



FORMACIÓN CÍVICO POLÍTICA DESDE LOS ÓRGANOS ELECTORALES: LAS EXPERIENCIAS DE MÉXICO Y COSTA RICA



**FORMACIÓN CÍVICO POLÍTICA DESDE LOS ÓRGANOS ELECTORALES:
LAS EXPERIENCIAS DE MÉXICO Y COSTA RICA**

ISBN: 978-99939-68-32-0

Editor responsable: Tjark Egenhoff

Coordinación Editorial: Rubén Hidalgo Rosales

Diseño y diagramación: Serviprensa, S. A.

La serie de cuadernos de trabajo de la Fundación Konrad Adenauer con sede en Guatemala, es una publicación que busca contribuir al análisis y debate fundamentado sobre temas políticos, económicos y sociales de Guatemala y la región centroamericana.

Las opiniones emitidas en la presente publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Se permite la reproducción total o parcial sin fines comerciales, citando la fuente.

FORMACIÓN CÍVICO POLÍTICA DESDE LOS ÓRGANOS ELECTORALES: LAS EXPERIENCIAS DE MÉXICO Y COSTA RICA

Contenido

- ✓ INTRODUCCIÓN / 5

**Primera parte:
EL CASO MEXICANO**

- ✓ LA EXPERIENCIA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DE MÉXICO EN LA FORMACIÓN CÍVICO POLÍTICA
Sandra García
Instituto Federal Electoral de México / 7

**Segunda parte:
EL CASO COSTARRICENSE**

- ✓ FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y COMPROMISO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO DEL ÓRGANO ELECTORAL DE COSTA RICA
Zetty María Bou Valverde
Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica / 15
- ✓ LA EXPERIENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES DE COSTA RICA EN EDUCACIÓN CÍVICA Y CAPACITACIÓN ELECTORAL
Ana Hazel Villar Barrientos
Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica / 27

**Tercera parte:
UNA VISIÓN PRESCRIPTIVA DE LA
EDUCACIÓN PARA LA VIDA EN DEMOCRACIA**

- ✓ EDUCACIÓN CÍVICA Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA: EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES
Eduardo Núñez
Director Residente NDI para Guatemala y Honduras / 35



INTRODUCCIÓN

CAMBIO DE PARADIGMAS: DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL AL FOMENTO DE LA DEMOCRACIA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES

La formación cívico-política de los ciudadanos no formaba parte de las prioridades del accionar de las instituciones estatales en la fase de transición a la democracia. Dos décadas más tarde, la democracia formal instalada en la mayoría de los países de la región latinoamericana todavía presenta rezagos importantes en la cultura política democrática vigente, reflejados en una debilidad de la institucionalidad y en especial de los partidos políticos.

Por ello sorprende positivamente el papel que asumen cada vez más los órganos electorales en la región ocupando un lugar de vanguardia en la formación de la ciudadanía, no sólo en aspectos meramente electorales, sino como facilitador e impulsor de procesos de formación y capacitación que desembocan en debates públicos necesarios y formando adherentes y partícipes del desarrollo de la sociedad democrática desde edades muy tempranas.

Esto tendrá efectos invalables a largo plazo, por lo que los órganos electorales están cumpliendo –mediante programas muy diversos en Centroamérica– con una tarea fundamental de Estado: la formación de ciudadanos activos, informados, partícipes de los procesos políticos y sociales. Esto marca en cierta manera un cambio de paradigma del entendimiento de las funciones y atribuciones de los órganos electorales en la región, enfocándose en el desarrollo democrático de las sociedades como foco principal de su accionar.

Fue en este contexto que la Fundación Konrad Adenauer (KAS), junto con el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) y el Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Guatemala, organizaron el 13 y 14 de noviembre de 2008 el seminario internacional “**La Formación Cívico Política desde los Órganos Electorales**”. Objetivo general del mismo fue identificar experiencias exitosas de educación cívica impulsadas por algunos organismos electorales de América Latina, que sirvieran para alimentar el proceso de definición estratégica que el TSE está desarrollando en orden a crear órganos, estrategias y acciones en materia de educación cívica como función permanente de su vida institucional.

Las experiencias seleccionadas en esta oportunidad para su estudio y análisis fueron las de México y Costa Rica, en razón del avance obtenido por sus respectivos organismos electorales en la materia indicada. Como se podrá apreciar, se trata sin lugar a dudas de experiencias que pueden ayudar a identificar estrategias exitosas, modelos organizacionales, metodologías y acciones concretas con el fin de enriquecer la visión y definiciones del TSE de Guatemala en su cometido de crear un instituto de formación cívico electoral.

El contenido del presente Cuaderno de Trabajo se estructura a partir de las contribuciones que resumen cada una de las experiencias presentadas en el citado taller. Se organiza en tres partes:

- La experiencia mexicana, sistematizada por Sandra García, que resume la visión y evaluación que el IFE ha tenido en materia de educación cívica, así como las estrategias e instrumentos que ha utilizado para hacer exitoso su esfuerzo.
- La experiencia costarricense, documentada con dos contribuciones. En la primera la magistrada Zetty María Bou Valverde expone la visión y alcances de la función educativa del TSE; en la segunda Ana Hazel Villar Barrientos se refiere más bien a los mecanismos operativos y programas que ejecuta regularmente la máxima autoridad electoral de Costa Rica.
- Finalmente, se presenta un análisis político conceptual elaborado por Eduardo Núñez. En el mismo se relaciona la educación cívica con las funciones clásicas de los organismos electorales y se repasa la importancia que para la democracia tiene que éstos asuman con propiedad tal tarea.

