manera que los inconvenientes para los usuarios sean mínimos, permitiendo a su vez que las rutas de acceso sean las más adecuadas y se evite en lo posible –por seguridad de la propia institución– el desplazamiento de usuarios externos hacia las demás instalaciones.

Para que además de un satisfactorio funcionamiento, se proporcione seguridad y comodidad, es conveniente que el centro sea de forma rectangular, estar ubicado en la planta baja del

6 Cfr. ATHERTON, Pauline. *Manual para sistemas y servicios de información*. París, Francia: UNESCO, 1978. 45 p.

edificio y en un sólo nivel, lo cual facilitará la supervisión del personal, vigilancia, control y movimiento de los materiales, de los usuarios y del personal.

Por su parte, la planeación del edificio donde se ubicará el centro de documentación tiene que ser cuidadosamente estudiada si se pretende obtener el máximo de eficacia en su uso y asegurar la efectiva integración de todos sus servicios⁷. La adecuación de las áreas deberá planificarse para garantizar su funcionalidad en relación con los servicios, colecciones, personal y equipo que lo integren.

El centro debe, por lo tanto, estar ubicado preferentemente en un área alejada de ruidos externos, evitando la orientación hacia avenidas o lugares de alto tránsito. La temperatura debe ser la óptima dependiendo del área de que se trate, aunque ello puede variar de acuerdo con las condiciones climáticas de cada zona geográfica. También es preciso realizar una fumigación periódica, sobre todo si dichas condiciones climatológicas son propicias para la generación o reproducción de insectos, por lo que se debe considerar una fumigación anual. Además, deberá equiparse con el suficiente equipo de seguridad, es decir: equipo de protección contra robos, alarmas sísmicas y extintores contra incendios. Estos últimos deberán ser preferentemente de gas o polvos químicos, ya que el agua suele ser más dañina para los materiales del centro. Asimismo deberán preverse las posibles salidas de emergencia y las señalizaciones que indiquen las rutas de evacuación y las actitudes en caso de algún siniestro. La instalación o activación de estos equipos debe hacerse en lugares de circulación.

7 Cfr. WILSON, Louis R. y Maurice F. Tauber. *La biblioteca universitaria: su organización, administración y funciones* / Jorge Aguayo, trad. Washington, D.C.: OEA, Secretaría General, 1979. 389 p.

Tomando en cuenta lo expresado, las principales áreas que conforman el centro de documentación son: acervo documental, prestación de servicios, sala de lectura, análisis de la información y área de administración.

Area para el acervo documental

El espacio destinado para el almacenamiento del acervo documental deberá considerar lo mínimo para albergar los materiales⁸, incluyendo las medidas de los estantes, distancia entre los pasillos y el espacio de la estantería necesaria para el almacenamiento de la colección audiovisual.

Esta área debe estar alejada de la humedad, la luz natural y ventilación, con el fin de mantener en óptimas condiciones los diversos materiales. Para su resguardo se recomienda que dicha área esté iluminada con luz artificial, ya que la luz solar los daña si se les expone permanentemente a ella. La orientación de las lámparas que iluminen esta área debe ser paralela a la estantería, con el fin de evitar la sombra que imposibilite la visión al identificar los materiales. Asimismo se recomienda el uso de lámparas de gas neón, ya que iluminan con mayor claridad. También, se recomienda mantener una temperatura de 21 a 24°C, una humedad relativa del 50 por ciento, aproximadamente, y una ventilación combinada de 80 por ciento de aire artificial y un 20 por ciento de aire natural, previendo que éste último se integre a través de un filtro o una malla en las ventanas, con el objeto de evitar el exceso de polvo, bacterias e insectos, así como la posible sustracción de material documental.

8 Esto considerando una colección documental inicial de aproximadamente 250 volúmenes y una proyección de tres mil volúmenes de expansión en un período de cinco años, con un crecimiento anual aproximado del 10 por ciento, adquiriendo de 150 a 250 volúmenes por año.

Tomando en cuenta lo expresado, las principales áreas que conforman el centro de documentación son: acervo documental, prestación de servicios, sala de lectura, análisis de la información y área de administración.

Área para el acervo documental

El espacio destinado para el almacenamiento del acervo documental deberá considerar lo mínimo para albergar los materiales⁸, incluyendo las medidas de los estantes, distancia entre los pasillos y el espacio de la estantería necesaria para el almacenamiento de la colección audiovisual.

Esta área debe estar alejada de la humedad, la luz natural y ventilación, con el fin de mantener en óptimas condiciones los diversos materiales. Para su resguardo se recomienda que dicha área esté iluminada con luz artificial, ya que la luz solar los daña si se les expone permanentemente a ella. La orientación de las lámparas que iluminen esta área debe ser paralela a la estantería, con el fin de evitar la sombra que imposibilite la visión al identificar los materiales. Asimismo se recomienda el uso de lámparas de gas neón, ya que iluminan con mayor claridad. También, se recomienda mantener una temperatura de 21 a 24°C, una humedad relativa del 50 por ciento, aproximadamente, y una ventilación combinada de 80 por ciento de aire artificial y un 20 por ciento de aire natural, previendo que éste último se integre a través de un filtro o una malla en las ventanas, con el objeto de evitar el exceso de polvo, bacterias e insectos, así como la posible sustracción de material documental.

8 Esto considerando una colección documental inicial de aproximadamente 250 volúmenes y una proyección de tres mil volúmenes de expansión en un período de cinco años, con un crecimiento anual aproximado del 10 por ciento, adquiriendo de 150 a 250 volúmenes por año.

Area para la prestación de servicios

El espacio destinado para la prestación de servicios podría dividirse en dos secciones: una para la atención de usuarios y otra para la consulta automatizada de información. La primera, donde se proporcionará el servicio de consulta e información, debe ser fácilmente identificada y la asignación del espacio que debe ocupar el personal de servicios se ha establecido tomando en cuenta 9 m^2 ⁹, aunque se recomienda destinar un mínimo de 7.80 m^2 , suficiente para desempeñar las funciones profesionales y sus tareas asignadas.

Esta área debe estar preferentemente alejada de la sala de lectura con el objeto de evitar que el ruido generado por la circulación de los usuarios que soliciten un servicio interfiera con las actividades de los que se encuentran en dicha sala, por lo que se sugiere que se encuentre cercana a la entrada; que cuente con suficiente luz natural y un mínimo de luz artificial, ya que por ser un área para tránsito de usuarios y personal, es preferible trabajar bajo un ambiente de luz natural, ocupando luz artificial exclusivamente en horarios nocturnos.

Las condiciones climáticas suelen ser las mismas que para el acervo documental. Una temperatura de 21 a 24°C, una humedad relativa del 50 por ciento, aproximadamente, y una ventilación combinada de 80 por ciento de aire artificial y un 20 por ciento de aire natural, aunque en el caso de esta área puede haber modificaciones en la combinación de la ventilación, incrementando la cantidad de aire natural sobre el artificial.

Para la sección de consulta automatizada de información, se recomienda destinar un espacio mínimo de 6.50 m^2 , sufi-

9 Cfr. NAUMIS PEÑA, Catalina. *Contribución bibliotecológica al diseño de los edificios para bibliotecas académicas*. México : El Autor, 1995. 180 p.

cientes para la instalación de por lo menos dos computadoras, además de la libre circulación de usuarios y personal.

Esta sección se debe ubicar preferentemente cercana al área de prestación de servicios, lo que redundará en beneficio del desplazamiento que usuarios y personal del centro realicen para el acceso a este servicio. Asimismo y por ser un área de circulación, es preferible mantenerla alejada de la sala de lectura, bajo las siguientes condiciones ambientales:

Contar con una combinación balanceada de luz natural y artificial, ya que si existe un exceso de luz natural ocasionará que se refleje en los monitores de las computadoras y dificulte la visualización. Es recomendable que en caso de contar con ventanas o paredes de cristal en esta área, sea colocado algún tipo de persiana que evite el reflejo de los rayos solares en el monitor.

Las condiciones climáticas deberán ser las siguientes: Temperatura de 17 a 21°C, una humedad relativa del 50 por ciento, aproximadamente, y una ventilación combinada de 80 por ciento de aire artificial y un 20 por ciento de aire natural. Deberá preferirse el uso de aire acondicionado que ayude a regular la temperatura generada por el equipo de cómputo y, en caso de haber ventanas, usar mallas o filtros que eviten el exceso de polvo en dicho equipo.

Área para la sala de lectura

Se recomienda asignar a cada lector un espacio mínimo de 1.85 m² y deberán contemplarse por lo menos seis módulos de lectura individual.

Esta área debe orientarse hacia el norte del edificio, a efecto de evitar la entrada directa de la luz solar y mantener una

temperatura agradable. Asimismo, debe considerarse la cercanía del acervo documental y el alejamiento de las áreas de ruido o de circulación.

Se recomienda que cuente con una combinación balanceada de luz natural y artificial, la orientación hacia el norte ayudará a que haya iluminación suficiente y no entre luz solar directa que dificulte la lectura de los materiales. Es recomendable el uso de ventanales grandes que permitan una mayor iluminación natural.

La temperatura debe oscilar entre los 21 y 24°C y contar con una humedad relativa del 50 por ciento, aproximadamente, y una ventilación combinada de 50 por ciento de aire natural y el mismo porcentaje de aire artificial. En esta área deberán eliminarse las ventanas abiertas, con el objeto de evitar posibles sustracciones de materiales.

Area para el análisis de la información

Atendiendo a la importancia de las actividades que se desarrollan en esta área, es necesario destacar que el análisis documental se entiende como “una técnica formada por un conjunto de operaciones destinadas a la recuperación de la información, que tienen una función de intermediación en el proceso de circulación de datos entre el autor y el usuario. De no existir el análisis documental, las operaciones de búsqueda y posterior acceso a la información serían más complicadas, lentas y costosas”¹⁰.

10 GARRIDO ARILLA, María Rosa. “Fundamentos del análisis documental”. p. 231. En: *Manual de información y documentación* / José López Yepes, coord. Madrid: Pirámide, 1996. 541 p.

En suma, los procesos están encaminados a la ubicación y localización del material en el acervo. Para desarrollar sus actividades, es necesario que el personal tenga la preparación profesional adecuada que le permita identificar los diversos puntos de acceso de un documento, el área específica del conocimiento de que trata y los temas por los que puede ser localizado y con los que guarda relación estrecha, todo ello enriquecido, de ser posible, con la elaboración de resúmenes.

Considerando el nivel de especialidad que requiere el personal para llevar a cabo esas actividades, el análisis documental deberá efectuarse por profesionales de la Información que cuenten con la capacidad, experiencia en el manejo de herramientas técnicas –como son la lista de encabezamientos de materia o de descriptores que considere términos especializados– en la materia y el sistema de clasificación que se determine.

Para esta área se recomiendan 6.25 m² y las condiciones de iluminación y temperatura pueden ser las mismas que las propuestas para la sala de lectura.

Área de administración o gestión

Considerando que la actividad documental está encaminada principalmente a la producción de insumos y servicios informacionales y documentales, destinados a satisfacer las necesidades de los usuarios, clientes o consumidores, es importante que exista un *staff* de profesionales capaces de tomar una serie de decisiones relacionadas con los aspectos que tienen que ver con la fijación de la misión que persiguen, la concreción de objetivos temporales, el número de personas que integrarían la unidad, el presupuesto y financiamiento de las actividades, así como la coordinación y distribución de tareas. Por lo tanto, es necesario que se consideren los siguientes aspectos: a) planifi-

En suma, los procesos están encaminados a la ubicación y localización del material en el acervo. Para desarrollar sus actividades, es necesario que el personal tenga la preparación profesional adecuada que le permita identificar los diversos puntos de acceso de un documento, el área específica del conocimiento de que trata y los temas por los que puede ser localizado y con los que guarda relación estrecha, todo ello enriquecido, de ser posible, con la elaboración de resúmenes.

