

Participación y capacitación electoral*

*José Alfredo Pérez Duharte***

Para empezar, considero necesario hacer una breve pero fundamental introducción que permite explicar porqué los órganos electorales se han dedicado al tema de la educación y la capacitación electoral. Se trata de los factores que afectan la participación electoral en nuestros países, que a nuestro entender son:

- La cultura política, pues la particular tradición electoral de cada país es un tema fundamental.
- El nivel educativo de la población. Son muy distintos los niveles educativos que han conseguido países como Costa Rica, Uruguay, Chile, Argentina, a los que se vienen logrando en Perú, Ecuador y Bolivia, por ejemplo.
- El tipo de sistema electoral.
- El voto obligatorio, elemento clave para entender el desarrollo del voto en nuestros países. Es aproximadamente a partir de la primera mitad del siglo XX que se comienza a consolidar el proceso de democratización de la organización del voto, que se consolida luego con el voto de la mujer –alrededor de 1950– y luego con el derecho al voto de los analfabetos en 1970, como promedio regional.
- La jornada electoral: uno o varios días, laborables o no.
- El acceso a los centros de votación.
- El uso de tecnologías.

* Este texto está basado en la transcripción de la conferencia ofrecida en el marco del Seminario internacional “Elecciones: institucionalidad y democracia”.

** Ex Director de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones.

- El sistema de partidos: número, legitimidad, institucionalidad, entre otros.
- Factores actitudinales: interés o desinterés en la política, disponibilidad de información, confianza en las instituciones (imparcialidad, eficiencia).
- Campañas de información y comunicación de los organismos electorales (en colaboración con los partidos y la sociedad civil).

Si bien en América Latina la disminución de la participación electoral es una tendencia, se puede decir que no constituye un patrón o regla general. En algunos países ha disminuido –Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela–, mientras que en otros ha aumentado –Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Perú y República Dominicana. Sin embargo, la participación electoral como porcentaje de la población sigue siendo baja, especialmente si se consideran el voto obligatorio y la estructura demográfica de los países.

La Tabla 1 muestra la evolución de la participación electoral en América Latina. Como se puede observar, los países con mayor participación son Uruguay, con un 89,62% en el 2004 y un 89,86% en el 2009. Le siguen Perú (88,70%), Bolivia (84,50% en 2005 y 88,35% en 2009) y Chile (87,67% en 2005 y 89% en el 2010). A partir de estos datos, se podría pensar que existe una vinculación entre el nivel de participación y la implementación del voto obligatorio. Esto podría considerarse evidente en aquellos países donde no sólo existe el voto obligatorio, sino que donde además hay una multa y esa multa se respeta, como son los casos de Uruguay y Perú. Sin embargo, no se puede considerar que esta sea una tendencia porque, por ejemplo, en Argentina, donde hay voto obligatorio y hay multa, la participación en el 2007 fue del 61%. En todo caso, la tendencia es en general a la baja.

Tabla 1. Participación electoral en América Latina

País	Participación en la última elección presidencial (%)	Elecciones recientes (%)	Voto obligatorio
Perú	88,70 (2006)		Sí
Bolivia	84,50 (2005)	88,35 (2009)	Sí
Chile	87,67 (2005)	89,00 (2010)	Sí
Brasil	83,25 (2006)		Sí
Ecuador	72,20 (2006)	75,28 (2009)	Sí
Venezuela	74,88 (2006)	69,92 (2009)	Sí
Nicaragua	78,00 (2006)		No
Costa Rica	65,20 (2006)	67,30 (2010)	Sí
México	58,57 (2006)		Sí
Honduras	55,08 (2005)	61,00 (2009)	Sí
Colombia	45,04 (2006)	45,43 (2010)	No
Uruguay	89,62 (2004)	89,86 (2009)	Sí
República Dominicana	72,00 (2004)	72,10 (2010)	Sí
El Salvador	67,30 (2004)	62,92 (2009)	Sí
Paraguay	50,00 (2003)	66,00 (2008)	Sí
Panamá	76,88 (2004)	73,97 (2009)	Sí
Argentina	71,00 (2007)		Sí
Guatemala	49,00 (2007)		Sí

Elaboración propia con datos proporcionados por el Informe Latinobarometro 2009 y de los distintos órganos electorales en América Latina.

