

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

*Demetrio Cojtí Cuxil*

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2. Definición de términos**

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

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

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

## **3. Pertinencia de la educación ciudadana por grupos específicos**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **4. Participación electoral de sectores marginados de Guatemala**

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

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

El informe constata también que los departamentos administrativos donde se dan las mayores disparidades entre hombres y mujeres son los menos urbanizados y los de mayor población indígena. Por ello, ampliar la participación electoral de las mujeres en estos departamentos constituye un reto para el desarrollo y la consolidación de la democracia guatemalteca<sup>1</sup>.

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

---

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

mentos con mayoría de población indígena tienen los grados más altos de analfabetismo, tanto en castellano como en lenguas indígenas<sup>2</sup>.

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

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

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

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

---

2 *Idem*, p. 21-23.

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

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

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

## **5. Elementos para una educación ciudadana**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entre los contenidos que deberían estudiarse están:

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

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

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

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

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

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

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

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

## **6. Consideraciones sobre la capacitación electoral de grupos específicos marginados**

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

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

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

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

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

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

hechos culturales ya han sido aprovechados por partidos políticos inescrupulosos.

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

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

## **7. Bibliografía**

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

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