Se espera que este Cuaderno de Trabajo sirva para enriquecer el debate en el seno del TSE sobre su función educativa desde la óptica cívica, política y electoral; así como el debate general en la sociedad guatemalteca, sobre las funciones básicas de su máximo órgano electoral y el necesario esfuerzo que debe realizarse para impulsar la profundización de la cultura democrática en la vida social y política de Guatemala.

Ciudad de Guatemala, Centro América, mayo de 2009

Tjark Egenhoff

Representante Fundación Konrad
Adenauer para Guatemala,
Honduras y El Salvador

Eduardo Núñez

Director Residente NDI
para Guatemala y
Honduras

LA EXPERIENCIA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DE MÉXICO EN LA FORMACIÓN CÍVICO POLÍTICA

7

Sandra García¹

IFE de México

1. EL IFE Y LA EDUCACIÓN CÍVICA

De acuerdo con la Constitución y las leyes de México, el Instituto Federal Electoral (IFE) es el organismo público autónomo responsable de la función estatal de organizar las elecciones federales con certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Junto con esta función estatal, el IFE también tiene a su cargo “en forma integral y directa”, las actividades relativas a la educación cívica. Además, entre sus fines se encuentran los de “contribuir al desarrollo de la vida democrática”, así como el de “llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática”.

Adicionalmente, la Constitución define en su artículo tercero que la concepción de democracia que debe regir las políticas educativas del Estado mexicano es aquella que la considere “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Si bien la definición del concepto “democracia” es materia de permanente debate teórico y político, la mayoría de los que participan en éste destacan dos requisitos indispensables de los sistemas democráticos: celebrar elecciones libres y garantizar un conjunto de derechos fundamentales.

En cuanto a la celebración de elecciones libres, es clara la contribución del IFE al desarrollo de la vida democrática en México. Con este fin, lleva a cabo un conjunto de importantes actividades como son la elaboración del padrón electoral, la impresión de materiales electorales, la capacitación de los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla, la preparación de la jornada electoral y los cómputos, entre otras.

Sin duda, la organización de las elecciones federales es una tarea fundamental del IFE, pero no es suficiente para cumplir el fin de contribuir al desarrollo de la vida democrática. Y no lo es por dos razones. La primera tiene que ver con la esencia misma de la democracia: la vigencia de los derechos fundamentales de la población; la otra es jurídica: la Constitución le asigna al IFE no sólo la organización de los comicios federales, sino también la inmensa responsabilidad de la educación

1. Directora de Educación Cívica y Participación, Instituto Federal Electoral, México.

cívica, de ahí que entre sus fines se encuentre el de coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

Un régimen democrático es deficiente si no existe una ciudadanía que conozca y ejerza sus derechos civiles, sociales y políticos. Más aún, la razón de ser de las normas e instituciones democráticas es permitir y promover el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de la población.

Qué sentido tendría organizar las elecciones periódicamente y de manera impecable si las personas no pudieran ejercer sus libertades de expresión y asociación; si no tuvieran las competencias mínimas para participar de manera autónoma el día de la jornada electoral. Desafortunadamente no se trata sólo de un escenario hipotético sino de una realidad en amplias zonas de México y, en general, de América Latina.

Por esa razón la Constitución de México le asigna la función de la educación cívica a la misma autoridad estatal responsable de organizar las elecciones federales; pues la democracia requiere de elecciones y de ciudadanos, es decir de personas que conozcan, valoren y ejerzan sus derechos fundamentales. Por ello desde su creación, hace 18 años, el IFE fue concebido como un actor clave para la transición democrática mexicana.

2. PROGRAMA ESTRATÉGICO DE EDUCACIÓN CÍVICA 2005-2010

La responsabilidad del IFE en materia de educación cívica ha venido desarrollándose de manera progresiva en los 18 años de su existencia. En sus inicios, el enfoque de esta tarea se centró en la divulgación de los valores democráticos, así como en la transmisión de conocimientos sobre los procedimientos y prácticas de la democracia.

Hacia 2001, el Instituto realizó un primer esfuerzo por integrar una estrategia a corto y mediano plazo, el cual se concreta de manera más integral en diciembre de 2004, con la aprobación del Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010.

Esta evolución progresiva, y ciertamente insuficiente, puede entenderse, en parte, por la complejidad misma del tema: diferentes enfoques teóricos, dificultades metodológicas para medir los avances. También puede explicarse por su naturaleza, pues la formación ciudadana es una tarea de largo plazo y, como tal, requiere de procesos sistemáticos y permanentes, que constantemente se ven supeditados a coyunturas políticas y asuntos emergentes del contexto político y social en el que se desarrollan.

Afortunadamente, a partir de la década de los noventa se ha difundido un consenso sobre la necesidad de fortalecer la ciudadanía para consolidar la democracia y elevar su calidad. Desde esta perspectiva, en la actualidad y en el futuro próximo, la capacidad del IFE para cumplir cabalmente con sus responsabilidades constitucionales y mantenerse como un actor clave para el desarrollo de la democracia en México, dependerá en gran medida de la educación cívica: de las estrategias que se elijan, de los recursos que se inviertan, de la calidad de los programas y de la capacidad y convicción de su estructura para llevar a cabo esta función.

3. POLÍTICAS DE EDUCACIÓN CÍVICA

Como ya se mencionó, el IFE se dotó en 2004 del *Programa Estratégico de Educación Cívica* (PEEC), en el que sostiene que “la calidad ciudadana comienza a construirse cuando la persona siente la necesidad de informarse y exige estar convenientemente enterado de lo que ocurre fuera de su casa; cuando se dota de elementos que le ayudan a discernir, a edificar la crítica personal y a razonar sobre su comunidad política.