Lo esencial para la comprensión del fenómeno no son las diferencias nacionales o regionales, sino el significado y la importancia de las elecciones y de la participación política de la ciudadanía en la nueva democracia. El tema de la educación es aquí particularmente relevante, ya que se trata de procesos muchos más largos, mucho más profundos y mucho más a largo plazo. En este contexto, la tendencia de disminución de la participación electoral es combatida a partir de los esfuerzos que se realizan para educar a la ciudadanía, lo que implica involucrar a los actores políticos en esta tarea, entre ellos a los órganos electorales.

Algunos de los organismos electorales de la región se han involucrado muy activamente en este proceso, sobre todo en aquellos países donde el sistema educativo formal ha sido incapaz de afrontar este reto porque sus posibilidades de acción se han visto rebasadas por otro tipo de cuestiones, tales como los programas de alfabetización, escolarización y capacitación de maestros, entre otros. Además, los organismos electorales son los principales interesados en que la ciudadanía no sólo tenga libertad e independencia para votar, sino también en que lo haga en las mejores condiciones de información posibles. Este planteamiento se ve reforzado en la práctica: en América Latina, se ha hecho necesaria la aparición de organismos electorales autónomos e independientes del Ejecutivo, con una tendencia a la permanencia. En ese contexto, es frecuente la atribución de funciones que no son estrictamente electorales o que sólo incidentalmente tienen que ver con el proceso electoral, entre los que tiene un papel fundamental el tema de la educación cívica ciudadana.

La educación o capacitación a la persona votante es sólo un componente popular pero limitado de la educación cívica, vinculada al acto mismo de votar. La educación cívica ciudadana es educación para la democracia. Comprende la tarea de educar a la ciudadanía para que se haga responsable de sus obligaciones dentro de un Estado democrático, ejerciendo así sus derechos como seres humanos libres. Entre otras cosas, ésta implica la transmisión de valores.

Pero los programas de educación ciudadana adolecen de ciertas restricciones y limitaciones:

- la falta de recursos –presupuesto, infraestructura, personal, etc.–, por la que la mayoría de veces resultan siendo experiencias piloto;
- la temporalidad y eventualidad de las acciones;
- la falta de sostenibilidad de los programas;
- la falta de un diagnóstico previo;

Nueva agenda electoral latinoamericana: logros, oportunidades y desafíos

- las dificultades operativas y logísticas;
- no se garantiza que las capacitaciones sean replicadas por las personas beneficiadas;
- muchas veces los mecanismos de seguimiento y monitoreo son escasos o insuficientes;
- la alta rotación del funcionariado electoral y la falta de coherencia interna y de un plan de largo plazo;
- la falta de una política o plan institucional que supere las gestiones de turno;
- las dificultades con el público objetivo, frente a sociedades mayormente desinteresadas en este tipo de tareas;
- no se han utilizado adecuada y suficientemente los recursos tecnológicos;
- la falta de impacto en el corto plazo. Los resultados sólo pueden ser apreciados a mediano o largo plazo;
- la falta de legislación que respalde la materia.

Aunque no en todos los países de la región se dan todas estas situaciones, esta lista afecta de alguna manera a casi todos. Ahora bien, ¿cuáles son los elementos para diseñar y ejecutar un programa permanente de educación o capacitación electoral?:

- la continua y periódica realización de elecciones en nuestros países;
- el nivel educativo del país;
- la multiculturalidad;
- el respeto a las normas legales;
- una política institucional prioritaria y sostenida en el tiempo;
- el vínculo con las organizaciones políticas y demás actores políticos (alianzas);
- una buena definición de cobertura y alcance;
- la capacitación interna y sus contenidos;

- la creación de escuelas o institutos especializados.

En cuanto a este último punto, vale recalcar que la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones fue la primera que se creó en nuestra región. Ella se sustenta en una filosofía y una línea de pensamiento basada en varios criterios. Por un lado, no es posible una democracia sin demócratas. Las personas no nacen siendo demócratas. Se necesita una ciudadanía preparada, informada y motivada para intervenir en el destino de su sociedad, para lo cual se deben adquirir habilidades, conocimientos y competencias. Por otro lado, los contenidos académicos deben estar enmarcados en el pensamiento académico liderado por autores como Giovanni Sartori, Robert Dahl, Dieter Nohlen, entre otros, e instituciones como IDEA Internacional y CAPEL. Por último, la existencia de una situación de necesidad: llenar un vacío.

La Escuela tiene en funcionamiento cuatro programas: programa de formación en democracia; programa de estudios avanzados; escuelas especializadas y de investigación, y la publicación de las investigaciones.

