

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 aquélla 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 políticas –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 aquel 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 participen 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 cuentan 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 electorarios 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, formarlos 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 encauza 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 electorarios, 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.