Luego la ciudadanía se adquiere cuando la persona se otorga, a sí misma y en toda conciencia, el derecho a influir en el entorno social y político que le rodea. Esta conciencia encuentra su expresión más acabada cuando lleva al sujeto a ser observante y respetuoso del cumplimiento de sus obligaciones ciudadanas”. Y define al ciudadano como “un sujeto de derechos, alguien que conoce sus derechos y tiene la posibilidad y capacidad de defenderlos”.²

A partir de este programa estratégico, el IFE modifica su concepción y la manera de materializar sus políticas de educación cívica. El cambio se logró tanto en aspectos educativos como de gestión administrativa.

En estos últimos años hemos venido sistematizando la experiencia e incorporando sólidas metodologías educativas y tecnología de la información a las políticas de educación cívica, con el fin de fortalecer el rol de líder y coordinador nacional del IFE en esta materia, que por ley le corresponde. Se han logrado avances significativos, particularmente en las políticas de educación cívica dirigidas a población adulta, a las que dedicaré la siguiente parte de mi intervención para resumir sus principales características y resultados.

4. ESTRATEGIA PARA GENERAR CONCIENCIA, CONFIANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En términos generales, el PEEC enfatizó el *enfoque de competencias* –como un sistema de enseñanza aprendizaje que impulsa la formación de sujetos capaces de construir su propio conocimiento y a partir de ello transformar su realidad–, la *descentralización* de las políticas, la *evaluación* de resultados educativos y la *focalización* de los recursos en los grupos social y económicamente más vulnerables.

Para convertir estas orientaciones estratégicas en acciones concretas se diseñó la *Estrategia para generar conciencia, confianza y participación ciudadana*. Antes de pasar a describir sus aspectos más importantes, conviene hacer explícitos algunos de los supuestos que le dan sustento.

En primer lugar, en el IFE creemos que la educación cívica debe poner especial atención en la población adulta. No se trata de subestimar la importancia que en este tema tiene la educación infantil y particularmente el sistema de educación formal. La escuela es uno de los agentes de socialización política más importantes y, consecuentemente, la educación cívica debe ser parte de la currícula de la educación básica.

2. IFE. Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010, p. 21.

Esta es, sin duda, un área estratégica que el IFE debe atender, y así lo ha hecho, particularmente en la currícula de educación básica impulsando un enfoque de educación cívica que enfatiza la autonomía, el pensamiento crítico y los valores democráticos. Asimismo, lleva a cabo actividades extracurriculares como elecciones escolares y consultas.

Sin embargo, en México la cultura política no es predominantemente democrática, por lo tanto la educación cívica no puede limitarse a “transmitir” valores a los niños (como si los adultos que inculcan valores a los niños en la escuela, la familia y la comunidad tuvieran ya una identidad política democrática); la educación cívica debe buscar transformar la cultura política de la sociedad y para lograrlo es necesario combinar programas de educación formal y no formal dirigidos a distintos sectores de la sociedad.

De conformidad con estos supuestos se ha venido definiendo y enriqueciendo la *Estrategia para generar conciencia, confianza y participación ciudadana*. Su objetivo general, de acuerdo como lo establece el PEEC, es:

“...contribuir a que los ciudadanos en ejercicio se interesen y participen en la vida pública, a partir del desarrollo de competencias cívicas que favorezcan dicha participación, ya sea mediante el voto o a través de otros mecanismos que les permitan incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de su comunidad o entorno.”³

4.1 Población objetivo

Se definieron cuatro grupos estratégicos atendiendo a diversos criterios. En primer lugar se trató de incluir los ámbitos más importantes de socialización política: familia, escuela, sociedad civil y Estado; en segundo lugar, se tomaron en cuenta factores que influyen en la capacidad de convocar a los ciudadanos y darle seguimiento y evaluar las acciones que se lleven a cabo; finalmente, se buscó incluir población cuyo comportamiento y ejemplo sean punto de referencia para las actitudes y comportamiento de otras personas.

De acuerdo con los criterios anteriormente descritos, se seleccionaron los siguientes cuatro grupos de población estratégicos:

1. Beneficiarios de programas sociales, principalmente jefas de familia.

Son la primera instancia de socialización para el futuro ciudadano por ser transmisoras de conocimientos y valores en la familia. En especial, las jefas de familia vocales o beneficiarias de algún programa social tienen relevancia en sus comunidades.

2. Maestros de aula incluyendo a estudiantes normalistas. La escuela es la segunda instancia de socialización de los ciudadanos, de manera que los maestros son transmisores de conocimientos y valores. Pero sobre todo, en localidades de alta marginación, los maestros son un referente para la comunidad.

3. IFE. Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010, p.74.

- 3. Líderes e integrantes de organizaciones civiles como sindicatos, cooperativas, etc.** Son actores sociales y políticos que reproducen al interior de sus organizaciones normas y comportamientos que influyen en las actitudes y comportamientos de la población adulta respecto a la política.
- 4. Autoridades locales comunales y municipales.** Son los actores políticos formales con los cuales el ciudadano tiene mayor contacto, de manera que sus actitudes, comportamientos y respuestas ante las demandas ciudadanas son un factor muy poderoso cuando los ciudadanos adultos entran en contacto con la política.

4.2 El sistema de gestión

EL PEEC incluyó entre sus principios rectores el de “visión nacional con enfoque local” e hizo énfasis en la necesidad de llevar a cabo evaluación cualitativa de los resultados de las políticas de educación cívica. Para que el IFE estuviera en condiciones de cumplir con lo anterior, fue necesario diseñar un innovador sistema de gestión, el cual se llevó a la práctica por primera vez en 2006 con el programa *Educación para el Ejercicio del voto libre y razonado*.

Actualmente este es el modelo que orienta el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas de educación cívica para población adulta. Vale la pena destacar dos de sus aspectos más importantes, los cuales pueden sintetizarse en la siguiente frase: descentralización y transparencia de las políticas de educación cívica.

El procedimiento de descentralización de los programas anuales de educación cívica para población adulta se lleva a cabo en dos etapas: en la primera, la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica diseña una estrategia con objetivos y políticas de carácter general y nacional; en la segunda, esta estrategia, y otra información relevante, se hace llegar a los órganos desconcentrados (32 estatales y 300 distritales) mediante un sistema de carpetas de apoyo.

Con este material los indicados órganos adaptan la estrategia general a las necesidades particulares de cada distrito electoral, generando así proyectos específicos que realizan acciones educativas congruentes con las características sociales, políticas y geográficas locales. De esta manera se mantiene la coherencia institucional en el ámbito nacional y al mismo tiempo se permite la flexibilidad necesaria para garantizar la viabilidad de proyectos de intervención educativa que deben responder a una compleja diversidad cultural.

Así, cada programa anual consiste en un amplio y complejo conjunto de acciones educativas estructuradas en trescientos proyectos distritales que buscan desarrollar competencias cívicas concretas en diversos contextos sociales y culturales. El programa le da unidad y coherencia institucional a las políticas de educación cívica; los proyectos favorecen su viabilidad y eficacia al adaptar la estrategia general a condiciones y necesidades específicas.

En materia de transparencia, el modelo de gestión busca favorecer la objetividad, certeza y difusión de los resultados de las políticas de educación cívica. Con este propósito se han definido estándares metodológicos mínimos, para reducir la

subjetividad al recopilar datos por medio de los órganos desconcentrados, y se han elaborado categorías y escalas que permiten generar información estadística.

Lo anterior se lleva a cabo mediante un procedimiento que se basa en la aplicación de informes pautados (*cédulas*) en diferentes fases de los programas: diseño, instrumentación y evaluación; esto permite recopilar, sistematizar y analizar información relevante para hacer correcciones y mejoras continuas a los programas de educación cívica.

Además, las bases de datos que genera el sistema de gestión constituyen una fuente de información de fácil acceso para cualquier persona interesada en las políticas de educación cívica del IFE, ya que permiten disponer de información general (nacional), regional (por entidad federativa) o local (por distrito) sobre las principales variables relacionadas con la ejecución de los programas.

4.3 Evaluación

En el marco de las políticas de educación cívica del IFE, evaluar se entiende como reflexionar sobre las acciones realizadas y participar en un proceso de aprendizaje colectivo continuo para encontrar la mejor forma de lograr los objetivos que se proponen en los programas. Consecuentemente, el enfoque predominante es el de la *evaluación formativa*, la cual está relacionada con las técnicas cualitativas y los sistemas de autoevaluación. Sin embargo, de acuerdo con el principio de transparencia, el IFE también necesita generar indicadores sintéticos que le permitan presentar informes sobre los resultados generales de sus políticas.

Con base en las necesidades y objetivos de evaluación del IFE, se aplica un esquema mixto de evaluación, el cual combina los enfoques cualitativo y cuantitativo, y la evaluación interna y externa. En términos generales, este esquema de evaluación consiste en lo siguiente: los vocales de Capacitación Electoral y Educación Cívica aplican autoevaluaciones de tipo formativo y cualitativo.

Posteriormente, mediante técnicas cuantitativas, la diversa y específica información generada por las evaluaciones de los proyectos distritales se agrega y resume para obtener el resultado general del Programa. Finalmente, este proceso de autoevaluación se complementa con otra evaluación, externa y de tipo cualitativo, a un grupo de proyectos distritales.

Tipo de evaluación		
Proyecto	Autoevaluación; principalmente formativa, pero con algunos componentes mínimos de resumen; uso de técnicas cualitativas y cuantitativas.	
Programa	Autoevaluación	Cuantitativa, principalmente de resumen, mediante la técnica de informe pautado.
	Externa	Cualitativa, principalmente formativa, que lleva a cabo un grupo de expertos que estudian algunos casos seleccionados.

Para finalizar con lo que se refiere a la *Estrategia* de educación cívica dirigida a población adulta, vale la pena destacar dos importantes logros recientes, los cuales muestran con claridad el avance cualitativo en el área de educación cívica del IFE.

El primero se refiere a la creación de una metodología integral para diseñar, instrumentar y evaluar los proyectos de educación cívica para adultos. Se trata del *Modelo de Educación para la Participación Democrática*, en el cual se ha recuperado la experiencia de los programas anuales realizados en 2006 y 2007 para diseñar un sistema que articula objetivos, medios y recursos educativos. La prueba piloto de este modelo está por concluir y el próximo año se publicará un manual para distribuirlo entre los órganos desconcentrados del IFE y ofrecerlo a otras organizaciones interesadas en la formación de ciudadanía.

El otro logro consiste en el desarrollo de un portal institucional (denominado *Guía Virtual*), el cual facilita la generación y transmisión de conocimientos entre las 332 Juntas Ejecutivas distribuidas en todo el territorio nacional, mediante la permanente recopilación, sistematización y difusión de información relacionada con los proyectos distritales de educación cívica.

Con este tipo de acciones el IFE buscará en el mediano plazo convertirse en un actor decisivo en la gestión del conocimiento sobre educación cívica, con lo cual finalmente podrá asumir con claridad el rol de liderazgo y coordinación que en esta materia le asigna la Constitución, sustentado en el prestigio y autoridad que el IFE obtendrá si logra en los próximos años convertirse en un generador y difusor de modelos, metodologías y recursos eficaces para formar ciudadanía.

5. LA CONTRIBUCIÓN DEL IFE A LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

El papel que la Constitución asigna al IFE en la consolidación de la democracia mexicana exige todavía más de lo que se ha hecho hasta ahora y de lo que se busca lograr a mediano plazo. Además de organizar elecciones, además de desempeñar el rol de líder y coordinador de acciones en materia de educación cívica, mediante la especialización técnica y la producción de información, el IFE debe renovar y reforzar su condición de actor decisivo para el desarrollo de la vida democrática en otro espacio de vital importancia.

La consolidación de la democracia, entendida como la ampliación y fortalecimiento de la ciudadanía depende en gran medida de las decisiones que tomen los Estados y del desempeño de sus representantes. Podemos afirmar que, en una democracia, el interés colectivo que debe orientar todas las acciones del Estado es el de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.

En este sentido los poderes públicos y los funcionarios que los representan deben asumir el rol de promotores de los derechos de los ciudadanos y de la población en general. El Estado debe ser el principal promotor de la ciudadanía. De esto depende en gran medida la consolidación democrática. Por lo tanto es necesario que los propios ciudadanos supervisen y demanden a los actores públicos que desempeñen su rol de promotores de la ciudadanía.

Crear las condiciones y generar la sinergia que lleve a la formación de una red ciudadana que realice esta tarea de supervisión de las instituciones públicas, es un asunto pendiente que el IFE debe asumir como objetivo estratégico, para que en el futuro se consolide como actor fundamental del desarrollo democrático en México.



FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y COMPROMISO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO DEL ÓRGANO ELECTORAL DE COSTA RICA

15

Zetty María Bou Valverde⁴

TSE de Costa Rica

INTRODUCCIÓN

Dentro del marco de cooperación horizontal con otros organismos electorales de la región, hemos aceptado con gusto la invitación cursada al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica para participar en este seminario internacional. Sabemos que el mismo se ha organizado con el propósito de que integrantes del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, tanto a nivel de Magistratura como técnico, puedan conocer de primera mano la experiencia de otros países en el tema específico de la formación cívico-política, y en particular el papel que, en relación a dicha función esencial para el fortalecimiento de la democracia, han asumido los organismos electorales.

Los organizadores plantearon dos ideas centrales a desarrollar en el evento: 1) La formación política y ciudadana ha sido una deuda recurrente en la gran mayoría de las instituciones de gobierno y de la sociedad civil; 2) La formación cívico-política contribuirá a que nuestras democracias se consoliden.

Para lograr un mayor espectro de influencia, los organizadores solicitaron la participación de funcionarios de ambos niveles. A los magistrados participantes se les pidió desarrollar la siguiente temática: compromiso institucional y político del órgano electoral con el fortalecimiento de la democracia y la promoción de valores cívico-políticos; evolución y concreción de la formación cívico-política; ventajas y desventajas de hacerlo desde el órgano electoral.

Pese a lo difícil que resulta la concreción en esta materia, traté de respetar los lineamientos establecidos, sin dejar de lado los antecedentes que, en nuestro caso particular, me pareció necesario traer a colación, ya que a pesar de tener raíces comunes, también presentamos grandes diferencias, que inciden en el ámbito de acción que cada organismo pueda tener en su respectivo país.

FORMACIÓN EN DEMOCRACIA. EL CASO DE COSTA RICA

A partir de 1949 –cuando se promulga la Constitución que nos rige, luego de una guerra civil cuyo detonante fue precisamente la anulación, por parte del Congreso, de las elecciones presidenciales realizadas en febrero del año anterior– mejoramos nuestro sistema democrático pero descuidamos la formación cívica. Esto a su vez

4. Magistrada propietaria, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica.

está afectando la “participación ciudadana”, tanto en procesos electorales como en el devenir cotidiano de nuestra sociedad.

Cuando hablamos de formación cívico-política, en el sentido más amplio, debemos entender que la misma se puede realizar en tres niveles que, para efectos de nuestra exposición y tratando de simplificar, podemos llamar “capacitación electoral”, “educación cívica” y “formación en democracia”. Entre las dos primeras y la última forma de implementación de la cultura democrática, se da un verdadero salto cualitativo.

Concretando los conceptos, podemos esbozar las siguientes delimitaciones:

Capacitación: “*Conjunto de procesos y técnicas por las cuales se trasmite a los destinatarios conocimientos, destrezas e información necesarios para el cumplimiento adecuado de sus tareas en el campo correspondiente del área electoral.*⁵” El objetivo de la capacitación es mejorar el desempeño de los operadores electorales.⁶ Hoy en día, esta modalidad de formación se acepta como actividad permanente, no limitada a la época preelectoral, ni al ámbito de competencia de los partidos políticos.

Educación: Del latín “educere” (guiar-conducir) o “educare” (formar-instruir. Se visualiza como un vehículo de transmisión de la cultura que permite su evolución, pero también como un medio de socialización. Se incluye en el concepto tanto a la educación formal como la informal. En su acepción más amplia, abarca tanto la capacitación como la formación, pero en su forma restrictiva se utiliza en su dimensión formal. Cuando hablamos de educación cívica, ésta se percibe como educación formal, inserta en los programas de estudio.

Formación en democracia: Proceso de inducción que tiene como objetivo promover los valores democráticos y la participación cívica, mediante la “asimilación” por los destinatarios de la forma de organización democrática, sus instituciones y los deberes y derechos derivados de la misma, la importancia de nuestra identidad cultural, logros como país, la responsabilidad hacia el futuro y otros temas relevantes, con perspectiva crítica (analítica) y dinámica (adaptable al cambio), desarrollada por la entidad competente en forma directa y en coordinación con otros órganos y entidades de los sectores público y privado, nacionales y externos. Se desarrolla utilizando tanto medios formales como informales de transmisión del conocimiento.

El tema no ha estado ayuno de debate en nuestro país. Hace unos años se abordó mediante una serie de ensayos, recopilados en la Revista Parlamentaria, Volumen 4 Número 2, “*Educación cívica y formación de valores del ciudadano costarricense*”. En ese momento, autores de diferentes áreas de formación expresaron puntos de vista que resultan de interés para nuestra exposición. Cito únicamente algunos extractos:

“*El problema de la educación cívica no puede desligarse del problema general de la educación y de la formación de una cultura, de una paideia, de un conjunto de valores articulados que le dan sentido a la vida...*”⁷

5. IIDH. Diccionario Electoral, T.I, p. 135).

6. Ibid.

7. Francisco Antonio Pacheco. “La educación cívica que se requiere hoy”. Pág. 44.

*"Ser ciudadano es todo un aprendizaje que se debe adquirir al igual que para desempeñar un oficio o profesión, o cumplir adecuadamente con la función de padre de familia, estudiante o cualquier otra ocupación o función en la sociedad..."*⁸

*"En la época actual, de esta manera, los valores, como todo lo que se refiere a la vida democrática son, han de ser, una idea, un concepto, una proyección de futuro y están, por lo menos en cuanto a los valores superiores, íntimamente vinculados a la ley, pero no precisamente a la ley que forma el derecho positivo, sino a la ley que se ha de dictar..."*⁹

ACTUALIZACIÓN DE UN VIEJO CONCEPTO

En la antigua Grecia, pese a que no se aplicaba a todos los sectores poblacionales, el concepto de "paideia" hacía coincidir la educación y la formación, para que los jóvenes pudieran ejecutar su rol cívico, brindándoles los conocimientos necesarios para que pudieran desenvolverse adecuadamente en la "polis" como ciudadanos. Se educaba con el objeto de preparar ciudadanos que pudieran actuar en democracia.

NUESTRA REALIDAD

En nuestro país, el tema de la educación formal en el derecho positivo es de larga data. Así, entre 1858 y 1862 se decretó la educación obligatoria para todas las clases sociales y para niños y niñas. En 1869 se incorporó a la Constitución Política la enseñanza primaria gratuita, obligatoria y costeada por el Estado. En 1885 se promulga la Ley Fundamental de Instrucción Pública, en 1886 la Ley General de Educación Común, en 1944 el Código de Educación, que contempla la educación cívica obligatoria en primaria y secundaria, aunque con diferente programa para hombres y mujeres (lo cual era explicable dado que en ese entonces la mujer no votaba ni podía ejercer cargos públicos). En 1958 se promulga la Ley Fundamental de Educación, que no incluye mandato específico alguno en relación al tema de la educación cívica, lo que viene a debilitar su importancia dentro del programa educativo formal.

En 1966 entra a regir el Convenio Centroamericano para la Unificación Básica de la Educación, que elimina la Educación Cívica del listado de materias básicas, con la evidente consecuencia de nivelar a los países del área, en este tema trascendental, hacia abajo, para decirlo en términos simples.

La crisis económica, los planes de ajuste estructural y las políticas de estabilización de la década de los años 80, así como la globalización, contribuyeron al deterioro de la educación en el área. En nuestro país, la administración Figueres Olsen (1994-1998) presenta el Proyecto EDU 2005, que proponía un nuevo rumbo para la educación costarricense. El mismo se planteaba dentro de los parámetros de competencia y productividad, con énfasis en lo técnico, en lo que no tenían cabida ni la formación humanística ni la educación cívica. Aunque el proyecto fue retirado

8. Juan José Sobrado. "La educación cívica y la formación de valores del ciudadano". Pág. 85.

9. Enrique Obregón. "Educación cívica y formación de valores del ciudadano costarricense". Pág. 74.

de la corriente legislativa, se cita como muestra de la tendencia a desmerecer la importancia de la formación en democracia.

Dentro de los planes de estudio, la educación cívica se ha eliminado como materia especial y se mezcla con los estudios sociales, devaluándola y haciendo perder el orden sistemático necesario para su debida comprensión y asimilación. Algunos han dicho que esto es acorde con la tendencia moderna de introducir temas en forma transversal, lo que en mi criterio se puede hacer con los valores en general, incluyendo los democráticos, más no con la formación en democracia, que va más allá.

La introducción transversal de valores democráticos fortalece la formación holística de nuestros estudiantes, por lo que constituye un buen complemento, pero no es suficiente, por sí sola, para formarlos en democracia, para que participen activa y responsablemente en la vida política del país, entendida en su acepción más amplia.

Recientemente, la educación cívica se incorpora nuevamente a los planes de estudio, pero como materia “de relleno” y sin un contenido adecuado para la formación democrática. Una “materia tediosa y aburrida” a decir de los estudiantes, con lo cual tampoco se logra el objetivo de mejorar la vida democrática de los costarricenses.

CONSECUENCIAS

La reforma educativa apuntada ha afectado la calidad de la educación pública. La educación privada ha ido ocupando espacios pero tampoco ha considerado prioritaria la educación cívica. Esto, unido a la menor importancia que se da a los “valores” en general y a los “valores democráticos” en particular, ha reducido la “participación ciudadana” en el ámbito político.

Como dato relevante cito la obra *“Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por qué no votan?”*, realizada por investigadores de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, con el auspicio del propio Tribunal Supremo de Elecciones y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH Capel). Al analizar el incremento del abstencionismo electoral, se señala que el factor de justificación “desinterés en la política” pasó de un 22% en 1998 a un 27.8% en el 2002.¹⁰

FORMACIÓN CIUDADANA

En este contexto, salta como necesidad ineludible para la vida en democracia el reforzamiento de la formación ciudadana, cuya implementación se constituye en presupuesto de la ciudadanía informada, analítica, participante real en los procesos democráticos. La formación de nuestros futuros ciudadanos garantiza mejores decisiones políticas, tanto al elegir como al gobernar.

10. A la obra se puede acceder por medio de la página web del Tribunal www.tse.go.cr entrando a “Biblioteca Virtual”-Sección de “Documentación” .

Dentro de un contexto cambiante, necesitamos que los programas a aplicar incluyan contenidos acordes a la realidad, pero que también se utilicen todos los procedimientos existentes que sean adecuados a esa nueva realidad: capacitación, educación, información, debate, análisis crítico, actualización constante, utilizando para el efecto todas las herramientas tecnológicas de que se disponga.

¿QUIÉN DEBE ASUMIR EL RETO?

No se discute en nuestros días la necesidad de educar en democracia, pero se discrepa respecto de quién debe hacerlo. Tradicionalmente los organismos electorales han asumido la tarea de la “capacitación electoral” de los operadores electorales, pero no así la “educación y formación democrática” de los habitantes del país, dejando dicha tarea a los partidos políticos o al Ministerio de Educación.

Por diferentes razones, hay posiciones discrepantes en cuanto al papel que deben cumplir los organismos electorales frente a esta nueva función. Quienes adversan la incursión de estos organismos en el campo de la formación en democracia señalan, entre otras cosas, que los mismos deben dedicarse a organizar elecciones, que eventualmente se les podría atribuir responsabilidad por la baja participación ciudadana en los procesos electorales o deficiencias que se presenten por mala formación de los actores, y los costos adicionales que acarrearía la implementación de los programas. También se ha dicho que se podría poner en duda su imparcialidad, que la formación y capacitación es responsabilidad de los partidos políticos o de los ministerios de educación.¹¹

Por otro lado, quienes consideran que los organismos electorales sí deben asumir la formación ciudadana dentro de sus funciones sustantivas, señalan que la actividad de éstos no se limita a organizar elecciones, sino que además deben contribuir a fortalecer la democracia. Así, señalan que la formación de los ciudadanos en democracia es fundamental para el buen ejercicio de los derechos y deberes políticos, que los organismos electorales pueden ofrecer una formación imparcial y técnica de primera mano, que su intervención contribuye a reducir los problemas de organización y votos nulos, y que estos organismos no deben eludir las responsabilidades históricas frente al cambio y las falencias del sistema educativo y de los propios partidos políticos.

El doctor Luis Antonio Sobrado, presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de nuestro país, ha resumido muy bien nuestra posición, al señalar:

“Sus actividades de formación son por ende parte de su competencia esencial –de los organismos electorales–, en tanto promueven condiciones de excelencia y profesionalismo de sus funcionarios (capacitación institucional), así como el desempeño eficiente de los actores de los procesos electorales (capacitación electoral). ”

11. Uno de los diputados que advera la figura del IFED señaló, al impulsar una moción para eliminarlo del proyecto de nuevo Código Electoral, que como ya existía una previsión económica para capacitación por parte de los partidos políticos, no era necesario crear un instituto de formación en el TSE. Periódico La Nación, viernes 7 de noviembre de 2008, página 8A, sección El País. “Rosales –el diputado– considera que el IFED no es necesario porque ya en la propuesta de reformas electorales, en el capítulo de financiamiento público a los partidos políticos, se destinan recursos para capacitación”.

Dado que la capacidad legitimadora de los comicios también depende de una amplia participación popular, resulta de igual modo esencial que la formación electoral también comprenda actividades de educación cívico-democrática que promuevan esa participación. ...Ahora bien, las actividades formativas en general deben ser conducidas por los organismos electorales con independencia, es decir liberados de imposiciones e interferencias indebidas de otros actores públicos y sociales. Sin embargo, ello no impide el desarrollo de planes y eventos en alianza con dichos sectores, siempre que la institucionalidad electoral conserve el control estratégico de los procesos.”¹²

Frente a la pregunta clave en este tema: ¿aumentaría la participación ciudadana en el proceso democrático con una educación cívica de mejor calidad y mayor espectro?, el TSE responde “SÍ” y asume la competencia en tres formas:

1. *Con actividades concretas*, ya sea unilaterales o directas, o bien concertadas, mediante alianzas estratégicas.
2. *Con acciones afirmativas*. Así, en el “Reglamento sobre pago de los gastos de los Partidos Políticos”, No. 6-96 TSE, se ha establecido que, el partido político que no fije estatutariamente un porcentaje de su presupuesto para capacitación, pierde el derecho a financiamiento estatal.¹³
3. *Con la propuesta del IFED*, Instituto de Formación y Estudios para la Democracia.

Esta intervención del TSE en el campo de la formación democrática se ha dado en forma paulatina, en diferentes planos, que hoy coexisten:

UNO: El TSE ha asumido directamente la tarea de capacitación, mediante la “Sección de Capacitación”¹⁴ (labor de capacitación interna y externa, en tres ámbitos de acción: capacitación a funcionarios, electoral y civil, a colaboradores del TSE y cívico-electoral dirigida a estudiantes y ciudadanía en general), así como de “Programas Electorales”¹⁵ (que incluye entre sus múltiples actividades la

12. Revista de Derecho Electoral, No. 6, segundo semestre 2008, p. 18. (Página web del TSE).
13. Artículo 2.-c) “Capacitación. Comprende todas aquellas actividades, de carácter permanente, relacionadas con la promoción, organización y ejecución de cursos, seminarios, encuentros académicos, programas de becas y otros que le permiten a los militantes incrementar su formación política en el ámbito técnico o ideológico-programático.” Artículo 16.- “Los partidos políticos por medio del Comité Ejecutivo Superior, deberán presentar al Tribunal Supremo de Elecciones, ocho meses antes de las elecciones, un presupuesto en donde se incluyan ... los gastos en actividades de organización, propaganda y capacitación.” Artículo 24.- “El Tribunal Supremo de Elecciones velará por el fiel cumplimiento de las disposiciones de este Reglamento. El incumplimiento de las citadas disposiciones por parte de los partidos políticos, facultará al Tribunal Supremo de Elecciones para suspender el pago del financiamiento del Estado a los partidos políticos, o bien para establecer cualquier otra medida o acción que corresponda.”
14. El Tribunal en Sesión No. 01-2004 aprobó el Plan de reorganización de la Sección de Capacitación de forma que responda a la realidad institucional, atienda la demanda de capacitación interna para mejorar el desempeño del funcionario y el aprovechamiento de los recursos disponibles y, asimismo, que imparta con eficiencia la capacitación externa dirigida a autoridades, a la población estudiantil y a la civil, siendo esta una manera de proyección de la institución a la comunidad nacional. Es así como, a partir de julio del 2006, esta sección cuenta con cuatro profesionales en capacitación, nombrados en propiedad, asunto que, entre otros, le otorga estabilidad para asumir el compromiso de implementar esa reorganización.
15. Esta unidad depende directamente del Tribunal Supremo de Elecciones y se aboca a la coordinación de los programas electorales, de manera que se consigan dos claros objetivos: a) encargarse de las tareas electorales fijas, como la designación de delegados a las asambleas de los partidos –conforme al artículo 64 del Código Electoral– y su capacitación, la participación en las consultas populares municipales y los cálculos presupuestarios para los dos procesos electorales de todos los años, lo que a su vez implica grandes investigaciones para la planificación electoral, entre otras importantes labores; y b) visualizar en forma clara la tarea sustantiva de la organización electoral dentro de nuestra estructura.

capacitación electoral de delegados del TSE, auxiliares electorales, miembros de mesa, fiscales).

Por otra parte, mediante la suscripción de un Convenio Marco con el Ministerio de Educación Pública, el TSE ha podido realizar diversas actividades de su área de influencia en instituciones educativas y ha colaborado con aquél en la implementación de un “Plan de Acción Curricular” para incorporar temas cívico-electorales en los programas de estudio oficiales.

Dentro de las actividades desarrolladas en esta etapa, debemos destacar las siguientes:

- Capacitación y motivación a tribunales y gobiernos estudiantiles de colegios públicos.
- Sensibilización de alumnos de 4o. y 5o. años de secundaria para el uso de la cédula de identidad.
- Capacitación de profesores en diferentes temas relacionados con la formación cívica.
- Asesoría en la formulación de un “Plan de Acción Curricular” que permita incorporar temas cívico-electorales a los programas de estudio de escuelas y colegios.

DOS: El TSE establece la “Comisión de Asuntos Académicos”, que ha desarrollado diferentes propuestas y actividades dentro del área de interés. Entre otras, se han relacionado con su accionar las siguientes:

- Suscripción de un convenio con la Fundación Omar Dengo, que ha permitido dar apoyo al programa “Constructores de Democracia-Capacidades de los jóvenes para la ciudadanía activa y la autorealización personal” (programa desarrollado con la participación conjunta de la Fundación Omar Dengo, el TSE, el Ministerio de Educación Pública y el PNUD).¹⁶
- Elaboración de un nuevo enfoque metodológico para el programa de Educación Cívica en los diferentes niveles educativos.
- Integración de los diferentes ámbitos e iniciativas existentes dentro del sistema educativo en el campo de la formación cívica.
- Colaboración más amplia para la realización de elecciones estudiantiles en colegios.
- Capacitación y educación sistemática de tribunales y gobiernos estudiantiles –con personal, materiales y equipo–.

16. El proyecto pretende desarrollar competencias en los jóvenes para la ciudadanía activa y democrática, la identidad pro social y la realización personal. Articula los esfuerzos e intereses del Ministerio de Educación Pública, la Fundación Omar Dengo, el Tribunal Supremo Electoral, UNICEF y PNUD. Implica el diseño y validación de una propuesta educativa dirigida a enriquecer el currículo de educación para la ciudadanía en el nivel de educación secundaria en Costa Rica, mediante la aplicación de un enfoque pedagógico innovador basado en el aprendizaje experiencial. Se ha acordado con las autoridades educativas el uso de los resultados de ese proyecto como insumos para una transformación sustantiva de los planes de estudio vigentes en la materia de educación cívica. Tomado de la página www.un.or.cr

- Aplicación de la reglamentación existente para que las autoridades administrativas y docentes de los centros educativos respeten los espacios y actividades de dichos tribunales y gobiernos estudiantiles.
- Implementación de votaciones infantiles, que se realizan el mismo día que las elecciones nacionales.
- Capacitación y materiales de apoyo para eventos relacionados con el tema cívico-electoral.
- Creación y actualización de una sección estudiantil dentro de la página web del TSE, con diferentes contenidos de interés para dicho sector.
- Fortalecimiento de la relación con las universidades.
- Realización de diversos eventos académicos e investigaciones.
- Suscripción de un convenio con la UNED (Universidad Estatal a Distancia), para el desarrollo de un programa que permita la formación de diplomados en procesos electorales.
- Realización de seminarios nacionales e internacionales, conferencias, mesas redondas, debates, talleres, en muchos casos en coordinación con otras entidades.
- Creación de la Revista de Derecho Electoral en su versión digital, para consulta en la página web del TSE.
- Creación y actualización constante de la página web del Tribunal: www.tse.go.cr, que permite el acceso de la población en general a información relevante tanto en el ámbito civil como en el electoral, pero que constituye también, desde el punto de vista de formación ciudadana, un valioso instrumento.¹⁷

TRES: Desde el punto de vista sustantivo se ha dado una evolución conceptual. El TSE ha asumido la formación, en su aspecto académico, como una función sustantiva al lado de sus otras funciones básicas: administrativa, interpretativa de la Constitución y la ley en materia electoral y jurisdiccional. