



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*  
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

**International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden**  
**Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22**  
**E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int) Web: [www.idea.int](http://www.idea.int)**

## XXXVII. LA VOTACIÓN Y EL VOTO DE LOS ANALFABETOS

JORGE LAZARTE R.

### 1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Como fruto de los procesos de redemocratización y de la valoración colectiva de la democracia desde principios del decenio de 1980 en América Latina, surgen en el seno de la sociedad nuevas exigencias que apuntan a que el mecanismo electoral se convierta en fuente aceptable y compartida de legitimación del poder.

Entre estas exigencias básicas figuran la confiabilidad de los procesos electorales y respecto al voto ciudadano. Se trata de que el voto del ciudadano sea realizado en condiciones tales que exprese la voluntad efectiva del elector. Por ello, toda la legislación electoral de América Latina destina un capítulo especial a la votación, entendida como el acto en el que culmina todo el proceso electoral y por el cual éste tiene sentido. Éste es el tema que se examinará en este capítulo.

La votación es también un mecanismo de participación política. La democratización durante las dos últimas décadas en América Latina ha estado acompañada de demandas de participación que habían sido sofocadas por el autoritarismo anterior. La legitimidad del mismo sistema democrático depende significativamente de la participación ciudadana. Ya no es sólo la élite la que debe legitimar el poder, sino también la sociedad, lo que implica, como requisito, la universalización de la ciudadanía, sin las trabas censitarias o de capacidad educativa, y que incluya en la masa ciudadana, entre otros sectores, a los analfabetos. Con todo, esa universalización del voto no es suficiente, como es el caso de Bolivia, donde como consecuencia de la revolución de 1952 se instituyó el voto universal, pero dejó pendientes las garantías legales y, de hecho, que aseguren el ejercicio del derecho al voto universal. La ecuación democrática actual es: a mayor confiabilidad y participación en los procesos electorales, mayor legitimidad del sistema político.

Ahora bien, confiabilidad y participación plantean algunos problemas legales y prácticos. Por el lado de la confiabilidad, y dentro del marco de este estudio, están las condiciones en las que el elector ejercita su derecho al voto. Este ejercicio implica una serie de mecanismos de identificación, verificación, control y, a veces, de sanciones al elector, que aseguren que ha cumplido con todos los requisitos legales de habilitación, y que, por lo tanto, su decisión será libre y libremente expresada con los medios a su disposición, sin interferencias extrañas y sin temor a represalias por su decisión de voto. Estos mecanismos resumen años de experiencia y deben expresar la voluntad del Estado de otorgar confianza al elector y a todo el proceso electoral. Está claro, entonces, que se trata tanto de la legislación, donde hay avances significativos, como de prácticas que refuercen y hagan viable la normatividad legal.

Por su parte, también la participación ciudadana plantea algunos problemas, a veces más prácticos que legales, sobre todo respecto a sectores vulnerables o débiles de la población. La participación electoral en América Latina es variable, según los sectores o grupos sociales.<sup>1</sup> Unos sectores tienen tendencia a participar más que otros. Esto es asimismo cierto cuando se trata de la falta de participación, que tampoco está distribuida en forma homogénea. Normal y porcentualmente los que no participan son determinados sectores sociales “desfavorecidos”. Éstos también son los que suelen aportar más cuando esa no participación crece. No deja de ser significativo que sean estos sectores los que constituyan la base social y electoral de los movimientos “informales” y de la llamada “informalidad política”.

Uno de estos sectores clave son los analfabetos o los que, habiendo sido alfabetizados en algún momento, son considerados analfabetos funcionales por que encuentran dificultades en la escritura, lectura y comprensión. Estos sectores son cuantitativamente significativos, según el país de que se trate; en varios países su promedio es alto en comparación con la población total. Su peso cuantitativo, y el hecho de que sean los más propensos a no participar, plantea problemas de legitimación al sistema político (sistema político de los “ricos” en la percepción popular), que a su vez, en juego de *boomerang*, refuerza la situación de vulnerabilidad de estos sectores desfavorecidos. Los analfabetos, que suelen ser además los más pobres,

<sup>1</sup> Para una visión general de la participación electoral, puede verse Payne *et al.* (2003: cap. 3). Análisis más desagregados sobre el tema sólo es posible encontrarlos en investigaciones de caso, como es el estudio de Boneo y Torres Rivas (2000). Respecto a la importancia de los factores logísticos, puede verse Lazarte (2003).

votan menos y, cuanto menos votan, menos son tomados en cuenta por el sistema político, que a su vez sufre un déficit de legitimidad por esta falta de participación (aunque en este déficit intervengan también otros factores). Estos problemas se hacen mucho más preocupantes en países fuertemente heterogéneos en términos étnico-culturales, y donde el analfabetismo suele yuxtaponerse con estas diferenciaciones.

Por ello es importante saber no sólo las condiciones de ejercicio de la votación, sino hasta qué punto estas condiciones son las adecuadas y tienden a facilitar el voto de los sectores más vulnerables de la sociedad, en especial de los analfabetos. Estos sectores, de acuerdo con observaciones empíricas, suelen optar por el retiro si encuentran dificultades en exceso para ejercer su derecho de votantes.

En consecuencia, este capítulo será organizado en dos partes. En la primera trataremos lo referente a la votación, y en la segunda vincularemos esta primera parte con un caso especial de ciudadanos y eventuales electores, que son analfabetos. En los dos casos el análisis partirá de la conceptualización del objeto de estudio y, seguidamente, nos referiremos a la legislación vigente en los países estudiados, tanto en el ámbito de las constituciones políticas como de las leyes propiamente electorales. Luego haremos un análisis comparativo entre los países de referencia, a partir de ciertas variables que nos permitan a su vez, y hasta donde fuese posible, contrastar la legislación vigente con la práctica electoral. Finalmente, en las conclusiones se formularán algunas observaciones que mejoren las condiciones de votación, haciéndolas más manejables, confiables y democráticas.

## 2. EL PROCESO DE VOTACIÓN Y EL MECANISMO DEL EJERCICIO DEL VOTO

### 2.1. Definición

Por razones metodológicas, empezaremos por distinguir tres conceptos que suelen estar mezclados o confundidos en la legislación electoral, pero que se refieren a objetos distintos de un proceso electoral: el sufragio, el voto y la elección. Llamaremos *sufragio* al derecho reconocido de expresar una voluntad en las decisiones políticas; *voto*, al medio por el cual esa voluntad es expresada, y *elección* a la decisión expresada en una preferencia manifestada con base en el voto. Mientras que el sufragio como derecho está previsto en las constituciones políticas de América Latina, el voto y la

votación (y la elección) están reglamentados en las legislaciones electorales respectivas.