Considerando el nivel de especialidad que requiere el personal para llevar a cabo esas actividades, el análisis documental deberá efectuarse por profesionales de la Información que cuenten con la capacidad, experiencia en el manejo de herramientas técnicas —como son la lista de encabezamientos de materia o de descriptores que considere términos especializados— en la materia y el sistema de clasificación que se determine.

Para esta área se recomiendan 6.25 m² y las condiciones de iluminación y temperatura pueden ser las mismas que las propuestas para la sala de lectura.

Area de administración o gestión

Considerando que la actividad documental está encaminada principalmente a la producción de insumos y servicios informacionales y documentales, destinados a satisfacer las necesidades de los usuarios, clientes o consumidores, es importante que exista un *staff* de profesionales capaces de tomar una serie de decisiones relacionadas con los aspectos que tienen que ver con la fijación de la misión que persiguen, la concreción de objetivos temporales, el número de personas que integrarían la unidad, el presupuesto y financiamiento de las actividades, así como la coordinación y distribución de tareas. Por lo tanto, es necesario que se consideren los siguientes aspectos: a) planifi-

cación y control del centro de documentación; b) organización del trabajo; c) organización de la tecnología; d) gestión financiera (presupuesto); y e) *marketing* del centro de documentación¹¹.

Esta área debe contar con la suficiente luz natural y/o artificial que permita el desarrollo de las actividades administrativas a diversas horas del día, se recomienda que en caso de no estar orientada al norte, le sean instaladas cortinas o persianas que eviten el acceso directo de la luz solar. Asimismo, se recomiendan las mismas condiciones de iluminación y temperatura que se han señalado para la sala de lectura.

Mobiliario y equipo

Una vez establecido el espacio, la distribución y el acondicionamiento para cada área, la siguiente actividad a realizar es la selección del mobiliario y equipo que permita ofrecer un adecuado y eficaz alojamiento de las colecciones, usuarios y del personal. Para la selección de mobiliario y equipo es importante considerar que sea modular, de fácil mantenimiento, cómodo y durable¹².

El mobiliario debe ser funcional, sólido y confortable, además de contar con el equipo de apoyo necesario. Para la adquisición del mobiliario se debe considerar que el centro ofrecerá sus servicios a través del mostrador de atención al público, impidiendo el acceso directo de los usuarios al acervo y partiendo de las recomendaciones hechas en los puntos anteriores. Es

11 RAMOS SIMÓN, Luis Fernando. "Administración, gestión y marketing de las unidades documentales". p. 513. En: *Manual de información y documentación* / José López Yepes, coord. Madrid : Pirámide, 1996. 541 p.

12 Cfr. ATHERTON, Pauline. *Op.cit.*

decir, que el espacio empleado tenga una forma rectangular y que existan las condiciones ideales para cada área.

Para equipar el área destinada a resguardar las diferentes colecciones, se recomienda adquirir estantería metálica, puesto que no atrae polilla, es económica y resiste mejor a los cambios de humedad y temperatura¹³. Dicha estantería es necesaria para soportar adecuadamente los diferentes materiales que integran el acervo, estando determinadas sus dimensiones de acuerdo con el tipo de colección de que se trate.

Los usuarios tendrán acceso a los diferentes servicios sólo a través del módulo de atención al público. Es decir, al no permitir al usuario la consulta directa del material en el acervo, este punto de acceso debe contar con mobiliario funcional y específico que haga posible la prestación de un servicio personalizado y directo de información. Por lo tanto, se recomienda la adquisición de un módulo integral que incluya el mostrador para la atención de servicios y un escritorio que permita al prestador del servicio realizar sus diferentes tareas, además de una silla tipo secretarial con rodajas.

Considerando la importancia de contar con la cartografía electoral, se recomienda adquirir un mapero metálico con 10 gavetas, considerando las características y dimensiones específicas.

Uno de los servicios necesarios para permitir el acceso a los recursos automatizados que ofrecerá el centro, se refiere a la sala de consulta automatizada, la cual deberá contar, además del equipo que más adelante se describe, con una mesa de dos niveles para cada equipo de cómputo.

13 GARZA MERCADO, Ario. *Función y forma de la biblioteca universitaria*. México : El Colegio de México, 1984. 194 p.

Respecto al mobiliario para la sala de lectura, la cual se destina para que el usuario consulte detenidamente los diferentes materiales que le son proporcionados en calidad de préstamo, se recomiendan seis módulos de lectura individual.

Para poder brindar un servicio eficiente de consulta y apoyar el desarrollo de las actividades administrativas, es necesario contar con el equipo que permita agilizar las diversas tareas, por lo que se recomienda adquirir lo siguiente:

- a) Computadoras personales con el procesador más alto en el mercado y características superiores (disco duro, memoria RAM, multimedia, etcétera). En este equipo se instalarán las bases de datos y el *software* de arranque para los discos compactos.
- b) Impresoras láser, para la obtención gráfica de los productos derivados del servicio y actividades del personal.
- c) Televisiones de 14" a color, una reproductora de vídeo formato VHS, una rebobinadora de cintas formato VHS y una reproductora de audiocassettes, todo ello para la consulta del material audiovisual. Las características de estos aparatos dependerán del formato en que se encuentre soportada la información.
- d) Máquinas eléctricas de escribir, línea de extensiones telefónicas para la atención de servicios y el desempeño de las actividades administrativas.
- e) Como un servicio de apoyo se recomienda que se cuente con fotocopidora que permita la reproducción de documentos, misma que se proporcionará con base en las políticas que se determinen. Sin embargo, se sugiere que este

equipo se encuentre ubicado fuera de las instalaciones del centro, para evitar filtración del ruido a la sala de lectura.

Selección de materiales

El proceso de selección de material bibliográfico está normado por los objetivos y funciones del centro de documentación e implica identificar aquellos materiales documentales que conformarán las diversas colecciones, mismas que estarán enfocadas a apoyar las necesidades de investigación, docencia y difusión, coadyuvando de esta forma al logro de los objetivos institucionales.

En tal sentido y dado que la finalidad de este tipo de centros es proporcionar información especializada en materia electoral para apoyar las tareas jurisdiccionales, de investigación, capacitación y difusión, es necesario que para seleccionar los materiales bibliohemerográficos se consideren los siguientes factores: el documento mismo en cuanto a su contenido y la comunidad quien determinará la cantidad, variedad y calidad de las obras, además de las peticiones razonables que deberán ser tomadas en cuenta.

Para realizar el trabajo de selección, se deberán utilizar las herramientas bibliográficas que proporcionan información, como son nombres y datos biográficos de los autores, títulos de obras nuevas y apreciaciones autorizadas sobre el contenido y la forma de aquéllas. Dichas herramientas son: catálogos de editoriales, bibliografías, reseñas críticas en medios de comunicación e industria editorial.

Para lograr equilibrio en las colecciones, se recomienda que el bibliotecario se ocupe de la selección de materiales bibliográficos dado que cuenta con conocimientos en el área, además

de las diversas peticiones que podrían hacerle llegar los asistentes al centro. Los criterios para la selección de materiales pueden ser:

- a) Prioridad al área de Derecho con la siguiente jerarquía: derecho constitucional, derecho electoral, derecho procesal, derecho penal, ciencia política, ciencias sociales y obras de carácter político.
- b) Autores: trayectoria académica y/o especialidad, institución en donde se desempeñan o se han desempeñado.
- c) Institución que edita o editorial.
- d) Idioma, se da preferencia en el siguiente orden: español, inglés, francés, italiano, otros.
- e) Fecha de publicación, que deberá corresponder preferentemente al año vigente o el inmediato anterior.
- f) Fecha de edición, la cual deberá ser posterior a 1989, exceptuando aquéllas de carácter histórico, o de autores reconocidos en la materia y cuyos estudios sean significativos para la institución.

Estos criterios, deberán aplicarse tanto a las obras monográficas, como a las publicaciones periódicas, a los discos compactos y al material audiovisual.

Para los discos compactos, deberá considerarse además el tipo de base de datos que se pretende adquirir. Es decir, si es referencial, de resumen o de texto completo. Otro aspecto que también debe tomarse en cuenta es la facilidad de su manejo. Asimismo, el CD-ROM deberá corresponder a las característi-

cas del equipo de cómputo con que se cuenta, ser compatible con el *hardware*, con procesadores de texto y que corra en sistema operativo DOS o Windows, además de la capacidad de memoria que requiere para su lectura.

Los criterios de selección también deben aplicarse a los materiales que puedan adquirirse mediante donación o canje. En este sentido, se debe ser cuidadoso al establecer los convenios de intercambio bibliográfico, ya que toda obra que se incorpore al acervo, además de ocupar un espacio, requiere del proceso de análisis y habilitación.

Centros de documentación que reúnan estas características mínimas tienen asegurado su éxito. Lo importante es que una vez establecidos y ofreciendo servicios a los usuarios, los funcionarios responsables de su funcionamiento, permanentemente realicen tareas de actualización, de modernización y de difusión, tratando siempre de involucrar a las primeras autoridades de la institución, a efecto de que el centro permanezca y crezca.

Nunca hay que perder de vista el presupuesto que periódicamente deberá ser autorizado para el centro y siempre habrá que destinar parte de él a la actualización de las colecciones, de los sistemas informáticos y al mantenimiento de las instalaciones.

Hemos hecho un recorrido por un cúmulo de procesos y técnicas que se sugieren para la investigación en materia electoral y hemos revisado las necesidades y características de los centros de documentación e información especializados en la materia; sin embargo, estas actividades tan importantes, deben darse a conocer al público interesado, tanto hacia adentro de las propias instituciones, como hacia afuera, es decir, al público en general.

Precisamente el tema de la difusión, enfocado a las actividades de las instituciones electorales, su importancia, y la información a difundir a la ciudadanía, es el tema que analizaremos en el siguiente apartado.

III. Difusión en materia electoral

Su importancia

Ya hemos hecho referencia a la importancia de la difusión en relación con la investigación y con las funciones de los centros de documentación; sin embargo, no nos hemos referido a la difusión como estrategia a cargo de los órganos electorales, tendiente a la sensibilización y formación en los procesos de capacitación.

Los procesos electorales en el mundo entero constituyen eventos que, por su propia naturaleza política, al momento de su desarrollo se vuelven pragmáticos y la información que se desprende de ellos se torna sensacionalista. Esto último no queremos decir que sea erróneo o negativo como estrategia de difusión; sin embargo, en el ámbito competencial de las autoridades electorales, la información a difundirse deberá determinarse con fines de formación, capacitación y educación cívica.

Las instituciones electorales tienen la responsabilidad de apoyar en el proceso de politización del electorado (hacia afuera) y de los funcionarios de la propia institución (hacia adentro). Independientemente de campañas masivas de promoción del voto y de registro electoral, actividades éstas predominantes en los medios de comunicación, se hace indispensable diseñar programas de difusión, en la pluralidad, de los valores democráticos y del papel que juegan en ello la participación ciu-

dadana, las fuerzas políticas como canalizadoras de los procesos y las autoridades como responsables de la regularidad y apego a la ley de los comicios.

Sin embargo, en esta tarea no se deben desbordar los límites que la propia naturaleza de sus funciones les impone. De ahí que los órganos que tienen a su cargo la realización, conducción y desarrollo de los procesos electorales, en el campo de la difusión, están obligados a emprender programas extensos y generales de capacitación ciudadana y de capacitación profesional de sus funcionarios.

De esta forma, insistimos que la estrategia de difusión de las instituciones electorales debe tender al fomento de la participación electoral y a la formación de una cultura política, homogénea en lo posible, participante y responsable.

¿Qué debemos entender por difusión?