El principal logro del programa de formación en democracia ha sido introducir el curso de derecho electoral en las universidades del Perú. Hace tres años, y salvo algunas excepciones, en las universidades no se dictaba este curso, no existía un sílabo que se dedicara a explicar si la democracia es mejor y por qué es mejor; a analizar las particularidades del voto voluntario y el voto obligatorio; a pensar en si es mejor la bicameralidad o la unicameralidad. La Escuela surge en buena medida para llenar este tipo de vacíos.

El producto emblemático del programa de estudios avanzados es el Máster en Gobernabilidad y Procesos Electorales, en el que no solamente interviene alumnado del Perú, sino ya contamos con alumnos y alumnas del Ecuador y Argentina.

Dentro del programa de escuelas especializadas se hace trabajo independiente con nuevos actores del proceso político de nuestros países, como son los jóvenes y las mujeres.

Destacan dos temas del programa de publicación de investigaciones académicas: la elaboración de la colección editorial *Cuadernos para el Diálogo*, elaborada con la colaboración del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de España, y la elaboración, edición y publicación de libros internacionales, tales como *Elecciones y sistemas electorales presidenciales en América Latina* y *La conquista del poder, elecciones y campañas presidenciales en América Latina*.

Como cierre a esta ponencia voy a dar dos ejemplos sobre el diseño y la ejecución de una campaña de información y motivación para propiciar la participación de la ciudadanía en los procesos electorales: la campaña por un voto informado y el tema del *Infogob* (Observatorio de Gobernabilidad).

Para llevar adelante estas iniciativas se realizó un diagnóstico sobre la percepción que tiene la ciudadanía del sistema electoral. El Perú ocupa el último lugar en Latinoamérica en considerar que el voto personal hará una diferencia para el futuro. El 22% de peruanos está insatisfecho con la democracia; el 8% no confía en el Congreso de la República; el 62% de limeños están desinteresados en la política; el 47% de peruanos es apolítico; el 6,8% confía en los partidos; el 24,8% de electores del sector socioeconómico E –marginal– decide su voto el mismo día, es decir, sin haber hecho una reflexión previa. Además, la falta de transparencia y apertura de información relevante por parte de las candidaturas y los partidos políticos genera desconfianza en todo el sistema político.

Por su parte, *Voto informado* es una iniciativa del Jurado Nacional de Elecciones que busca promover la acción en colectivo para que la ciudadanía reflexione y emita un voto responsable, cuyos objetivos son:

- lograr un compromiso con los partidos políticos, con los medios de comunicación y la sociedad civil a través del llamado *pacto ético*, y
- contribuir a mejorar la calidad de las elecciones y conseguir una actitud responsable de la ciudadanía. Aquí intervienen la

sociedad civil, los medios de comunicación y la ciudadanía en general.

La idea fundamental es difundir las hojas de vida de las candidaturas y los planes de gobierno. Hasta la elección del 2006 en el Perú no era una obligación que la o el candidato presentara su hoja de vida. Hoy es diferente.

En este proceso, cada entidad tiene su función. La del organismo electoral es promover las actividades y publicar las hojas de vida y planes de gobierno en internet, impulsando esta campaña en todo el Perú. La sociedad civil, a través de redes e internet, promueve eventos internos y externos, y produce material informativo. Los medios de comunicación fundamentalmente realizan la labor de difundir el compromiso de emitir un voto informado, promover la fiscalización ciudadana de las hojas de vida de las candidaturas, y difundir y analizar los planes de gobierno. Además, se han identificado distintos colaboradores, como empresas estatales y privadas, el Poder Judicial en labor conjunta con la ONPE, y las universidades.

Infogob es un observatorio de gobernabilidad, una herramienta en internet que es la base de nuestra campaña de información a la ciudadanía. Mediante esta iniciativa se observa al político y a la localidad. Por ejemplo, en este sitio de internet se encuentra la información sobre Alan García, su historial, su hoja de vida – datos personales, formación, experiencia laboral en el ámbito privado, los cargos que ha ocupado dentro de su partido. Si buscamos a Ollanta Humala podemos además ver su plan de gobierno.

También está disponible un mapa del Perú donde se puede ver, por ejemplo, Arequipa, quiénes son las autoridades, los lugares e información de cada persona, la historia, etc. Esto nos ha ayudado mucho con el tema de la información y está accesible a cualquier persona.