

# 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

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.