Sin intentar polemizar respecto de los conceptos de comunicación y difusión, me pareció interesante retomar algunas ideas de tratadistas reconocidos en la materia, y sintetizarlas de la siguiente forma:¹⁴

La difusión es el proceso formal y estratégico mediante el cual, a través de distintos medios o canales y con un fin específico (de formación, información o entretenimiento), se produce, reproduce, distribuye y transmite el conocimiento, en forma de series de símbolos que son captados por la sociedad.

14 MCQUAIL, Denis. *Mass Communication Theory, -An Introduction-*. London Sage Publications, 1991 y Blumler Jay & Gurevich, Michael, *Culture, Society and the Media*, London, Methuen, 1982.

De lo anterior, podemos concluir automáticamente que no se trata de un proceso aislado ni espontáneo, sino que requiere, en principio, de un diagnóstico en el que se identifique el problema, la estrategia, los medios y se evalúen los resultados. Por lo tanto, el proceso de definición de la información que se va a difundir, conlleva un análisis y un diagnóstico previo, que deberán desarrollar las propias autoridades, necesariamente tomando en cuenta los siguientes factores:

1. Audiencias a las que se dirige el mensaje
2. Efectos de la transmisión del mensaje
3. Medios o canales de transmisión
4. Resultados

¿Qué información es conveniente difundir en materia electoral?

Atendiendo a la materia electoral y específicamente a la capacitación que es el tema central que nos ocupa, la difusión de información hoy en día es una actividad que la modernidad nos obliga a llevar a cabo.

Es importante que la información a difundir se clasifique y priorice, pudiendo ser de la siguiente manera:

1. Información general
2. Información especializada
3. Información confidencial

1. Información general

Podríamos clasificar a este tipo de información como aquella a la que tiene acceso el público en general, sin restricción alguna.

Ejemplos de este tipo de información son los siguientes:

- a) Es necesario que cada institución se de a conocer al público en general, difundiendo sus antecedentes, estructura, integración y competencia.
- b) Catálogos de publicaciones.
- c) Directorios.
- d) Documentos públicos (legislación, acuerdos, estadísticas, resultados electorales, etcétera).
- e) Obras de referencia (enciclopedias, diccionarios, cartografía, etcétera).

2. Información especializada

De acuerdo con las funciones y características de cada institución electoral, este tipo de información es aquella que se vincula con actividades en específico y que van dirigidas a determinado tipo de audiencias, tanto por la temática que se aborda, como por la complejidad de su contenido¹⁵.

Pudiéramos identificar como información especializada la siguiente:

- a) Monografías, tesis y todo tipo de investigación formal.

15 Me refiero a la complejidad en su contenido, en el sentido de que no se trata de información que pudiera ser comprensible para el público en general, sino que debiera difundirse entre audiencias especializadas en la materia correspondiente (Boletines de alerta para especialistas).

- b) Estadística electoral.
- c) Acuerdos, resoluciones y sentencias.
- d) Doctrina de partidos políticos.
- e) Discursos.
- f) Memorias.
- g) Informes de actividades.
- h) Materiales electorales (para consulta).

3. Información confidencial

La difusión y consulta de este tipo de información se restringe exclusivamente para algunos funcionarios de la propia institución, o bien, a las personas que las primeras autoridades determinen.

Comúnmente se trata de la siguiente información:

- a) Asuntos vigentes o en trámite de ser atendidos o resueltos.
- b) Aspectos presupuestales.
- c) Información curricular de personalidades (candidatos, miembros de partidos políticos, funcionarios electorales, funcionarios de mesas directivas de casilla, etcétera).
- d) Investigaciones especiales.
- e) Asuntos de seguridad nacional.

La clasificación de la información que hemos mencionado, es decir, la general, la especializada y la confidencial, puede resultar exageradamente lógica y sencilla. Sin embargo, en la práctica, al momento de ponerla en marcha respecto de toda la información que se maneja en la institución, resulta conveniente.

De conformidad con la experiencia de haber participado en algunos proyectos de documentación e información en materia electoral, considero que es indispensable que todos los órganos electorales, por lo menos los que están aquí presentes, hagan un esfuerzo adicional para permitir al público interesado el acceso a la información general y especializada de la institución.

Hoy en día la temática electoral ha adquirido brutal importancia a nivel mundial. Estudiosos de la materia se dirigen constantemente a las autoridades electorales, o en su defecto, a los gobiernos nacionales, para conseguir información que sería muy sencillo consultar a través de los distintos medios que la tecnología actual nos ofrece.

Alguna información básica y que pudiera considerarse indispensable de difundirse es la siguiente:

- a) Datos básicos del sistema político y del sistema de gobierno de cada nación.
- b) Sistema electoral.
- c) Instituciones electorales (antecedentes, integración, estructura, competencia y directorios).
- d) Sistema electoral.

- e) Partidos políticos.
- f) Organizaciones civiles vinculadas con los procesos electorales (vgr. observación electoral).
- g) Candidatos contendientes.
- h) Resultados electorales oficiales (preliminares y definitivos).
- i) Bibliografías especializadas.
- j) Noticias electorales (seguimiento en medios electrónicos y escritos).

Una vez hecha la clasificación de la información que se considera debe ser difundida hacia adentro o hacia afuera de la institución, e identificadas las audiencias a quienes será dirigida, es necesario elegir el canal o el medio para hacerlo.

Medios o canales para la difusión electoral

La difusión de la información electoral no necesariamente deberá hacerse a través de los canales más modernos como son los medios de comunicación masiva o en línea (Internet, intranet, y otros). Precisamente ya señalábamos la importancia de un diagnóstico previo en el que se determinará la información a difundir, las audiencias a las que se dirige y el medio para hacerlo, por lo que podemos estar ante la necesidad de utilizar desde los canales más tradicionales hasta los más avanzados tecnológicamente hablando.

Sin embargo, con el ánimo de ubicar el tema de los medios de difusión en la capacitación, centraré la atención en tres tipos de difusión que resultan útiles para las funciones encomendadas a los órganos electorales:

1. Difusión en medios masivos (radio, televisión y prensa).

Este tipo de difusión se hace a través del radio, la televisión y la prensa. Por la magnitud de su alcance a la ciudadanía y por los costos que implica, la información a difundirse a través de estos medios deberá ser de carácter general, breve y de impacto.

En los medios impresos, es recomendable la inserción de publicidad de la institución, de sus funciones, de sus directorios y de los servicios que ofrece al público. Asimismo, en época electoral, es recomendable buscar la transcripción de declaraciones y entrevistas en las primeras planas y secciones de política de los diarios, lo cual da presencia a la institución.

Por otra parte, a través de los medios masivos se podrá convocar a eventos académicos organizados por el órgano electoral y dar cobertura de los mismos.

Por lo que hace a los medios electrónicos, la información general a difundirse deberá hacerse a través de “*spots*”, ya sea en forma de publicidad o de convocatoria. Sin embargo, durante el desarrollo de los comicios, funcionarios electorales y académicos reconocidos deberán participar en programas especiales de radio y televisión, informando al público, de una manera especializada, qué es lo que está sucediendo en la arena electoral, cuáles son las tendencias, interpretando las encuestas y sondeos de opinión de manera profesional, entrevistando a los candidatos y asesorando a los hombres “*media*” en aspectos especializados que deben de entender antes de salir al aire.

Esta es una forma muy importante de capacitación e indoctrinación de la ciudadanía, pero a cargo de especialistas.

2. *Difusión en línea*

Ya nos hemos referido a las nuevas tecnologías en la información y este es el momento de referirnos específicamente a ellas.

La difusión de la información “en línea” consiste en el acceso a ella a través de la computadora. El acceso puede ser a través de una red interna de la propia institución, a través de correos electrónicos o a través de Internet.

El acceso a este tipo de información ha generado enorme polémica a nivel mundial, sobre todo en los aspectos concernientes a la protección de los derechos de autor y en el respeto a la vida íntima de las personas. Sin embargo, además de no ser éste el tema de esta charla, estoy cierta de que con un diagnóstico adecuado en el que se defina la información que se va “a subir” a la red, designando a un responsable para ello, quien deberá recabar forzosamente la autorización de la autoridad antes de proceder, no tiene por qué existir problema alguno.

El acceso en línea a la información, hoy en día se ha convertido en la herramienta más común y útil para la consulta a nivel mundial. Se trata de una herramienta indispensable para cualquier estudioso o interesado en la materia.

Ya nos hemos referido al *boom* del análisis electoral en el apartado de la investigación, es por ello que los órganos electorales deben poner a disposición de los usuarios de sus centros de investigación y de documentación, así como al público interesado, la información general que les facilite la realización de sus investigaciones, análisis o estudios.

Es precisamente a través de los centros de investigación y de documentación por donde debe salir la información. Al pú-

blico interesado se le puede ofrecer la información que hemos clasificado como general y algún tipo de información especializada, sobretodo por lo que hace a resultados electorales y resoluciones públicas.

De igual forma, es indispensable que los órganos electorales del mundo entero integren un banco de datos con la información general correspondiente a cada país, incluyendo por supuesto la legislación básica vigente, las características de su sistema político y de gobierno, de su sistema electoral y los datos básicos de la estructura y competencia del órgano electoral.

- Esto último es un ejercicio que implica un esfuerzo mínimo por parte de todos nosotros. Presupuestalmente hablando, lo único que necesitamos es la autorización de la autoridad, un responsable del proyecto que recabe y mantenga actualizada la información, una computadora personal, un módem, una línea telefónica, una impresora y el pago mensual del acceso a Internet.

3. Difusión académica

Aún y cuando hemos hecho referencia a este tipo de difusión en el apartado de la investigación electoral, no está de más insistir en la academia como canal de difusión y por supuesto de capacitación.

Insistimos en tratar este tema en el apartado de los medios de difusión, en virtud de que no sólo como actos o eventos académicos aislados, los seminarios, las conferencias, las mesas redondas y las publicaciones especializadas, contribuyen a la capacitación, sino que estos eventos por sí, constituyen mecanismos de difusión a una audiencia muy especializada, que a su vez se convierte en otro canal de transmisión de mensajes.

Es por ello que las instituciones electorales deben fomentar este tipo de eventos, en primer término para capacitar y, en segundo, para difundir ideas claras, conocimiento y funciones del órgano electoral.

La difusión es una actividad indispensable en todo régimen democrático. La mayor parte de los autores reconocen que el grado de información es uno de los indicadores fundamentales para medir la participación consciente y racional de la ciudadanía. El conocimiento de las instituciones, de sus actividades, de las ofertas políticas, de los partidos y de los candidatos, entre otros actores que intervienen en los procesos electorarios, es determinante para la evolución civilizada de cualquier país.

Es importante difundir lo que hacemos, si lo que hacemos tiene fines positivos y se apega a la legalidad.

DESAFÍOS DEL TRABAJO DE EDUCACIÓN CIUDADANA: LA COLABORACIÓN ENTRE ORGANISMOS ELECTORALES, PARTIDOS POLÍTICOS Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Eduardo Núñez Vargas

I. Presentación

Identificar los roles que los organismos electorales pueden y deben cumplir desde la perspectiva de participar activamente en los procesos de consolidación democrática en la región, es una tarea que adquiere visos de urgente necesidad. Ello en razón, tanto de los buenos resultados obtenidos por muchos de tales organismos en la administración de elecciones, como por los retos que son inherentes a las nuevas realidades que se presentan en la economía, el Estado, la sociedad y la política.

Es en este marco que se ubica el artículo que se presenta a continuación, cuyo propósito es reflexionar sobre el papel que los organismos electorales pueden jugar en relación con la función básica de educación ciudadana. Para ello, el trabajo se ha estructurado en tres partes: la primera repasa el rol de los organismos electorales en la institucionalización de la democracia regional, como marco general que permite visualizar las contribuciones que estos pueden hacer desde la específica condición que su naturaleza les da; la segunda analiza la educación

ciudadana como función de las instituciones democráticas, precisando las concepciones dominantes y aquella que en criterio de este trabajo debe prevalecer como norte de la acción de instituciones y actores político-sociales, incluidos por supuesto los organismos electorales; y la tercera presenta algunas rutas por las cuales se puede transitar para establecer marcos de efectiva cooperación entre organismos electorales y otros actores institucionales, políticos y sociales, en perspectiva de contribuir al desarrollo de una cultura democrática en cada país de la región.

II. El rol de los organismos electorales en la institucionalización de la democracia

Si existe un objetivo preciso y actual desde la perspectiva del desarrollo democrático regional, este es la institucionalización de la democracia. Ello significa construir bases estables para que la democracia sea sustentable en el tiempo, lo cual implica entonces no sólo que las instituciones políticas funcionen adecuadamente, sino que se cuente con valores y prácticas democráticas efectivas a nivel de la ciudadanía.

Dicho en otras palabras, si la democracia está conformada por instituciones, valores y prácticas, entonces su institucionalización conlleva al menos las siguientes dimensiones:

- consolidación de las instituciones políticas básicas de la democracia, incluidos –por supuesto– los organismos electorales y los mecanismos de intermediación política –partidos políticos. Parte de una visión de las instituciones como entes que interactúan entre sí y que tienen una clara orientación de relación con el ciudadano individual y colectivamente definido;

- construcción de una cultura democrática que sustente el desarrollo institucional sobre la base de valores como la paz, la tolerancia, el pluralismo, el respeto a los derechos humanos y el ejercicio efectivo de las responsabilidades y derechos ciudadanos;
- promoción de prácticas efectivas de ciudadanía democrática. En ello van todas las prácticas inherentes a la participación política, tales como elecciones, control político, movilización ciudadana, etcétera.

Esto adquiere mayor relevancia si tomamos en cuenta las características de lo que ha sido el proceso de transición a la democracia en la región. Al decir de Rodolfo Cerdas¹, la región –y especialmente América Central dentro de ella– ha vivido, no una transición del autoritarismo a la democracia, sino una múltiple transición, que ha abarcado tanto la naturaleza del régimen político –de autoritario a democrático– como el modelo de Estado –de intervencionista a promotor–, el tipo de economía –de una basada en un modelo de crecimiento hacia adentro a otra con orientación hacia afuera– y, la más decisiva, de la guerra a la paz, al menos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

Como transición múltiple que es, el proceso político de los países de la región se ha caracterizado por su complejidad. Dada la naturaleza interactuante de las diversas transiciones, el cambio hacia un modelo político democrático ha estado marcado por fuertes contradicciones, referidas en lo esencial al cúmulo de expectativas y necesidades largamente reprimidas por el sis-

1 Cerdas Cruz, Rodolfo. Consideraciones Comparativas sobre los Sistemas Electorales de la América Central. Mimeo pendiente de publicación por parte del IIDH/CAPEL. Pag. 4.

tema autoritario. Así, la democracia ha tenido que cargar con necesidades y expectativas de índole económico y social, que no son inherentes a su naturaleza política, pero que son determinantes para su sostenibilidad.

Dada esta múltiple transición, que se ha venido desarrollando diacrónicamente en los diferentes países, todo el esfuerzo inicial de la redemocratización se centró en la realización de elecciones limpias, transparentes, periódicas y cuyos resultados fueran efectivamente respetados. Los resultados del mismo están a la vista: más de 15 años de procesos electorales ininterrumpidos, efectiva alternabilidad en el poder —cuando ese ha sido el resultado electoral—, altos índices de participación política —tal vez con la sola excepción de Guatemala—, apreciable evolución de los marcos regulatorios de los procesos electorales, ampliación sostenida de la capacidad técnica de organización electoral, alto respaldo popular para los organismos electorales que conducen los procesos y alta confianza en el método electoral como una forma efectiva de participación política.

No obstante ello, este balance no debe llamar a engaño. Siguen existiendo itinerarios de desarrollo para los sistemas electorales, entre los que destaca la creciente necesidad de ampliar la legitimidad de la representación política, por la vía del acercamiento de los representantes a los representados. Es en este punto que debe ponerse especial atención, con el objetivo de asegurar que los sistemas electorales sean factores efectivos de sostenibilidad democrática.

Durante los 15 a 20 años que tiene la transición democrática en la región, la discusión política sobre la importancia de las elecciones ha sido recurrente. Básicamente, se ha centrado en valorar si el método electoral por sí solo es suficiente para la democracia, o si el mismo es solo una parte, que debe ser efec-

tivamente complementada con otras prácticas de participación política de los ciudadanos.

Si bien hoy nadie puede negar que la decisión estratégica de optar por el método electoral como paso central del proceso redemocratizador en la región fue una decisión correcta, tampoco es posible obviar los límites del mismo como modelo de democracia. La realización de elecciones periódicas y libres es una condición determinante e insustituible de la democracia representativa, pero no la agota. La evolución de nuestras democracias en los últimos años demuestra precisamente eso: la importancia y centralidad del método electoral, pero su insuficiencia para satisfacer las demandas ciudadanas de participación.

Como resultado de esta realidad, la discusión sobre la institucionalización de la democracia, tema del momento político histórico que vivimos, está centrada en cómo hacer más eficientes y eficaces las instituciones democráticas, pero a la vez, cómo hacer cualitativamente superior la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Es el paso —al decir del estudioso argentino Guillermo O'Donnell— de una democracia que más que representativa ha sido delegativa, a una democracia decente y participativa.

Esto nos plantea entonces el dilema esencial de la democracia contemporánea, tanto a nivel latinoamericano como a nivel del mundo occidental: la solución a los límites y problemas de la democracia representativa no se obtiene dentro de la misma, sino saliéndose de ella, es decir, profundizando las prácticas democráticas de participación efectiva de los ciudadanos y ciudadanas.

Poca duda cabe, entonces, de que la institucionalización democrática va más allá de las reformas institucionales que se

han venido intentando en la región. Requiere de un cambio de paradigma democrático, orientado sobre la idea –tal y como se señaló anteriormente– de que fortalecer la institucionalidad democrática no implica sólo instituciones eficientes, poderosas y legítimas por su eficacia, sino que requiere ciudadanos más participativos, con capacidad de control y toma de decisiones. Esta es la paradoja: el fortalecimiento de la institucionalidad democrática no significa necesariamente la creación de instituciones todopoderosas –como es inherente a la noción de Estado que todavía prevalece en la región– sino la creación de un sistema político que privilegia la participación de la ciudadanía como actor permanente de los procesos de toma de decisiones.

Ello implica, por tanto, una revisión de las funciones que cumplen las instituciones políticas y de su naturaleza y formas de relacionamiento con la ciudadanía.

Durante el período que analizamos, conocido como de transición hacia la democracia, los organismos electorales han cumplido cuatro tipos de funciones básicas, algunas con mayor convicción y otras por razones de necesidad: funciones técnicas de organización electoral, funciones jurisdiccionales, funciones políticas y funciones relacionales. Analicemos cada uno de estos tipos y la forma en que se han expresado de modo concreto en acciones institucionales.

Las *funciones técnicas de organización electoral* han sido las que con mayor certeza han sido definidas como propias de los organismos electorales. Tienen que ver con la organización de procesos electorales, abarcando acciones que van desde la planificación y administración de los actos electorales, pasando por el registro de los ciudadanos con capacidad de votar, la capacitación de los agentes que participan del proceso y la

logística, hasta la transmisión de resultados, el escrutinio y todas aquellas otras funciones específicas que tienen que ver con la capacidad efectiva de que una elección se pueda realizar.

El análisis de la evolución histórica del cumplimiento de estas funciones de organización electoral indica que se ha dado un amplio progreso. En general, todos los organismos de la región tienen capacidad para organizar una elección de acuerdo con estándares de calidad mínimos genéricamente definidos. No significa esto que no haya más que hacer en este campo; más bien los retos son impresionantes, especialmente si analizamos lo que ya se ha alcanzado y la necesidad de que ese nivel de progreso sea superado paulatinamente.

Las *funciones jurisdiccionales* hablan de la capacidad de los organismos electorales para ser jueces de los procesos que organizan o supervisan, según sea el modelo de organización electoral que prevalece en el país específico que se analice². Aquí se incluye la función clave de calificación electoral –establecer el ganador del evento– y de asignación de cargos, así como la resolución de las impugnaciones electorales que presenten los diversos actores que participaron del proceso en referencia. Estas funciones son también consideradas como propias o inherentes del ente electoral, tenga este un carácter unitario o colectivo.

2 En lo esencial –aunque no exclusivamente– existen dos modelos de organización electoral: aquel en donde todas las funciones están centralizadas en un único actor institucional (caso Guatemala, Costa Rica, República Dominicana, etc.) y aquél en el que las funciones electorales son divididas entre dos o más organismos. Tal es el caso de México, Colombia, Chile, Argentina, en donde la función de organización la cumple un organismo y la jurisdiccional la cumple otro, o Perú en donde la segmentación de funciones se realizó entre tres instituciones autónomas entre sí: la ONPE para la organización electoral, el Jurado Nacional de Elecciones para la función jurisdiccional y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil para los asuntos registrales.

Existen por supuesto rutas de mejoramiento en este campo. Pareciera ser necesario un mayor desarrollo de los procedimientos y recursos atinentes a los procesos de impugnación electoral. Dicho de una manera más general, existe un amplio camino por recorrer en el desarrollo de un derecho procesal electoral, que asegure la capacidad de los organismos electorales para impartir justicia en el campo que les es connatural. La construcción del andamiaje de estas funciones está a la base del fortalecimiento de la autonomía del organismo electoral, en el sentido de conseguir el recurrente propósito manifestado en prácticamente todas las reuniones periódicas de las asociaciones de organismos electorales: su conversión en auténticos poderes de Estado.

Las *funciones políticas* representan uno de los filones más controversiales de los organismos electorales. Si bien todas las acciones de los organismos electorales son políticas por naturaleza —más allá de que se consideren técnicas o jurídicas, sus impactos son políticos—, existen un conjunto de funciones que pueden ser calificadas como típicamente políticas. Estas son aquellas que se refieren a la regulación de los partidos políticos, a la regulación de la propaganda electoral y del acceso de los medios de comunicación a la información electoral, a la administración de los recursos previstos en los sistemas de financiamiento público para partidos políticos y campañas electorales, a la mediación de conflictos electorales, etcétera.

Si bien estas funciones, en mayor o menor medida han sido cumplidas siempre por los organismos electorales, es patente una resistencia formal a aceptar el cumplimiento de funciones políticas, bajo el escudo de que estos organismos son técnicos y jurídicos, pero no políticos como lo podría ser el Parlamento. Sin pretender polemizar sobre este punto, es necesario sostener que los organismos electorales cumplen y deben cumplir estas

y otras funciones típicamente políticas. Más aún, es vital que estos organismos profundicen estas funciones, especialmente en aquellos aspectos referidos a la supervisión de los procesos internos de los partidos políticos. Dicho en otras palabras, es necesario que los organismos electorales se conviertan en auténticas superintendencias de partidos políticos, que velen por su modernización y su correcto funcionamiento.

Las *funciones relacionales*, denominadas así a falta de un mejor término, incluyen toda la amplia gama de acciones referidas a las relaciones externas de los organismos electorales, lo que incluye tanto actores nacionales –los partidos, las organizaciones de la sociedad civil que participan de procesos electorales haciendo observación doméstica, los medios de comunicación social y el ciudadano mismo, que demanda información precisa y oportuna–, como actores internacionales –básicamente los organismos internacionales de asistencia técnica y observación electoral, como la Unidad de Promoción para la Democracia de la Organización de Estados Americanos o el IIDH/CAPEL.