De manera general, en la legislación latinoamericana el voto es considerado un derecho libre, igual, directo, obligatorio y secreto. Ese derecho que convierte a los individuos en ciudadanos, es reconocido a los 18 años, excepto en Nicaragua, donde es reconocido a los 16,<sup>2</sup> y en Brasil, donde es opcional entre los 16 y los 18 años.<sup>3</sup> La opcionalidad suele también determinarse constitucionalmente para los ciudadanos que hayan superado un límite de edad (Brasil<sup>4</sup> y Perú<sup>5</sup> para los mayores de 70 años).

De igual modo, la mayoría de las constituciones establece que ser ciudadano es tener capacidad legal de elegir y ser elegido, mientras que ser ciudadano en “ejercicio” es estar inscrito en el registro electoral, es decir, ser votante. Las constituciones de varios países (Chile, Argentina, Ecuador, Panamá y Paraguay) no dicen nada respecto a la segunda calidad.

Por de pronto, lo que puede advertirse es que todas las leyes o códigos electorales consagran un capítulo especial, generalmente designado con el nombre de *votación*, para referirse a la serie de actos cuya resultante es el ejercicio del derecho al voto. Existe consenso en lo que abarca esta serie de actos, la diferencia suele estar en su tratamiento, en unos casos más desarrollado, casi puntilloso, como en Bolivia, Brasil, Costa Rica y México.

De manera general, esta sucesión de actos empieza con la presentación del elector ante la autoridad electoral respectiva (casi siempre llamada “mesa receptora”, encargada de dirigir y administrar el acto del voto) y concluye cuando el elector deposita su voto en una urna. Entre ambos actos se suceden acciones de detalle que enlazan el acto inaugural con el terminal.

Por lo tanto, podríamos diferenciar nominativamente esas fases del siguiente modo: 1) condiciones previas y registro electoral; 2) documentos de identificación; 3) forma y medios físicos de votación; 4) signo de la votación; 5) recinto y secreto del voto; 6) emisión del voto; 7) constancia del voto; 8) logística informativa; 9) sanciones. Éste será el esquema de exposición que seguiremos. Dejaremos fuera varios aspectos implicados en el tema central, como las garantías del voto, puesto que su tratamiento es objeto de otro artículo de esta obra.

<sup>2</sup> Véase la Constitución Política de 1987, con las reformas de 1985, artículo 47.

<sup>3</sup> Véase la Constitución de la República Federativa del Brasil, con las reformas hasta 2001, artículo 14, inciso c.

<sup>4</sup> *Idem*, artículo 14, b.

<sup>5</sup> Constitución Política del Perú de 1993, actualizada en 2000, art. 31.

## 2.2. *Condiciones previas y registro electoral*

En general, la Constitución Política establece los derechos fundamentales de las personas, entre ellos, como hemos visto, el derecho al voto y la condición de ciudadanía, pero es la legislación electoral la que reglamenta ese ejercicio. Esta reglamentación, se encuentra en las leyes o los códigos electorales, o decretos supremos, como en el caso de Perú, o en un reglamento específico, como es el caso de Guatemala, que establece los requisitos y documentos necesarios para votar.

Así, la legislación electoral ratifica la edad de la ciudadanía, que es el primer requisito de los que son considerados constitucionalmente ciudadanos. Además de esta condición, en todas las constituciones, y en particular en las normas legales específicas, se establecen otras condiciones complementarias legales y administrativas que desarrollan la idea de la ciudadanía en ejercicio. Otro requisito para votar, y que sigue a los anteriores, es inscribirse y estar en el padrón electoral o registro cívico, pero son dos fases distintas y pueden existir por separado, aunque no se presenten así las cosas en los textos legales (véase el cap. xx de esta obra).

Por un lado están los países en los cuales es necesario estar inscrito en el registro electoral, lo que supone casi siempre que estas inscripciones se realicen por lo general antes de cada elección. Es el caso de la mayor parte de los países, que a la fecha disponen de un padrón electoral permanente. Brasil establece la obligatoriedad de la inscripción, pero no menciona explícitamente ninguna forma de registro permanente, aunque en los hechos así es.

Por otro lado están los países en los cuales el requisito explícito es formar parte del padrón electoral, lo que implica, en la mayoría de los casos, que el registro es permanente y que las inscripciones, cuando se llevan a cabo, sirven para completar el padrón.

Finalmente, existen otros países en los que la incorporación al padrón electoral es directa o automática, desde el registro civil, sin procesos previos de inscripción. El más conocido es el caso de Costa Rica, único país de América Latina con larga experiencia electoral ininterrumpida desde fines del decenio de 1940, y cuyo modelo sirve de referencia a otros, sobre todo de América Central. Es también el caso de Brasil, Ecuador y Venezuela.

La posibilidad de dar forma al registro electoral permite contar con un padrón electoral permanente, lo que evita inscripciones continuas e incómodas de todo el electorado en cada elección, como ocurría en lo que po-

dríamos llamar “procesos artesanales” de administración electoral del pasado. El padrón permanente sólo se modifica o depura en casos especiales establecidos en la legislación electoral. Con todo, en general, una renovación total del padrón se practica cada cierto tiempo, generalmente una década, por analogía con los censos de población, para corregir los errores acumulados a lo largo de años por depuraciones defectuosas o datos incompletos, que sobredimensionan el padrón y tienen efectos negativos en los porcentajes reales de abstencionismo.

### *2.3. Documentos de identificación*

Una vez que han sido satisfechas las condiciones y entrando de hecho en el proceso de la votación, toda la legislación electoral de América Latina, establece la obligatoriedad del votante de presentar el documento de identidad exigido, que no es el mismo en todos los casos. Algunos países, como Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela, exigen la presentación de la cédula general de identidad del país; en otros casos, se exige sólo la presentación del documento electoral, cívico o de ciudadanía, expresamente emitido para estos actos, como en Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Uruguay. En estos casos el documento electoral suele llevar la fotografía del ciudadano, tal como lo especifican Brasil, Colombia, Costa Rica y México, y remplaza al documento de identidad. En el caso de El Salvador, los dos documentos tienen igual valor. En Colombia, la cédula de ciudadanía laminada tiene el valor legal de un documento de identidad común. Por último, existen países en los cuales se puede votar con cualquiera de los dos documentos de identificación, como en Argentina, o donde el mismo documento es al mismo tiempo designado de identidad y de ciudadanía, como en Ecuador.