Estas funciones han venido adquiriendo mayor relevancia conforme han avanzado los sistemas electorales de la región. Durante los primeros años, la obsesión por asegurar procesos eficientes y eficaces centró toda la atención en la técnica; ahora existe una mayor preocupación por visualizar la calidad de la participación electoral, por lo cual adquiere renovada relevancia la información al ciudadano, la regulación de las nuevas formas de participación organizada de los mismos en los procesos electorales y la regulación de los medios de comunicación. Poca utilidad tendría una amplia capacidad técnica de organización electoral si los ciudadanos no participan, o incluso, si los mismos no tienen capacidad efectiva de participar conscientemente.

Tal y como se ha venido señalando, si bien un repaso de los procesos electorales que se han desarrollado en la región durante todo el proceso de transición democrática³ establece que los organismos electorales han cumplido con todos estos tipos de funciones, algunas en mayor medida que otras, existe todavía una discusión abierta sobre los alcances de cada una de ellas.

No cabe duda que los requerimientos de institucionalización democrática que tiene la región conllevan la afirmación de un conjunto de roles para todos los actores políticos y sociales de cada país. En este sentido, si institucionalizar la democracia implica instituciones fuertes y eficaces –la necesidad de profundizar el desarrollo técnico y jurisdiccional de los organismos electorales es central–; si institucionalizar la democracia implica efectiva participación política y los partidos políticos, aunque cuestionados, siguen siendo efectivos mecanismos de intermediación, las funciones políticas destinadas a convertir los organismos electorales en efectivas superintendencias de los partidos políticos adquieren importancia central; finalmente, si institucionalizar la democracia implica prácticas ciudadanas de participación democrática efectiva y desarrollo de valores como la tolerancia, la paz y el respeto a los derechos humanos, entonces las funciones relacionales –especialmente aquellas referidas a la relación directa de los organismos electorales con los ciudadanos y con las expresiones organizadas de la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación social– son una tarea impostergable.

3 Para corroborar esto sólo basta con estudiar la serie elecciones y democracia que ha venido editando el IIDH/CAPEL. Dentro de ésta, son importantes básicamente, *Una Tarea Inconclusa* (1988 – 1991), *Urnas y Desencanto Político* (1992 – 1996) y la *Enciclopedia Electoral*.

Así, el rol de los organismos electorales será no sólo organizar elecciones libres y transparentes, no sólo resolver en estricto apego a derecho las impugnaciones que se presenten en el marco de procesos electorales, sino también asumir como responsabilidades propias las de contribuir a la modernización y democratización de los partidos políticos y preocuparse por el mejoramiento de las condiciones efectivas de participación política de la ciudadanía. En este último sentido, es tan importante que los organismos electorales promuevan una participación cualitativa –educada– y cuantitativamente –masiva– superior de los ciudadanos, como que tengan la capacidad para aceptar las formas ciudadanas autónomas de participación política.

No han sido pocas las dudas y dilemas que muchos organismos electorales han enfrentado a la hora de encontrarse con estas formas ciudadanas, que muchas veces pretenden incluso controlar a los mismos órganos rectores de las elecciones. No obstante ello, el estudio de las experiencias organizadas de observación electoral doméstica y de control político desde la sociedad civil, indica que estas organizaciones han terminado convirtiéndose en aliados de los tribunales electorales. Casos como el de *Transparencia* en Perú –elecciones de marzo de 1995–; la *Comisión de Justicia y Paz* en Panamá –elecciones de mayo de 1994–; *Participación Ciudadana* en República Dominicana –elecciones de mayo de 1996– y *Ética y Transparencia* en Nicaragua –elecciones de octubre de 1996– para citar algunos, demuestran que a pesar de los temores que siempre generan, estas organizaciones cívicas terminan siendo factores de apoyo político, transparencia electoral e incluso, en ocasiones, de colaboración técnica.

Dado ello, resulta de vital importancia introducir un punto de giro central en la noción de las relaciones entre organismos electorales y sociedad civil o ciudadanía. Pasar de la idea de

los ciudadanos como actores convocados a un acto electoral –participantes por invitación– y beneficiarios de la capacidad política, técnica y jurídica de los organismos electorales, a una noción de los ciudadanos y ciudadanas como actores permanentes y activos de los procesos electorales, con capacidad efectiva no sólo para votar, sino también para movilizar, controlar, interpelar, demandar información, educar y cualquier otra función que se considere útil para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

En este sentido, los organismos electorales deben preocuparse de propiciar marcos regulatorios para esta acción ciudadana, que permitan que la misma potencie los procesos electorales y los convierta en auténticos eventos participativos.

Esta visión de los organismos electorales en interrelación con otros actores –nuevos y viejos– prevé la idea de establecer alianzas estratégicas que potencien la institucionalidad. Aquí el punto es cómo visualizar a los organismos electorales como grandes articuladores de esfuerzos, que muchas veces no tienen origen en ellos mismos, pero que por su riqueza pueden contribuir al mejoramiento cualitativo del procedimiento electoral.

Para ello, es central que los organismos electorales se definan a sí mismos como instituciones educativas, no sólo para capacitar a los agentes que participan de un proceso electoral o para diseñar y ejecutar una campaña de educación ciudadana para enseñar cómo votar, sino para actuar como facilitadores de procesos de creación de cultura política, de valores y prácticas democráticas que trascienden lo específicamente electoral. Este es el punto que trataremos en el siguiente apartado de este trabajo.

II. La educación ciudadana como función estratégica de las instituciones democráticas

Un breve recorrido por lo que se ha realizado

La educación cívica o ciudadana es una actividad importante para la construcción de una cultura que sustente la institucionalidad democrática. Como tal, representa una responsabilidad no sólo del sistema educativo de cada país, sino de todas las instituciones que conforman el Estado nacional y de todos aquellos actores sociales y políticos que asumen como proyecto la construcción de sociedades democráticas.

Una lectura detallada de las experiencias de educación ciudadana que se han desarrollado en diferentes países del área, muestra que existen concepciones diversas y, si se quiere, hasta contradictorias sobre lo que significa educar ciudadanos desde una óptica cívica. Dentro de este amplio espectro de enfoques, podemos encontrar al menos dos grandes corrientes de acción, ubicadas casi en los extremos del abanico.

Por un lado, los *esfuerzos institucionales*, que se caracterizan mayoritariamente por sus enfoques centrados en valores democráticos, en información sobre procedimientos, derechos y deberes de los ciudadanos, y en contenidos teóricos sobre la democracia. Tienen como aspiración transmitir una noción o – si se quiere – un conjunto de nociones sobre la democracia, con el objetivo de que sean paulatinamente internalizadas por la ciudadanía. Prevalece la idea de que debe informarse al ciudadano, como una condición necesaria para concientizarlo –al decir de Paulo Freire, pero en contradicción con su propuesta metodológica– sobre la necesidad, importancia y utilidad de la democracia.

Como instrumentos útiles para la ejecución de estos esfuerzos de educación cívica, se puede encontrar una gran cantidad de acciones, que van desde reformas curriculares en escuelas y colegios, pasando por la organización de actividades culturales, recreativas y deportivas con motivaciones cívicas, hasta la organización de campañas masivas en los medios de comunicación social. Con claras excepciones, estos esfuerzos educativos tienden a ser marcadamente homogenizantes, dado precisamente su carácter masivo.

Por otro lado, se pueden encontrar los *esfuerzos de educación ciudadana de carácter autogestionario*. Aquí hay una gran variedad de acciones y enfoques, de los cuales pueden extraerse algunas características generales:

- Son procesos de educación participativa que reconocen a los ciudadanos como sujetos educativos. Así, los sujetos educativos reciben información sobre instituciones, valores y prácticas democráticas, la cual debe pasar por un proceso de apropiación –que incluye las metodologías implementadas– cuya característica esencial es su carácter autogestionario. La apropiación de contenidos y metodologías conlleva la transmisión de la capacidad necesaria para ser multiplicadores educativos.
- Tienen un enfoque comunitario. A diferencia de los esfuerzos masivos –que tienden a indeterminar o a focalizar excesivamente al individuo: usualmente se apela a la decisión personal o a la responsabilidad social colectiva– se desarrollan en pequeños grupos, reforzando los vínculos de comunidad y recuperando el lenguaje propio de esos grupos, ya sea desde la perspectiva étnica, etárea o geográfica; el sujeto educativo no es un ente aislado, sino un actor que se articula e integra en procesos concretos de organización social.

- Son esfuerzos educativos contextualizados: se trabajan los valores y contenidos de la democracia, vinculándolos con realidades específicas. La democracia asume rostros y problemas concretos, ámbitos y crecimientos precisos y posibles, lo que potencia la capacidad del sujeto educativo para vivir en democracia.
- Tienen una profunda relación con el ejercicio de prácticas democráticas concretas. Usualmente, se articulan con la integración de ciudadanos en actividades de la comunidad o en organizaciones de la sociedad civil que realizan diversas acciones de participación política, que pasan por el diseño e implementación de otros programas educativos, la movilización ciudadana en torno a temas concretos, el ejercicio de mecanismos de control político efectivo, la participación en programas anticorrupción, la participación en los procesos de diseño, gestión y evaluación de políticas públicas y cualquier otra actividad o acción ciudadana que potencie el ejercicio de la democracia. En este sentido, propician la organización de los sujetos educativos en el marco de proyectos o formas organizativas concretas, que retroalimentan las prácticas democráticas.

Estos esfuerzos, si bien tienen un impacto más profundo, tienen el problema de su reducido alcance –más cualitativo que cuantitativo– en relación con aquellos denominados “institucionales”.

Entre estos dos enfoques, que como decíamos se ubican en los extremos del abanico, existen muchas variantes u opciones de trabajo de educación ciudadana. La lectura de las experiencias desarrolladas y, especialmente, de aquéllas que tienen mayoritariamente un carácter institucional, indica que debe tenerse un cuidado especial para no caer en algunas reducciones que son recurrentes, dentro de las cuales destacan cuatro:

1. La primera reducción que se debe evitar, es concebir la educación cívica sólo como un asunto curricular, lo cual la ubica dentro de los ámbitos restringidos de las instituciones educativas formales. No son pocos los países en donde se ha considerado la educación cívica como una materia de escuela y colegio, con nota de aprobación incluida. Esta concepción tiene la limitación de que reduce la educación cívica a un conjunto de contenidos teóricos, que abarcan desde el conocimiento de los símbolos patrios hasta el manejo de información sobre la historia y funcionamiento de las instituciones políticas. Adicionalmente, implica una restricción de los métodos y técnicas de educación, ya que casi siempre se reducen a los que son propios de la educación formal tradicional.
2. La segunda se refiere a entender la educación cívica sólo como una acción que forma parte de actividades específicas, por ejemplo un proceso electoral, pero que una vez pasado ese evento deja de ser prioridad. Así, esfuerzos de primera importancia como las campañas de educación cívica que diseñan los organismos electorales para enseñar o motivar el voto, tienen buenos resultados en el corto plazo, pero –dada su corta duración, básicamente asociada a la carencia de recursos suficientes– terminan siendo esfuerzos sin continuidad y, generalmente, desarticulados de otras acciones similares desarrolladas por actores sociales o políticos.
3. La tercera reducción que hay que evitar es asumir la educación cívica como un asunto teórico e intangible, en detrimento de la promoción de prácticas concretas de participación cívica. Es recurrente ver campañas de educación cívica que informan a los ciudadanos de valores y derechos intangibles. Se habla de tolerancia, de pluralismo, de res-

peto a los derechos humanos, de la promoción de la paz, etcétera, pero no se establecen relaciones concretas sobre cómo incorporar esos valores en la vida cotidiana de personas y sociedades específicas.

4. La cuarta, concebir la educación ciudadana como un asunto de promoción institucional y no como una responsabilidad general de los diversos actores sociales, políticos e institucionales de cada país. Aquí resulta de especial relevancia la idea de que al ser la educación cívica campañas o programas curriculares, son instituciones específicas las que deben asumirla como actividad pública concreta, desconociéndose el amplio y consistente aporte que otros actores políticos y sociales pueden realizar.

Una perspectiva hacia adelante: mejor hablemos de educación para la vida en democracia

Si la educación ciudadana no es sólo un esfuerzo curricular, o una campaña masiva, o una responsabilidad institucional, entonces ¿qué es? Para efectos del trabajo que se presenta, se entiende como educación ciudadana una educación para la vida en democracia. Es decir, no sólo una educación que permita conocer los derechos y deberes que como ciudadanía se tienen, o conocer el procedimiento electoral o cualquier otra destreza práctica que sea útil a la participación política. *La educación para la vida en democracia es un proceso integrado que busca dotar al ciudadano –individual y colectivamente entendido– de información, conocimientos, valores y prácticas que le faculten para ejercer plenamente su oficio de ciudadanía.*

Esta definición implica algunos elementos que es importante profundizar.

En primera instancia, se habla de la educación para la vida en democracia como *un proceso*. Pareciera extremadamente difícil pensar en un proceso cuando se cuenta con recursos escasos, para señalar sólo una limitante eventual. Pero es que no existe una suerte de “conversión ciudadana”, es decir, no es real pensar que un ciudadano que durante largo tiempo ha vivido bajo un régimen autoritario o excluido de toda forma de participación en una sociedad específica, pueda por arte de magia o de una campaña masiva de información en medios de comunicación, convertirse en un ciudadano democrático. Más aún, es poco probable que si bien pueda hacer un papel decoroso en el marco de una actividad específica –como una elección, por ejemplo– las destrezas o conocimientos que haya aprendido puedan permanecer como elementos propios de su cultura política para el siguiente evento de esta naturaleza.

En este sentido, la educación para la vida en democracia es un proceso de aprendizaje que implica un difícil esfuerzo de apropiación práctica de los derechos y deberes ciudadanos. Como proceso implica un esfuerzo consistente en el tiempo, no sólo para informarle a un ciudadano de sus derechos o deberes, o para enseñarle procedimientos electorales, sino para que incorpore valores y prácticas que le permitan vivir en una sociedad democrática, en el entendido de que esa sociedad es democrática no sólo porque lo diga una institución o porque se vote regularmente, sino porque está conformada por individuos y grupos que, como este ciudadano, tienen una clara vocación democrática.

Se concibe como un proceso *integrado* en un doble sentido. Por un lado, no está hecho sólo de contenidos sobre instituciones y valores democráticos, como muchas veces se ha pensado; implica prácticas concretas de ejercicio democrático. Por ello, a la motivación para que el ciudadano conozca sobre la

democracia y sus instituciones, para que internalice los valores que están a la base de una sociedad democrática, debe agregársele una buena dosis de promoción de prácticas democráticas concretas. Por supuesto, el voto es una práctica democrática por excelencia; pero se requiere de otras prácticas que fortalezcan la idea de que la participación política es un derecho permanente. Aquí se abre todo un horizonte de instrumentos de participación, atribuidos a la democracia directa o participativa, que potencian la capacidad ciudadana para practicar la democracia cotidianamente, tanto en el escenario global de la sociedad o el sistema político, como en la pequeña organización de base o en la organización no gubernamental o en las decisiones comunales específicas, atinentes a las necesidades de su barrio o municipio.

Por el otro, es integrado porque implica una gran variedad de instrumentos de educación, que van desde la escuela, colegio o universidad, pasando por las expresiones no formales de educación que se dan en las organizaciones cívicas, aprovechando las labores de otras instituciones sociales como la iglesia o instituciones políticas como los partidos, hasta la organización de campañas masivas en los medios de comunicación. Es la conjunción de estos y muchos otros medios lo que puede hacer efectiva la labor de educación para la vida en democracia. Por eso, implica concebir esta tarea como un esfuerzo basado en la co-responsabilidad entre el Estado –sus instituciones políticas– y la sociedad –tanto las organizaciones cívicas de diferente índole como el ciudadano individualmente concebido.

Un tercer elemento importante en la definición se refiere a los contenidos de este proceso educativo. Aquí se habla de *información, conocimientos, valores y prácticas democráticas*. Se considera en primera instancia que un ciudadano educado para la vida en democracia tiene que ser un ciudadano informado.

No es posible que la ciudadanía participe de la democracia si no conoce sus derechos y responsabilidades. Y esto aplica para aspectos mucho más concretos de la democracia, como son los procesos electorales. Difícilmente un ciudadano o ciudadana puede participar de una elección si no recibe información confiable y oportuna sobre en qué, cómo y cuándo participar. Así, siguiendo con el ejemplo del proceso electoral, es necesario que se informe sobre qué se elige, cuándo se realiza la elección, qué requisitos son necesarios para poder votar y cómo se vota.

Complementariamente, no se puede vivir en democracia sin conocer la democracia, con sus virtudes y defectos, alcances y limitaciones. Se deben conocer las instituciones públicas, sus atribuciones, su forma de funcionar; se deben conocer los procedimientos democráticos, los recursos que tiene a su mano el ciudadano para poder participar activamente del sistema político en el que existe. Deben conocerse los valores que sustentan la democracia, debe aportársele a la ciudadanía un horizonte de democracia como proyecto político concreto; debe dársele a conocer que la democracia es un proceso perfectible, por lo cual debe propiciarse la reflexión política sobre el tipo de sociedad democrática que se quiere.

Y, por supuesto, la educación para la vida en democracia implica la práctica permanente y concreta de la democracia en todos los niveles de la vida de una sociedad. Si bien la democracia es en lo esencial un sistema político, al contar con valores y principios de acción, éstos pueden trascender a otras esferas de la existencia social, individual y colectivamente definidas. Por ello, esas prácticas se deben dar tanto a nivel de las instituciones políticas que conforman la democracia —las elecciones son un buen ejemplo— como en la vida particular de cada ciudadano.

En el fondo, cuando se habla de los contenidos de la educación para la vida en democracia, se está pensando en la noción de *conocimiento práctico*. Ello por cuanto se entiende que el conocimiento que existe sobre la democracia no ha sido alcanzado para fines académicos, sino para orientar la acción concreta de personas en el marco de sistemas políticos también concretos. Dicho de otra manera, “...*las tradiciones del pensamiento cívico son formas de pensamiento práctico, de un saber de la práctica, pues lo propio del saber práctico es orientar la acción en un mundo incierto y dotado de múltiples contingencias, y porque la ciudadanía es una actividad, una práctica. Tal vez incluso, la ciudadanía no sea una práctica natural. Quiero decir que la ciudadanía no es algo que crezca naturalmente*”⁴.

Esta doble dimensión de las prácticas democráticas –en el nivel institucional como en la vida particular– es central a la sobrevivencia de la democracia en la región o en cualquier parte del mundo. Sólo de este modo se superará el peligro de una ruptura entre la vida institucional de un país y la vida personal de los ciudadanos de ese país. Aquí se plantea la idea “... *ya anticipada por Tocqueville y retomada después por Charles Taylor, de que el principal riesgo de las democracias evolucionadas consiste en una rotura o quiebra entre el aparato tecnoburocrático del Estado, por un lado, y la vida real de los ciudadanos, por el otro*”⁵.

Como cuarto elemento, la definición que se presenta hace referencia a la idea de que la educación para la vida en democracia no es otra cosa que la dotación al ciudadano de capacidad plena para ejercer el *oficio de la ciudadanía*. Es decir, do-

4 Roiz, Javier. El gen democrático. Madrid: Editorial Trotta, 1996. Pág. 79.

5 Roiz. *op. cit.* pág. 40.

tarlo de las destrezas y conocimientos necesarios para que sea capaz de asumir y ejercer sus derechos y responsabilidades.

Aquí conviene entonces precisar algunos aspectos atinentes a la noción de ciudadanía, que es entendida en un doble sentido: la ciudadanía como *status* y la ciudadanía como práctica.

En la primera dimensión, la ciudadanía está dada por la adquisición de un *status*, establecido básicamente por la relación entre el individuo y el Estado, relación que implica la asignación al ciudadano de una serie de derechos cívico-políticos vinculados con el marco legal que ordena una nación específica. Desde esta perspectiva, los derechos y deberes están dados legalmente; la participación política es un acto legalmente dado. Entonces la ciudadanía consiste en ejercer esos derechos legalmente otorgados por una institucionalidad, que no necesariamente tiene un rostro preciso.

La segunda dimensión entiende que la ciudadanía no consiste en la simple adquisición de un *status* legal, sino que implica la práctica comprometida de la participación en el ámbito de lo público o político. En este sentido no es algo dado, sino algo que se asume, se conquista, se obtiene; es decir, la ciudadanía implica una decisión consciente del individuo, para ejercer la participación en un sistema político y en una sociedad específica.

De esta discusión conceptual sobre la ciudadanía, heredada del largo debate entre liberales y comunitaristas, se puede inducir una nueva noción de ciudadanía, que es la que sostiene este trabajo: “...la ciudadanía como un modo de identidad política...”⁶

6 Mouffe, Chantal. Liberalismo, pluralismo y ciudadanía democrática. México: Instituto Federal Electoral, Colección Temas de la democracia, Ensayos No. 2, 1997. pág. 42.

Dicho en otras palabras, “*la ciudadanía consiste en la fidelidad a las reglas y prácticas que constituyen el modo de coexistencia propio de la democracia pluralista. Es una identidad política común a individuos que son miembros, además, de múltiples comunidades, que tienen concepciones diferentes del bien, pero que aceptan someterse a ciertas reglas de conducta cuando eligen y persiguen sus propios objetivos*”⁷.

Esta concepción implica entonces las bondades de las dos corrientes originalmente explicadas. Por un lado, la idea de que existe un marco legal formal que otorga deberes y derechos que deben ser ejercidos por los individuos que conforman una sociedad. Por el otro, la noción de que la ciudadanía es una práctica concreta, que implica una voluntad determinada para convivir según los valores y principios de una sociedad democrática⁸.

Ahora bien, si asumimos esta concepción, entonces la educación para la vida en democracia implica un proceso que busca dotar de identidad política concreta a los ciudadanos, tanto por la vía de informarles de sus derechos y deberes –legalmente dados– como por la vía de concientizarlos de que el ejercicio de la ciudadanía tiene una dimensión volitiva: la decisión de participar y la vocación de apropiarse de las formas de participación existentes. Es decir: se está hablando de una “*...ciudadanía democrática participativa...*”, conformada por “*...sujetos sociales pluralistas...*”⁹.

7 Idem.

8 En razón del tema que nos ocupa, no se entra a valorar en este trabajo la noción de ciudadanía social, no obstante existir una rica discusión sobre la viabilidad de que sea sostenible una ciudadanía basada en derechos políticos, en el marco de sociedades con altos niveles de exclusión social.

9 Cullen, Carlos. *Autonomía moral, participación democrática y cuidado del otro*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, 1996. Pp. 40 y 41.

Con ello, se habla de una noción de ciudadanía no sólo dada por la legalidad, sino resultado de la proactividad del individuo, organizaciones o comunidades. Sólo una noción de esta naturaleza puede salvar el mayor déficit de las democracias: la prevalencia de que las instituciones existen sin los individuos; peor aún, de que las instituciones democráticas pueden existir a pesar de que las sociedades en las que se expresan, no cuenten con principios y valores democráticos.

Esta gran falacia debe ser combatida para que las democracias de la región tengan posibilidades efectivas de ser sostenibles. *“Las instituciones democráticas no garantizan la existencia de individuos democráticos... los individuos que son democráticos en pensamiento y en acción son la única garantía última de la existencia, pervivencia de las instituciones democráticas”*¹⁰.

III. Acciones de cooperación concreta entre organismos electorales, partidos políticos y sociedad civil organizada

La educación para la vida en democracia como función transversal de los organismos electorales

Si las instituciones políticas en general tienen dentro de sus responsabilidades educar para la vida en democracia, indudablemente los organismos electorales tienen un rol que cumplir, que va más allá de la organización de campañas masivas en medios de comunicación o de la capacitación de los agentes que participan de los procesos electorarios.

10 Dewey, J. “What I Believe”. New York: Ed. C Fadiman, Simon & Shuster, 1939. Citado por: Roiz. *op. cit.* pág. 183.

¿Cómo visualizar entonces la acción de los organismos electorales para propiciar procesos de educación para la vida en democracia? Sin pretender agotar el tema, a continuación se exponen algunas claves o rutas de acción, que pueden ser funcionales para imprimirle una personalidad coherente a las acciones que los organismos electorales pueden desempeñar, tanto en el marco de procesos eleccionarios como en períodos de distensión político-electoral.

En primera instancia, los organismos electorales deben asumir la función de educación para la vida en democracia como una función transversal a los cuatro tipos de funciones que se definieron anteriormente. Es decir, la función educativa recorre todos los otros tipos de funciones, dándoles solidez o sustento.

Desde la perspectiva de las funciones técnicas de organización electoral y de las funciones jurisdiccionales, pareciera que no hay mayor diferencia entre lo que se hace y lo que se debe hacer. La necesidad es diseñar programas de capacitación que coadyuven al desarrollo de destrezas concretas sobre organización electoral —escrutinio por ejemplo—, por parte de aquellos agentes que forman el propio organismo, los partidos políticos o cualquier organización cívica que participe del proceso. Aquí es de vital importancia la transmisión de información, conocimientos y destrezas, que le permitan a los citados agentes cumplir con las funciones que les son propias. La información debe ser uniforme y coherente, de modo que las acciones de estos agentes sean consecuentes con la organización prevista y con el marco regulatorio vigente. Necesariamente, son procesos de capacitación que se dan en el marco de procesos electorales y, usualmente, en períodos cercanos al acto electoral, con el propósito de que la información esté *fresca* en el accionar de los individuos capacitados. Tal y como se ha venido haciendo de

modo sistemático, los organismos electorales deben mantener la política de producir documentos populares –tanto en su lenguaje como en su formato– que faciliten el aprendizaje autogestionario de parte de los agentes capacitados. Dada la usual carencia de recursos y tiempo suficiente para la capacitación, así como la importancia indudable de que los agentes estén adecuada y oportunamente capacitados, la provisión de cartillas informativas y metodológicas es un instrumento privilegiado para extender el impacto del proceso educativo.

La posibilidad de que se desarrollen programas de educación en períodos no electorales, dependerá en buena medida del acceso a recursos –por un lado– y por el otro, de la estabilidad de los marcos regulatorios. En este sentido parece conveniente que, en períodos de distensión electoral, los organismos responsables informen y promuevan el conocimiento sobre la naturaleza y funcionamiento del sistema electoral, especialmente en su acepción de mecanismo que permite la transformación de votos en escaños o puestos de elección. No han sido pocas las ocasiones en que organismos electorales han enfrentado cuestionamientos por la forma en que asignan los puestos de elección, muchas veces en razón de que los partidos políticos o los ciudadanos no conocen el funcionamiento real del sistema electoral.

Desde la óptica de las funciones políticas, parece de primera importancia que –si los organismos electorales asumen como tarea propia contribuir a la modernización de los partidos políticos– éstos promuevan el acceso de los partidos a información que les permita identificar vías de modernización. No parece ser función de un organismo electoral ayudar a la capacitación de los militantes de partidos en temas como ideología o conocimiento de sus proyectos políticos programáticos; pero sí puede ser una ruta de trabajo la construcción de espacios de forma-

ción de líderes –especialmente jóvenes– en los temas básicos de la democracia: cómo funcionan las instituciones democráticas, qué valores sustentan la democracia, qué destrezas son útiles para la acción política, cuáles son los derechos y deberes inherentes a la ciudadanía democrática, cuál es el rol de los partidos políticos en las democracias modernas.

Más aún, si los organismos electorales asumen efectivamente ese rol de superintendencias de los partidos políticos, parece de primera importancia que éstos desarrollen algunos otros esfuerzos dentro de ese mismo enfoque de educación para la vida en democracia: primero, propiciar espacios de reflexión política sobre la realidad y perspectivas de los partidos, así como sobre la importancia de los valores democráticos y la ética en la política; segundo, facilitar el acceso a información sobre experiencias de modernización partidaria procedentes de otras realidades, que sirvan como criterios de retroalimentación para el diseño de programas adaptados a sus necesidades; tercero, facilitar el desarrollo de destrezas que sean funcionales a la modernización de los partidos, tales como planificación estratégica, técnicas de mensaje político o diseño y análisis de encuestas, para citar algunos énfasis importantes; y cuarto, propiciar espacios de reunión y debate interpartidario, con el fin de fomentar la tolerancia y el pluralismo como formas de coexistencia que facilitan la sostenibilidad democrática.

Por supuesto, es de primera importancia la educación de los militantes de los partidos políticos para el conocimiento de las reglas del sistema político y electoral vigente. Es sorprendente el nivel de desconocimiento que caracteriza a muchas de las dirigencias partidarias en relación con la naturaleza y el funcionamiento de los sistemas y de las organizaciones electorales. No obstante ello, resulta central que este esfuerzo se realice especialmente en períodos no electorales, de modo que exis-

ta mayor receptividad y disponibilidad de parte de los militantes partidarios¹¹.

Desde la perspectiva de las funciones “relacionales”, la tarea de educación para la vida en democracia adquiere una importancia determinante. En primera instancia, debe educarse a las otras instituciones, en especial los parlamentos, con el objetivo de que comprendan –mediante el conocimiento de la forma en que funcionan los sistemas y organizaciones electorales– la importancia de la estabilidad de los marcos regulatorios y las consecuencias políticas de los mismos. En segundo lugar, es de vital interés la educación de los ciudadanos individual y colectivamente entendidos; en este sentido, la prioridad es informarle al ciudadano de los procesos políticos, pero más aún, formarlo en sus derechos y responsabilidades políticas. La ciudadanía no se reduce a la adquisición de un *status* formal –tal y como se analizó en el apartado anterior– pero ello no implica que el Estado no otorgue ese *status* y que no sea responsabilidad de las instituciones que conforman ese Estado, informarle oportuna y profundamente sobre las atribuciones que el mismo conlleva.

En tercer lugar, debe propiciarse la realización de experiencias que permitan la práctica concreta de los valores de la democracia. Ello va desde la organización de elecciones, reales o simuladas, hasta la convocatoria a experiencias participativas como cabildos abiertos. Si bien este último es un instrumento propio de los municipios, la promoción de los principios de la

11 Sobre el tema del rol de los organismos electorales en la modernización de los partidos políticos, es interesante el esfuerzo que allá por 1996 planteó el Tribunal Electoral de Panamá, para desarrollar un proyecto de fortalecimiento de los mismos con fondos de la Unión Europea. Claro que era un proyecto que tenía alcances más amplios, en el sentido no sólo de educar, sino de brindar asistencia técnica para la modernización de los partidos políticos debidamente inscritos.

democracia deliberativa es una posibilidad accesible a todas las instituciones. Las discusiones colectivas sobre el mejoramiento del sistema electoral, pueden contribuir a propiciar mayores índices de participación ciudadana, al sentir esa ciudadanía mayor empatía con algo que conoce.

Aquí conviene diferenciar las acciones que los organismos electorales pueden realizar en el marco de procesos electorales y en períodos no electorales. Dentro de los primeros, el organismo electoral puede hacer uso de diversos instrumentos, que van desde los tradicionales –campañas cívicas en medios de comunicación, elaboración de materiales motivadores o educativos impresos, etcétera– hasta la incorporación de otras prácticas que vienen creciendo en importancia: reuniones recreativas o culturales para motivar la participación, foros de discusión sobre asuntos electorales o propuestas políticas y realización de eventos de simulación del procedimiento electoral, incluso con niños y adolescentes, elemento que actúa como factor de motivación ciudadana. Este listado no agota las opciones de promoción educativa que se pueden desarrollar en el marco de procesos electivos, pero identifica muy bien una agenda mínima.

Merece mención aparte la aceptación por parte de los organismos electorales de iniciativas originadas en organizaciones de la sociedad civil para la promoción de la educación y participación cívica. En este sentido, a la responsabilidad inicial del organismo rector del proceso electoral de establecer un marco regulatorio adecuado para que esa iniciativa se fortalezca y promueva el fortalecimiento de la institucionalidad vigente, debe agregársele la necesidad de que acoja y potencie estos esfuerzos ciudadanos, no sólo por un asunto de legalidad, sino más bien de convicción democrática. Una actitud de cierre o negación hacia esas experiencias originadas en la sociedad civil,

puede obtener el efecto no deseado de desestimular la participación electoral, debilitando con ello la legitimidad de una elección.

Dado ello, conviene visualizar las experiencias ciudadanas de control en procesos electorales, especialmente aquellas que se refieren a observación doméstica, como factores que potencian la democracia. Es preferible una sociedad organizada que participa, aunque los mecanismos por los cuales encausa su voluntad de acción no sean compartidos por las instituciones democráticas, que una sociedad que termina desertando de la política y de las elecciones, porque esa institucionalidad quiere reducirle sus derechos a un único acto que –más que de elección– termina siendo una delegación de poder. En este sentido, los organismos deben facilitar la información requerida para que esa participación sea cualitativamente superior, deben supervisar que los materiales que produzcan estas organizaciones sean correctos en cuanto a la información que brinden sobre el sistema y la organización electoral y deben abrir espacios para que los agentes que forman parte de estas experiencias, tengan acceso a los esfuerzos educativos que institucionalmente llevan adelante.

Si se habla ahora de las acciones educativas que los organismos electorales pueden desarrollar en procesos no electorales, el abanico se abre aún más. Acuerdos con los ministerios de educación para que se promueva la realización de elecciones estudiantiles en escuelas y colegios; acuerdos con ONG's para el desarrollo de materiales educativos –existen organizaciones con grandes destrezas didácticas y metodológicas, que pueden complementar el conocimiento de la materia que tienen los organismos electorales–; promoción de sesiones de estudio abiertas al público o direccionadas según grupo político o social –aquí son muy relevantes los esfuerzos que han venido

haciendo tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México—; promoción de sesiones de deliberación pública sobre temas cívicos o políticos, en asocio con universidades u organizaciones educativas no gubernamentales; etcétera.

Lo importante, independientemente de los instrumentos que se utilicen, es que los organismos electorales respondan a tres criterios de acción básicos: primero, que la educación para la vida en democracia es una responsabilidad permanente, es decir, no circunscrita a los períodos electorales; segundo, que la educación para la vida en democracia no está limitada a los temas electorales, sino que la comprensión de la democracia y la difusión de prácticas de ciudadanía democrática son factores determinantes que pueden formar parte de la agenda educativa de los organismos electorales; tercero, que la educación para la vida en democracia no es una tarea exclusiva de las instituciones democráticas y menos aún, una tarea que deba realizarse en aislamiento total. En este sentido, la educación para la vida en democracia es una tarea que debe reunir todos los esfuerzos posibles, vengan de la dimensión institucional o de la dimensión ciudadana de los estados democráticos.

Algunos elementos de estrategia para el desarrollo de programas de educación para la vida en democracia

A la hora de plantearse traducir la misión educativa de los organismos electorales —en lo particular— y de las instituciones democráticas, organizaciones cívicas y partidos políticos —en lo general— en acciones y programas concretos, parece conveniente hacerse al menos una pregunta, que ayude a clarificar el itinerario de implementación de las mismas: ¿los organismos electorales deben mantener total independencia de acción a la hora de desarrollar sus programas educativos o pueden asociar-

se con organizaciones políticas o cívicas para llevarlos adelante?

No cabe duda que la respuesta a esta pregunta ha sido dada a lo largo de este trabajo: existe todo un horizonte probable de cooperación entre organismos electorales y partidos políticos, organismos electorales y organizaciones de sociedad civil, organismos electorales e instituciones sociales. Ello por cuanto, como se ha sostenido anteriormente, la educación para la vida en democracia no se agota en los esfuerzos institucionales, sino que encuentra una adecuada complementación en los esfuerzos ciudadanos autogestionarios.

Es claro que la responsabilidad de los programas educativos de un organismo electoral no puede ser delegada; es decir, en última instancia, el organismo electoral actúa como rector de los esfuerzos educativos, especialmente cuando éstos se realizan en el marco de procesos electivos. Pero existen experiencias recientes en donde organismos electorales han incorporado en la ejecución de sus programas institucionales las destrezas metodológicas y didácticas de organizaciones cívicas, como es el caso del Tribunal Superior de Justicia Electoral, cuyo programa de capacitación y los materiales educativos que formaron parte del mismo, fueron diseñados conjuntamente con la organización DECIDAMOS, una ONG con amplia experiencia educativa.

Como experiencia de cooperación concreta, el caso paraguayo permitió evidenciar las ventajas de la cooperación entre organismos electorales y sociedad civil: enriquecimiento pedagógico de los programas educativos; reducción de costos por la vía de la incorporación del trabajo voluntario; mayor sensibilidad de parte de las organizaciones ciudadanas en relación con la complejidad de los procesos de organización electoral; crea-

ción de vínculos de fortalecimiento mutuo, especialmente dada la creación de una relación de apoyo de parte de las organizaciones cívicas en relación con el organismo electoral¹².

Si los beneficios de esta cooperación son evidentes, ¿dónde está el *quid* del asunto? En que los organismos electorales tengan plena claridad en los términos del acuerdo, que tengan capacidad efectiva de control sobre la calidad de los productos de la gestión de la organización cooperante y que tengan certeza sobre la precisión de la información que se transmite a través de los materiales y eventos educativos. Es en el fondo una transición de la ejecución a la supervisión de los programas educativos de carácter electoral.

Una dimensión especialmente importante de esta cooperación radica en el acogimiento por parte de los organismos electorales de las iniciativas ciudadanas de observación electoral, promoción del debate o deliberación pública, difusión de esfuerzos anticorrupción –por ejemplo, la base de datos de políticos que desarrolla Poder Ciudadano en Argentina– o promoción de simulaciones electorales para niños y adolescentes, como prácticas de educación cívica. Aquí, la cooperación adquiere una orientación diferente, dado que va de los organismos electorales hacia la sociedad civil y puede consistir en múltiples acciones de apoyo: creación de marcos regulatorios de actuación para las iniciativas ciudadanas; facilitación de información cualitativa para que las organizaciones cívicas puedan realizar eficientemente la labor de control y observación;

12 Conviene precisar que en el caso paraguayo, el TSJE contrató a DECIDAMOS, es decir, dio un soporte financiero a la ONG; cuando se afirma que existe abaratamiento de costos, radica en que los precios de la ONG fueron menores que los que pueden cobrar agencias especializadas; adicionalmente, DECIDAMOS incorporó todo su bagaje pedagógico y una parte importante de su trabajo voluntario.

patrocinio de esfuerzos de convocatoria pública para los eventos de deliberación política; colaboración para la organización técnica de las simulaciones electorales para niños y adolescentes; inclusión de los voluntarios de las organizaciones cívicas en los programas institucionales de capacitación y otros. Es necesario recordar que la mayor contribución que hacen estas iniciativas ciudadanas a los procesos electorales y políticos, radica en la promoción de la transparencia, como factor de legitimidad y sostenibilidad democrática.

Mayor proyección adquiere la cooperación entre organismos y sociedad civil –tanto organizaciones como instituciones sociales– cuando ésta se da en períodos no electorales. Aquí merecen especial mención algunas vías de cooperación, que se caracterizan por su potencia como factores desencadenantes de procesos de educación para la vida en democracia:

- Con los medios de comunicación social, en el entendido de que son mecanismos excepcionales para la promoción de valores y prácticas democráticas. En lo esencial, los organismos electorales deben visualizar a los medios desde al menos dos perspectivas: como contralores sociales de su gestión pública en procesos electorales, en relación con la cual los organismos sólo pueden tener la actitud de brindar toda la información que sea necesaria de manera oportuna y transparente, siempre que ello esté en estricto apego con las regulaciones vigentes; y como difusores de información, valores y prácticas democráticas, en el sentido de que los medios pueden ampliar la cobertura de los programas educativos en términos cuantitativos¹³.

13 Es claro que el propósito debe ser producir información política y no campos pagados; en este sentido, conviene que los organismos electorales diseñen una política coherente de comunicación social y de relacionamiento con los medios.

- Con instituciones sociales como las iglesias, en el sentido de que son unas de las pocas organizaciones con gran capacidad de convocatoria periódica de los ciudadanos –las misas en la Iglesia Católica, por ejemplo– lo cual las faculta para convertirse en multiplicadores de información clave, así como de formación ciudadana, especialmente en la materia de valores democráticos.
- Con universidades públicas y privadas, para el diseño de materiales educativos, así como para diseñar programas especiales vinculados al desarrollo de prácticas democráticas en la vida universitaria, aprovechando la capacidad de reunión que es inherente a la naturaleza de estas instituciones.

Cuando se visualiza la relación entre organismos electorales y partidos políticos para el desarrollo de programas educativos para la vida en democracia, no cabe duda que se entra en un terreno especialmente sensible. Se pueden identificar al menos dos líneas de acción en esta relación:

- El diseño de programas educativos especializados para dirigentes partidarios –especialmente si estos son jóvenes y con un adecuado equilibrio de género– sobre instituciones, valores y prácticas democráticas, así como sobre el desarrollo de destrezas funcionales a la modernización de la organización partidaria. Es importante que estos programas se realicen con todos los partidos políticos legalmente inscritos, de modo que se ratifique la neutralidad político-partidaria de los organismos electorales y se propicien relaciones de tolerancia y pluralismo entre los distintos actores políticos.
- La preparación de programas de capacitación electoral, en el marco de procesos eleccionarios, que faculten a los par-

tidos para que estén en capacidad de preparar a sus propios agentes electorales. Es decir, diseñar materiales y módulos educativos que puedan ser ejecutados autónomamente por las unidades o secretarías de capacitación de los partidos políticos, con el propósito de preparar a sus fiscales o representantes en el conocimiento de la organización, el sistema y el procedimiento electoral.

Por supuesto son muchas más las acciones que se pueden desarrollar en alianza con los partidos, visualizándolos como socios en la creación de cultura democrática; no obstante, hay que reconocer que esa cooperación está limitada por la natural intención de algunos partidos políticos de controlar a los organismos electorales en lo que constituye una falsa lectura de la institucionalidad democrática.

Merecen un comentario final las relaciones de cooperación que son posibles de establecer entre organismos electorales y otras instituciones públicas, para el desarrollo de programas educativos. En este sentido, el itinerario más claro –que va más allá de las relaciones ya establecidas de colaboración en el marco de procesos electorales– está relacionado con la realización de programas de promoción de prácticas democráticas, en conjunto con los ministerios de educación pública de los países de la región. La creación de gobiernos estudiantiles, por la vía de procesos electorales a nivel de escuelas y colegios, es la mejor inversión a futuro para la institucionalización democrática. Esta es una práctica que ha sido frecuente en algunos países –Costa Rica entre ellos– y que tiene la riqueza de formar para la democracia, haciendo democracia en los pequeños grupos de las aulas escolares. Si esta inversión en la práctica democrática es complementada con enfoques curriculares orientados a fortalecer el conocimiento sobre los principios y valores de la democracia, se estará fortaleciendo la creación de una amplia base

de legitimidad y sostenibilidad para los sistemas políticos de la región.

No hago relación aquí de las razones filosóficas y políticas –ya fueron ampliamente analizadas en el apartado anterior– por las cuales es importante la definición de la educación para la vida en democracia como un proyecto que articula, por principio, esfuerzos tanto de carácter institucional como ciudadano. Lo que sí es necesario volver a decir es que la democracia tiene futuro como proyecto político y como forma de vida, si se internaliza en las mentes de los ciudadanos que conforman nuestras sociedades. La creación de instituciones políticas fuertes y legítimas es una condición central de la sostenibilidad democrática; pero nada se gana si esa institucionalidad fuerte no va acompañada de una sociedad civil también fortalecida, autónoma y dinámica.

Tal y como ya se dijo, las instituciones políticas no pueden asegurar ciudadanos democráticos y, si bien los ciudadanos democráticos son el fermento de instituciones auténticamente democráticas, sólo la sinergia entre institucionalidad y sociedad civil puede hacer que la democracia sea legítima y sostenible.

SERIE
CUADERNOS DE
CAPEL

MARIANO FIALLOS, Abogado nicaragüense. Ha sido Rector, Decano de Ciencias y Letras y profesor de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua. Es profesor visitante de las Universidades de Kansas y Washington. Fue Secretario del Consejo de Estado (1982-1984) y Presidente del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua (1984-1996). Desde 1991 es miembro del Consejo Directivo del IIDH. Ha publicado extensamente sobre ciencia política, educación superior y derecho constitucional y electoral.

VICTOR RAMIREZ, Comunicador costarricense. Ha participado como consultor y estratega de partidos políticos y tribunales electorales en el campo de la comunicación política en varios países de América Latina. Es autor de varios ensayos sobre la vida democrática, entre los que destacan los temas de la opinión pública y la comunicación. Escribió para el IIDH/CAPEL el cuaderno titulado *Opinión Pública y Democracia*.

CARMEN CHACON, Panameña. Licenciada en trabajo social de la Universidad de Panamá. Jefa del Departamento de Capacitación a Funcionarios Electorales del Tribunal Electoral de Panamá desde 1990. Responsable de la ejecución del Programa de Educación Cívica Electoral a nivel nacional. Consultora del IIDH/CAPEL en varios proyectos de asistencia técnica a organismos electorales de América Latina.

JUDITH LOBOS, Politóloga chilena. Miembro del equipo de trabajo de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA desde 1994. Ha participado en distintos programas de educación cívica y capacitación electoral en países del continente. Actualmente coordina el Programa de Educación Cívica y Participación Ciudadana en el marco de la asistencia técnica que OEA brinda al TSE de Guatemala.

DEMETRIO COJTI, Guatemalteco. Doctor en comunicación social, Universidad de Lovaina, Bélgica (1980). Ha sido catedrático universitario, investigador social y consultor de organismos internacionales en asuntos culturales y educativos. Actualmente es oficial de proyectos de educación en UNICEF Guatemala. También ha sido columnista de "El Periódico" y asesor de organizaciones indígenas. Ha escrito artículos sobre aspectos relativos a la cuestión colonial y étnica y sobre los medios de comunicación en Guatemala.

ANABELLA GIRACA, Guatemalteca. Licenciada en letras y filosofía de la Universidad Rafael Landívar (URL). Directora general del proyecto URL/EDUMAYA/USAID. Directora adjunta y coordinadora general de proyectos del Instituto de Lingüística de la URL. Miembro del Consejo Directivo del Programa Nacional «Eduque a la Niña». Investigadora del Proyecto URL/PNUD y capacitadora en el área rural de Guatemala.

MARIA DEL CARMEN ALANIS, Mexicana. Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de México. Máster en gobierno comparado por la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de Londres, Inglaterra. Fue titular de la Coordinación de Capacitación y el Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral (1990-1996). Hasta 1998 se desempeñó en la Subsecretaría de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación. Actualmente es la coordinadora administrativa de la Secretaría de Desarrollo Social.

EDUARDO NUÑEZ, Politólogo costarricense. Coordinador de los programas de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y del derecho a la participación política del IIDH/CAPEL. Ha sido investigador y consultor en temas relacionados con la promoción de la participación política y director de proyectos de modernización y asistencia técnica en varios países de América Latina.