Una vez que el elector presenta el documento de identidad, toda la legislación establece la obligatoriedad de la verificación, confrontando los datos del documento con los datos de la lista de electores. Las legislaciones hondureña y mexicana, con el fin de que esta verificación sea lo más confiable posible, han elaborado un padrón electoral fotográfico auxiliar. La legislación paraguaya establece, además, si el elector tiene o no ya marcada la tinta indeleble. México es más laxo al establecer una gama de medios de identificación, incluido el aval de uno de los miembros de la mesa electoral sobre la identidad del elector.

Si la coincidencia entre el documento habilitante y la lista del registro electoral se produce, entonces se pasa a la siguiente fase. De otro modo, en caso de dudas sobre la identidad de la persona, se ponen en marcha procedimientos de verificación y sanciones si se confirman esas dudas. La legislación chilena ha extremado estos procedimientos al establecer que cada mesa electoral debe contar con un “experto” en identidad y en impresiones digitales.

En todos los casos son los miembros de la mesa electoral quienes deben decidir en cada situación sobre las dudas de identidad.

Al respecto es bastante difícil definir normativamente las dudas y diferenciar con claridad las faltas aceptables de las no aceptables. Sin embargo, para evitar que los ciudadanos sean perjudicados en su derecho al voto por errores “subsanales”, no atribuibles directamente al elector, la legislación argentina y la peruana han intentado definir esos casos subsanales que no ponen en duda razonable la identidad del elector. En Paraguay se dice que la diferencia entre los datos del documento de voto y los registrados en la lista de electores debe ser manifiesta para echar andar los mecanismos de impugnación. Con ello tal vez se busca frenar una excesiva discrecionalidad del jurado en perjuicio del votante.

Cuando se verifica la irregularidad de los datos de la identidad, una sanción inicial compartida es la retención de los documentos incriminantes, con el debido registro del caso. A ello suelen acompañar otras sanciones, como la inhabilitación para el ejercicio del voto, la remisión del caso a las autoridades pertinentes para su juzgamiento y, según los casos, el establecimiento de sanciones pecuniarias. La legislación argentina, lo mismo que la peruana, la hondureña y la uruguaya, establecen la posibilidad de arresto inmediato, si el caso es de doble voto, pero en Argentina la impugnación no es un impedimento para votar, aunque luego sea arrestado.

#### *2.4. Forma y medios físicos de la votación*

Una vez que se ha verificado la identidad del votante, éste recibe la(s) boleta(s) o papeleta(s) con la(s) que va a votar. El que reciba una o varias papeletas y tenga uno o varios votos tiene importancia en la práctica, sobre todo tratándose de votantes de perfil socioeducativo bajo. Debido a que los puestos electivos son cada vez mayores por efecto de la misma democratización del sistema político y la descentralización, la tendencia general es a hacer votar con varias papeletas a la vez en elecciones simultáneas (véase



el cap. XXXV de esta obra). En la práctica los ciudadanos de perfil sociocultural bajo suelen perderse en el manejo de varias papeletas, como en el caso de Paraguay o Nicaragua, donde se vota con varias boletas a la vez. El resultado suele ser el mismo cuando se vota con una sola papeleta y se deben marcar varios votos; la boleta adquiere dimensiones gigantescas con decenas de candidatos, como en Colombia. En Perú se ha estimado que el porcentaje de votos nulos es alto, particularmente en el campo, debido a la complicación del sistema del voto preferencial.

En todos los países estudiados, con excepción de Argentina y Uruguay, las boletas o papeletas de voto son entregadas al elector por los miembros de la mesa receptora, y en general contienen marcas o signos que pueden ser identificados al retorno del elector antes de ser introducidos en la urna. En Argentina, Uruguay y Panamá, esas papeletas se encuentran en el recinto del voto, lo que no deja de plantear eventuales problemas de control casi permanentes por parte de los miembros de la mesa para evitar su desaparición.

Fuera de estos medios tradicionales y “artesanales” de voto, en varios países se ha planteado la posibilidad de instalar medios mecánicos de voto mediante máquinas de votación. De hecho, la legislación brasileña desde 1995 establece el “sistema electrónico de votación y escrutinio” que hoy cubre todo el territorio del país, luego de varios ensayos previos. Otros países, como Venezuela, también prevén en un capítulo de su legislación el voto mecánico y han ensayado medios computarizados de voto. A la fecha varios países están en camino de automatizar sus procesos electorales, entre ellos, los de votación. Uno de los problemas que habían frenado estas experiencias, su alto costo para un solo país, parece estar resolviéndose mediante préstamos —a costos aceptables—, de las máquinas de votos ya disponibles, como es el caso de Brasil, hacia países que los necesitan, como Paraguay.

### *2.5. El signo de la votación*

Para votar, el votante debe realizar un acto simple que consiste en marcar con un signo visible, como dice la Ley Electoral boliviana, en la papeleta de voto y expresar así su preferencia. Sólo en Argentina, Uruguay y Panamá, en razón de que las papeletas son de partidos y no de candidaturas, no hay necesidad de marcar nada, sólo es necesario escoger la papeleta de preferencia del elector e introducirla en el sobre.

En los otros países en los que hay que marcar propiamente la opción, no hay en la legislación unanimidad respecto al tipo de signo que debe ser marcado, pero en todos los casos se entiende que la expresión de la voluntad del elector debe ser clara y unívoca. Esto ha llevado a legislaciones como la brasileña, la guatemalteca, la nicaragüense y la peruana a especificar que la marca del voto debe ser una X. En Chile se marca una línea vertical sobre una horizontal ya impresa. En Venezuela se vota con un sello que se marca en la boleta y que es proporcionado por la mesa receptora. En cambio, Costa Rica es el único país donde aún se exige que la marca del voto sea la huella digital. En los otros países, el voto consiste simplemente en marcar un signo no específico, pero claro, que muestre la voluntad del votante. Así lo establece la legislación boliviana, la salvadoreña, la hondureña, la mexicana y la paraguaya, la legislación ecuatoriana al respecto es muy avara en informaciones, pero en la práctica se vota marcando con un signo en la papeleta electora.

La mayor parte de las legislaciones anticipan situaciones producidas por electores discapacitados. Entre las excepciones están Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador y Guatemala, que no dicen nada respecto al voto de los invidentes o discapacitados en general. Chile sólo permite que los invidentes sean acompañados hasta la mesa de voto. En cambio, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela establecen que para el voto de los invidentes habrá boletas en braille, y a los impedidos se les permite ir acompañados por personas de su confianza, como en Guatemala, Panamá y México. En el caso de Honduras, los discapacitados deben expresar públicamente su voto, y de acuerdo con ello el presidente de mesa marcará la boleta según la voluntad de elector.

### *2.6. El recinto y secreto del voto*

En esta fase de la votación lo más importante se relaciona con las condiciones en las cuales el votante va ejercer el derecho al voto mediante la papeleta de voto. Estas condiciones deben ser las adecuadas para que ese voto sea secreto. Como se recordará, el secreto del voto es una cualidad inherente a su ejercicio y todas las constituciones y la legislación electoral lo reconocen como un derecho básico del ciudadano.

Para hacer efectivo este derecho, todas las legislaciones de América Latina han previsto lugares especiales, llamados en general “recintos electo-

rales”, en los cuales los electores votan. La ubicación de los recintos es responsabilidad de los organismos electorales y en todos los casos deben ser fácilmente accesibles al elector.

Una parte de la legislación establece que esos locales de voto pueden estar instalados en lugares públicos o, en su defecto, en lugares privados. Esto es lo que dice la legislación de Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. La legislación argentina autoriza que se vote en un lugar privado, como el domicilio del presidente de la mesa receptora, si no fuera posible contar con una dependencia pública. Existen también países en los cuales la legislación determina que los lugares de voto deben ser sólo locales públicos. Es así en Ecuador, Panamá y Perú. En Colombia, a falta de alternativa, se habilitan lugares de voto en plazas públicas. El Salvador prohíbe que las mesas estén en las instalaciones militares, lo mismo que Bolivia, sólo que en este último caso, por decisión del organismo electoral. Por último, hay países como Honduras, Paraguay y Venezuela en los cuales su respectiva legislación no establece nada al respecto; o, cuando dice algo, se limita a facultar a los organismos electorales a definir los lugares de voto, como la de Guatemala. La legislación nicaragüense establece que los lugares de voto funcionarán en los mismos lugares en que funcionaron las mesas de inscripción.

En todos los casos, el espacio del recinto está diferenciado en dos partes. En una de ellas se instala la mesa electoral y en la otra la cabina o cámara electoral aislante, sin comunicación exterior donde el elector vota. La legislación mexicana y la peruana estipulan la instalación de cortinas o mamparas cerradas para el votante. Colombia lleva a cabo una verdadera operación de infraestructura para habilitar espacios cerrados; cuando se tiene que votar al aire libre, es en cabinas de cartón.

De cualquier manera, en legislaciones como la de Panamá, Perú, Venezuela y México hay excepciones al carácter secreto del voto. Es el caso de los discapacitados e invidentes, a los cuales se les puede permitir acompañarse de una persona de su confianza (Panamá y Venezuela) o, en su defecto, con un miembro de la mesa electoral para que los ayude a votar (Honduras). En este último caso, que es también el de Costa Rica, el votante expresa públicamente su preferencia electoral, y es el presidente de la mesa el encargado de marcar el voto así expresado. En Bolivia, con el fin de proteger el secreto del voto, los invidentes votan en boletas especiales, pero su legislación no dice nada respecto a los demás discapacitados e impedidos de votar por sí mismos. Chile prevé para el mismo caso planillas para votar sobreponiéndolas a la boleta.

### 2.7. *Emisión del voto*

Después de marcar el voto en condiciones que aseguren su carácter reservado y secreto, el votante lo deposita en una urna. En algunos casos, como en Argentina, hay una para cada sexo. Las urnas deben estar a la vista de la mesa receptora. En Ecuador suele haber junto a la urna un miembro de las fuerzas armadas para garantizar su seguridad, caso muy excepcional respecto a los demás países de América Latina, que tienen a sus fuerzas armadas acuarteladas.

El votante, antes de depositar su voto, debe mostrar ante la mesa receptora respectiva que la papeleta o el sobre que va a introducir en la urna es el que recibió de manos de la misma mesa. En seguida, se hace constar en la lista de votantes que ese elector ha votado. Esta constatación puede consistir en la firma de elector (Bolivia), su impresión digital (esta exigencia en Venezuela es para todos los votantes y no sólo, por ejemplo, para los invidentes, como es el caso del Ecuador), o en una marca, por ejemplo “votó”, que hace un miembro del jurado en la lista de votantes (Paraguay y Argentina).

El tiempo de la votación es variable. Así, en Argentina se vota desde las 8 hasta las 18 horas; en Bolivia, desde las 8 hasta las 16 horas; en Costa Rica desde las 5 hasta las 18 horas; en El Salvador desde la 7 hasta las 17 horas; en Honduras desde las 5 hasta las 17 horas; en Uruguay desde las 8 hasta las 19:30 horas. El tiempo de votación generalizado es de ocho horas. Las diferencias sólo pueden explicarse por factores de conveniencia de cada país. Resulta importante la situación de los votantes, una vez que ha concluido el horario legal. A este respecto, la legislación ecuatoriana se diferencia de las demás porque establece que, terminado el plazo, a las 16 horas, debe cerrarse la mesa de votación (lo que deja sin resolver la situación de votantes en espera). En los otros casos, o se admite explícitamente que si hay sufragantes en espera pueden votar (Bolivia, Paraguay y Venezuela) o no se dice nada y son la práctica y el criterio de la mesa los que deciden.

El tiempo de permanencia del votante en la cabina de voto está también legislado en varios países. Chile fija un minuto la permanencia en la cabina de voto; Nicaragua, dos, lo mismo que Uruguay; Paraguay, tres y Venezuela, cinco minutos. Costa Rica establece un tiempo de seis minutos, calculado para todo el proceso de votación, del cual dos están destinados a la permanencia en el recinto de voto. La diferencia tiene que ver, entre

otros factores, con la complejidad del acto de votar (con una papeleta o varias, y si se debe marcar una sola vez o varias).

Las demás legislaciones sólo establecen que el tiempo de permanencia debe ser el necesario, o no dicen nada al respecto, dejando que este tiempo sea determinado por la mesa receptora.

### *2.8. El control y la constancia del voto*

Ya para finalizar el proceso de voto, la legislación prevé procedimientos de control sobre el acto de voto ya realizado. Al elector se le pide marcar con tinta indeleble uno de sus dedos, por lo común el pulgar. Es el caso de Bolivia, Colombia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela. Aunque el efecto buscado con el uso de la tinta indeleble es hacer más difícil la posibilidad del voto doble o múltiple, su efectividad depende de varios factores: de la calidad del producto, de los recursos disponibles, puesto que muchas veces hay que importarlo; y por último depende de que el votante sea controlado en la mesa receptora antes de votar. Esta verificación no está necesariamente en la legislación electoral. Los países que lo hacen por disposición legal son Colombia y México, en las mesas llamadas “especiales”. Argentina y Uruguay no siguen el procedimiento de entintar, lo que no perjudica, sin embargo, la confiabilidad del resultado electoral.

Diríamos más bien que el control con la tinta es la herencia artesanal, cuyo uso se explica donde aún no hay padrón actualizado y debidamente depurado.

La emisión del voto suele acabar con la extensión de una constancia de voto, sea mediante la forma de un sello en el documento cívico (Argentina) o en la cédula electoral (Guatemala, México y Panamá), sea desprendiendo una esquina (“tirilla” en Uruguay y “talón” en Chile) del sobre o boleta, o se le extiende un “certificado de sufragio” (Bolivia).

Esta constancia tiene luego su importancia cuando se trata de probar que se ha ejercido el voto “obligatorio”, evitando quedar sujeto a las sanciones establecidas para los renuentes al voto. En Costa Rica, por el contrario, el elector no firma nada ni recibe ninguna comprobación de su voto. Brasil tampoco entrega nada como constancia, excepto la marca en la lista de votación.

### 2.9. *Logística informática*

A pesar de existir normas, en varios casos detalladas, sobre el proceso de votación, los organismos electorales se han visto enfrentados a la situación de comunicar estas disposiciones al elector común. Por ello la legislación electoral suele incluir disposiciones prácticas de información, que podrían ser de sentido común, pero que a falta de hábito de voto y de sus procedimientos son de enorme ayuda para los votantes, ante todo, para aquellos que tienen desventaja por su grado de instrucción o por su escasa información, o simplemente carecen de interés para este tipo de actos. Así, la legislación de Argentina prevé la instalación de carteles explicativos del voto y del padrón de la mesa para consulta por el votante; Guatemala tiene un “alguacil” o inspector en la mesa receptora encargada de orientar a los ciudadanos; México edita instructivos para votar; en Nicaragua y Venezuela la junta o el jurado electoral debe explicar al ciudadano la forma de emitir su voto; Uruguay fija carteles con las sanciones establecidas por ley, y en Bolivia y Costa Rica se emiten papeletas invalidadas de voto para ilustrar a las autoridades electorales de mesa la forma en que debe votarse.

En otros casos, sin que las disposiciones legales lo establezcan y sólo por consideraciones basadas en la observación empírica y previsoras, los organismos electorales han tomado a su cargo montar toda una infraestructura comunicativa en los días previos a las elecciones y el mismo día, de tal modo que los ciudadanos estén informados de lo que tienen que hacer para emitir su voto y no se pierdan en un proceso que aún les es poco familiar. De igual modo, ha sido muy útil establecer oficinas de información o agentes electorales encargados de informar al ciudadano en el día de las elecciones. Bolivia difunde información por los medios, fija carteles y establece oficinas en los lugares de voto para orientar al ciudadano, juntamente con la habilitación de miles de estudiantes como “guías electorales” el día de las elecciones; y Costa Rica, a su vez, también recurre a jóvenes bachilleres para manejar las listas del padrón con las cuales pueden indicar a los electores interesados la ubicación de sus mesas de votación. La fijación de grandes carteles explicativos en los recintos electorales tiene el mismo fin informativo. Estas prácticas están muy generalizadas en los países de América Latina, en particular en los que la experiencia electoral es muy reciente y las tareas de información suelen cumplirlas directamente los miembros de las mesas receptoras el día de las elecciones.

Con este fin también se han desarrollado campañas de información, capacitación y motivación ciudadana en muchos de los países de América Latina que carecen aún de experiencia electoral importante y tienen grupos sociales desfavorecidos, que suelen ser la mayoría de la población. Estas campañas de información deben proseguir y ser profundizadas, sobre todo cuando se trata de grupos rurales desfavorecidos. Se ha observado que si el votante encuentra dificultades en la práctica de su voto, suele desistir de votar. Este desistimiento también podría ser inducido por las complicaciones legales o de hecho en el ejercicio del voto.

Por ejemplo, el diseño poco práctico de las papeletas electorales cuando tienen dimensiones poco usuales o incluye un número crecido de candidatos dificulta que el elector común reconozca a su candidato y propicia que se pierda en el enjambre. De igual modo, puede pasar negativamente en estos sectores desfavorecidos la obligación de marcar varias veces en varias papeletas cuando se trate de elecciones múltiples. En todos los casos la cuestión es de tiempo y de hábito, los costos pueden ser disminuidos por eficientes campañas de información, ante todo visual.

### *2.10. Sanciones*

La legislación electoral examinada tiene un capítulo especial dedicado a los delitos y las faltas electorales. Aquí nos interesa lo referido al tema de la votación. Por un lado, se trata de sanciones fijadas contra una obligación, lo que implica o debería implicar sanciones cuando no es cumplida. La constancia de haber votado es congruente con la obligatoriedad del voto y la prueba de que se ha cumplido con esa obligación. La excepción a esta obligatoriedad es Guatemala, donde se dispone que “nadie puede obligarlo [al ciudadano] a votar”, lo que explica que tampoco se establezcan sanciones contra los no votantes.

A pesar de esta obligatoriedad, son muchos los países en los cuales su legislación electoral no establece sanciones contra los no votantes. Éste es el caso de México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Ciertamente, aquí hay incongruencia entre la obligatoriedad del voto y la falta de sanciones contra el no votante. De cualquier manera, queda como un tema por resolver empíricamente hasta qué punto esta falta de sanciones influye en el ausentismo y el abstencionismo de estos países, o en la participación en los países que sí especifican sanciones.

En los casos en que hay estas sanciones, las legislaciones difieren respecto al tipo de sanciones y la manera de aplicarlas. Lo usual es sancionar con multas en dinero, como es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras y Venezuela; Nicaragua sanciona con arresto de seis a 12 meses, que es la pena más drástica; Argentina, además, inhabilita al no votante para ejercer funciones públicas durante tres años, si esa multa no ha sido pagada; El Salvador también lo inhabilita para los cargos públicos, y en Bolivia no puede realizar determinados trámites administrativos.

La cuestión consiste en la viabilidad y ejecución de esas sanciones, que quizá ayudan a explicar su ausencia en los países ya mencionados. Por lo que se sabe, en la mayor parte de los países donde estas sanciones existen normativamente, no son efectivas en los hechos.

Esta viabilidad es más dudosa en los países que tienen una población o un electorado rural muy significativo, con formas predominantes de vida comunitaria, lejos de las instituciones, a las cuales no recurren sino de manera excepcional. La solución argentina y de otros países de imponer multas, parece ser más efectiva, lo que implica el reconocimiento de la imposibilidad práctica de sancionar a los renuentes que no estén en posibilidad de ejercer cargos públicos.

Entre las sanciones pertinentes al tema también figuran las relacionadas con el voto doble o múltiple. Argentina y Brasil sancionan con uno a tres años de prisión; Colombia de uno a cuatro años; Guatemala, de tres meses a un año; Panamá de dos a tres años; Paraguay de seis meses a dos años, Perú con arresto; Bolivia, con 30 días; Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Uruguay y Venezuela, igualmente sancionan con la prisión. Aquí la cuestión es saber hasta qué punto estas sanciones se cumplen y si lo hacen en todos sus términos. Lo que se sabe es que son muy pocos los casos, y las penas son reducidas en grado considerable respecto a las previstas.

En cuanto al secreto del voto, ya dijimos que figura en toda la legislación de América Latina, pero no en todas ellas se especifican las penas si el secreto es violado. Bolivia sanciona con tres a seis meses de privación de libertad (como en Uruguay), y con lo doble si se trata de un funcionario; Argentina sanciona con uno a 18 meses de prisión a los que violen el secreto del voto. Costa Rica prevé en estos casos el decomiso de la papeleta electoral y sanciones en dinero y penas de prisión. Perú castiga con prisión de un mes a un año; Paraguay tiene una de las legislaciones menos tolerantes con la violación del secreto del voto, pues fija una sanción de uno a cinco años de prisión y Brasil sanciona hasta con dos años para el infractor. En el mis-



mo sentido se orientan las legislaciones guatemalteca, hondureña y panameña. La legislación mexicana no contiene nada sobre el tema, lo mismo que la nicaragüense y la venezolana. En todo caso, parece ser que a falta de sanciones explícitas suele ser la mesa receptora la que de oficio puede decidir sobre las sanciones correspondientes. Por otro lado, las condiciones mismas del ejercicio del voto, como cuando se vota al aire libre, pueden facilitar la violación del secreto del voto.

A propósito del tema, en la legislación no siempre se hace la diferencia entre la violación del secreto del voto por el mismo votante y aquella que puede provenir del "exterior"; por lo tanto, las sanciones suelen tener esa ambigüedad. Panamá establece una misma sanción para los dos casos.

Finalmente, en toda la legislación latinoamericana se encuentran las garantías electorales y las correspondientes sanciones. Todas tienden a asegurar las mejores condiciones jurídicas y de hecho para que el votante ejerza su función democrática de votar y expresar sus preferencias, incluidas las facilidades el día del voto para liberar a los que tengan obligaciones de trabajo.

### 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Lo primero que debe subrayarse en la legislación electoral de América Latina es la tendencia a cierta estandarización normativa sobre la votación, empezando por la existencia de un capítulo expreso sobre el tema en cada una de las legislaciones electorales.

Segundo, debe también destacarse que algunas legislaciones son más desarrolladas y puntuales que otras, sobre todo las de más reciente data, quizá con el propósito de no dejar al azar o al criterio de los jurados electorales aspectos importantes del acto del voto. Es el caso de países con poca experiencia electoral, como los de América Central. Allí donde no había o no hay aún experiencia electoral, convertida en hábito colectivo, quizá la única forma de asegurar confiabilidad y evitar arbitrariedades es regular hasta los detalles. Con ello la legislación se hace pesada, pero más segura. De cualquier manera, también debe subrayarse el hecho de que muchas legislaciones han sido elaboradas pensando en facilitar el voto del ciudadano y no simplemente en regularlo.

Tercero, el secreto del voto es un principio que está en toda la legislación electoral de América Latina y también prevé, en algunos casos con más detalle que en otros, facilitar las condiciones de infraestructura para

garantizar que el voto sea secreto en realidad, incluyendo sanciones para los que violen este carácter secreto. Sin embargo, se ha observado en los hechos que este principio jurídico no siempre es asumido por el elector. Muchas veces el voto es de grupo (familia, amistades, etc.), con el cual el elector decide y emite su voto, facilitado por las condiciones contextuales (voto en espacios públicos no cerrados, etc.). Por otra parte, el voto secreto individual suele entrar en colisión con prácticas comunitarias “holistas”, tan presentes en las culturas andinas y en los países con “minorías” culturales con fuerte identidad. Aquí también la práctica reiterada y programas de educación ciudadana podrían facilitar la aceptación del principio del voto secreto.

Es recomendable establecer en la legislación la obligatoriedad de organizar oficinas de información electoral que funcionen permanentemente, y no sólo para la coyuntura electoral. Asimismo, aunque en los hechos eso ocurre, parece útil incluir normativamente entre las tareas de los miembros de las mesas la de explicar la forma en que debe votarse, sobre todo allí donde se vota con varias papeletas y para distintos niveles de representación. Además, es aconsejable proporcionar información gráfica para el día de las elecciones, sobre todo en distritos electorales de votación popular o rural o de ambas. En general, vale la pena evitar complicar el voto o, si no es posible, diseñar programas especiales de información a los sectores desfavorecidos. Finalmente, a más largo plazo, sería recomendable reforzar los programas y las campañas de educación cívica y ciudadana en ejecución en muchos países, que acelere la emergencia y consolidación de una cultura política democrática y convierta en sentido común las prácticas electorales. A este respecto es pertinente subrayar la importancia del voto simulado para los niños, como en Costa Rica y otros países, o la explicación gráfica destinada a las mujeres por ONG, como en Bolivia, o el hecho de que las instituciones no políticas, como las escuelas, realicen sus elecciones internas siguiendo el modelo electoral del país.

#### 4. LA VOTACIÓN DE LOS ANALFABETOS

##### *4.1. Definición y presentación*

Aquí trataremos la relación entre la votación y la situación particular de los analfabetos. Por analfabetos entenderemos simplemente individuos o per-

sonas que no saben leer o escribir. Lo primero que puede verificarse —y hace que valga la pena ocuparse de los analfabetos— es el aún alto promedio de analfabetismo en América Latina en comparación con los países industrializados. Sin embargo, este promedio esconde situaciones distintas y contrapuestas, que estimados al año 2000, van desde 2.4% de analfabetos en Uruguay, o 3.2% en Argentina, a 33.5% en Nicaragua o 31.5% en Guatemala.<sup>6</sup> Los demás países están situados en algún lugar de la escala, con un agrupamiento hacia los dos polos. Hay que tener en cuenta que los datos oficiales subestiman la realidad del analfabetismo y el número efectivo de analfabetos. Éste es el caso de Brasil, cuyo porcentaje de analfabetos sería el doble de lo admitido oficialmente. Pero no sólo eso. Ya dijimos que los datos sobre la alfabetización no dan cuenta de otro fenómeno no cuantificado: la existencia de analfabetos funcionales.

Sin embargo, desde el punto de vista legal dejar fuera a estos analfabetos implicaría, como antes, no sólo tensiones, sino ser fuente de deslegitimación del sistema político. A pesar de que las elecciones de América Latina llegaron muy pronto y se vota desde el siglo pasado, el reconocimiento del voto de los analfabetos no fue una tarea fácil. En Bolivia hubo necesidad de una revolución para que ese reconocimiento se produjera. En Brasil, el Código Electoral de 1965 excluía a los analfabetos del derecho al voto activo y pasivo; la Constitución de 1988 les otorga el voto facultativo, es decir, para ellos no vale la obligatoriedad del voto. Con todo, ahora, la generalidad de los países de América Latina reconoce el derecho al voto de los analfabetos. Éste es el principio jurídico, pero el reconocimiento del derecho al voto de los analfabetos suele implicar otros problemas, tanto legales como prácticos referidos a las condiciones en que se ejercitan esos derechos. Más aún, en muchos países de América Latina que son multiétnicos y multiculturales, el analfabetismo concierne en particular a estos grupos originarios.

#### *4.2. La legislación electoral sobre los analfabetos*

1) La legislación constitucional. En cuanto a la situación jurídica en el ámbito constitucional, en general no se hace referencia explícita ni implícita a los analfabetos. Este “vacío” se puede interpretar como un revelador po-

<sup>6</sup> Población analfabeta de 15 años de edad y más, calculada sobre proyecciones hechas por la UNESCO y revisadas en 2002. Véase el *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

sitivo de la universalidad del voto, y que por lo tanto ha dejado de ser un grupo discriminado por razones de “instrucción”. También la generalidad constitucional define la condición de ciudadano por la facultad de elegir y ser elegido.

Sin embargo, algunas cuantas constituciones sí hacen referencia a los analfabetos y de manera, diríamos, negativa. Así, la Constitución de Brasil, como ya dijimos, por un lado determina que el voto para los analfabetos no es obligatorio sino facultativo, y por otro, que no son elegibles.

En el caso de Venezuela, la Constitución de 1999 anuló el requisito de la Constitución de 1961 que especificaba que para ser elegibles y desempeñar funciones públicas, había que saber leer y escribir, herencia de un pasado no muy democrático. La de Chile de 1980, aunque define la ciudadanía en los términos ya mencionados, también introduce un sesgo discriminatorio al establecer como requisito para ser diputado haber cursado enseñanza media o su equivalente. Éste es el caso, también, de El Salvador, donde para ser diputado se exige gozar de notoria honradez e instrucción, aunque deja sin aclarar lo que debe entenderse por tales cualidades. Por su parte, Ecuador se une a Brasil al establecer que el voto de los analfabetos es optativo, pero otorgándoles el derecho de ser electores y elegidos.

2) La legislación ordinaria. Los textos constitucionales normalmente remiten la especificación de la norma general a leyes y reglamentos especiales. Esto es lo que ocurre con el tema que estamos tratando. Sea que se trate de leyes electorales o de códigos electorales, éstos suelen empezar transcribiendo el texto constitucional para luego darle un mayor desarrollo en puntos más específicos. Según los textos legales hagan o no referencia a los analfabetos, y en que grado lo hagan en principio, diferenciamos tres o, mejor, cuatro grupos de países.

En el primer grupo de países, la referencia a los analfabetos está vinculada con la posibilidad de ser elegidos, puesto que toda la legislación les reconoce el derecho al voto. Así, la legislación de Venezuela, donde si bien la ley electoral posterior al texto constitucional elimina la referencia explícita al requisito de saber leer y escribir para desempeñar funciones públicas, remite, sin embargo, a la Constitución cuando trata de las condiciones de elegibilidad. A su vez, el Código Electoral de Brasil, anterior a la Constitución de 1988 y aprobado por un gobierno militar (1965), determina que los analfabetos no pueden ser electores, mientras que la Constitución de 1988 sólo excluye la posibilidad de que sean elegidos, como ya vimos. En esta ca-

tegoría está también El Salvador, cuyo Código Electoral fija el requisito de saber leer y escribir para ser miembro de los concejos municipales. Ecuador se refiere a los analfabetos como electores, y determina que a ellos no les alcanza la obligatoriedad del voto puesto que es facultativo.

Hay un segundo grupo de países donde se menciona también negativamente a los analfabetos, pero ya no en su condición de elegibles, sino de funcionarios electorales. Es el caso de Costa Rica, Argentina, Chile, Ecuador, Guatemala, El Salvador, México, Paraguay y Uruguay, donde los analfabetos no pueden ser miembros de las mesas receptoras de votos, pero pueden ser elegibles —y he aquí cierta paradoja— para cargos permanentes y de mayor responsabilidad, como representantes nacionales. Bolivia exige que de los cinco miembros de la mesa, por lo menos tres deben saber leer y escribir. Chile extiende esta prohibición a las juntas inscriptoras al exigir que sus miembros hayan aprobado la enseñanza básica o su equivalente.

El tercer grupo lo formarían México y Perú, donde se prevé una acción positiva para ellos. México autoriza que los analfabetos puedan ser asistidos por una persona de su confianza en el ejercicio del voto en la medida en que, además de marcar su voto en la boleta, tienen también la opción de anotar el nombre de un candidato no registrado. Perú es el único país cuya legislación prevé el establecimiento de mesas electorales para analfabetos con el fin de facilitarles el voto y están exentos de las sanciones si no votan.

Los demás países, que forman el cuarto grupo, simplemente no establecen nada sobre analfabetos, entendiéndose en forma positiva que no deberían tener ningún impedimento legal en su condición de electores o elegibles. En general, la condición de analfabetos es registrada en las listas, libros o padrones municipales, normalmente con fines estadísticos.

3) La realidad de las disposiciones legales y problemas de hecho. Quizás el problema mayor de la legislación electoral es que uniforma o trata como iguales a poblaciones que son enormemente desiguales en términos de disposición de recursos para ejercer el derecho al voto. O dicho de otra manera, la cuestión no es poner en duda la universalidad de los principios de derecho electoral, que representa una conquista jurídica respecto a las sociedades estamentarias. El problema es que en los hechos existen grupos que tienen más dificultades que otros para ejercer estos derechos. De algún modo, la mayor parte de la legislación electoral ha intentado compensar estas desventajas con disposiciones excepcionales como las que se refieren, por ejemplo, a los discapacitados (véase el cap. XI).

Pero existen grupos demográficamente muy importantes que encuentran dificultades prácticas en ejercer los derechos que las leyes les reconocen. Entre éstos están los analfabetos que, como hemos visto, en muchos países llegan al tercio de la población. Estos grupos se enfrentan a dificultades para ejercer sus derechos, que podemos resumir en los siguientes puntos, algunos de los cuales fueron ya mencionados en las conclusiones de la primera parte.

En primer lugar, hay que considerar las dificultades para contar con los documentos de identidad que les permitan inscribirse en los registros cívicos y formar parte del padrón electoral. A veces, y de manera significativa, ni siquiera están inscritos en el registro civil y figuran como indocumentados absolutos. Casi siempre estos grupos de analfabetos son al mismo tiempo económicamente pobres y, por ello mismo, no cuentan con recursos financieros para pagar los trámites para obtener el documento de identidad. Además son grupos que tampoco sienten la necesidad de tener ese documento de identidad, puesto que buena parte de ellos constituye lo que se ha dado en llamar “los excluidos”. A este respecto tres países han puesto en práctica tres modos de encarar este delicado problema de documentación: Bolivia ejecutó un programa de cedulaación gratuita de varios años para los indocumentados del área rural; Colombia cedula de manera permanente y gratuita, y Paraguay les ha extendido los documentos de identidad.

En segundo lugar, las distancias en el medio rural entre el domicilio de los votantes y las oficinas de inscripción y los recintos de voto son otro factor que actúa de manera negativa sobre el potencial elector. Los analfabetos forman parte de los grupos sociales a los que menos llega la información o que disponen de menos información sobre el ejercicio del voto; las campañas de televisión y de prensa no suelen tener los efectos esperados en el mundo rural, que vive ahora de los medios auditivos.

Los medios y las formas de voto pueden tener, y quizá en los hechos tienen, efectos disuasivos en la participación de estos sectores sociales en proporción con su grado de complicación; peor aún si se encuentran poco alentados para votar. Tendencialmente un buen porcentaje de votos blancos, nulos y de abstención podrían ser resultado de este hecho. Asimismo, el principio de la obligatoriedad podría no tener el mismo sentido que el que tiene para los grupos con grados de escolaridad más elevados. Muchas sanciones establecidas para los renuentes al voto pueden ser de difícil aplicación en estos sectores que forman parte de la “informalidad” y, por lo tanto, no están sujetos a verificación posterior en trámites administrativos

en los cuales se requiera durante cierto tiempo presentar la constancia del voto.

Es claro que tampoco los principios invocados por la Constitución y las leyes para legitimar el voto tienen sentido del “deber” movilizador, sobre todo cuando estos mismos sectores se entrelazan con grupos étnicos diferenciados, con lógicas de percepción y de acción distintas a las de la legislación. Éste también es el caso del principio del voto individual y secreto, que no compagina fácilmente con el principio holista y público en las deliberaciones comunitarias, como ya fue señalado.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una primera recomendación, sobre todo para los países con significativo porcentaje de analfabetos, es hacer viable programas de cedulação masiva y gratuita, o por lo menos disminuir significativamente sus costos.

Segunda: aunque muchas de las dificultades señaladas sólo podrían ser resueltas a largo plazo, cuando se difunda en cada país una cultura democrática compartida y las elecciones constituyan un hábito en la población, disposiciones legales y administrativas pueden contribuir a ese proceso, hacerlo menos largo, neutralizando los efectos negativos que señalamos más arriba. Para ello es conveniente que por lo menos los organismos electorales reconozcan la realidad de la existencia de esos grupos desfavorecidos, demográficamente importantes, de tal modo que diseñen políticas de información y estímulo dirigidas a ellos con el fin de disminuir sus desventajas y ponerlos en condiciones equivalentes a los otros sectores de la población.

Lo anterior implica desarrollar campañas de estímulo, como lo hacen varios países en América Latina con el apoyo de Capel u otras instituciones equivalentes, que incluyen la participación de medios no formales de comunicación y de instituciones como la Iglesia, organizaciones no gubernamentales, jóvenes, vecinos, que suelen tener contacto más inmediato y permanente con estos grupos desfavorecidos. En el caso de Bolivia los sacerdotes aprovechan las misas dominicales para alentar desde el púlpito la participación electoral. En otros países de América Central se registran experiencias parecidas.

Tercera: teniendo en cuenta el número de países que excluyen a los analfabetos de la posibilidad de formar parte de las mesas receptoras de vo-

tos, la experiencia boliviana puede ser muy útil al permitir que sea posible admitir en minoría a los analfabetos. Las desventajas iniciales se compensan con los otros miembros alfabetizados; además se gana en experiencia y en integración política particularmente importante en países con significativo porcentaje de analfabetismo.

Las sanciones que la legislación electoral establece para los no participantes, no suele tener ningún efecto, o por lo menos es muy escaso en estos sectores desfavorecidos, que viven en la periferia del sistema político y no aspiran a ningún cargo público ni hacen trámites administrativos en los cuales se les exija la presentación de la constancia de voto.

En fin, en un momento en el que el sistema democrático muestra algunos signos de fatiga en América Latina y los marcos normativos se han puesto a prueba en años de experiencia continua, las reformas electorales correctivas deben tomar en cuenta la realidad y diversidad de la población, de tal modo que el sistema político sea más integrativo en una sociedad más participativa.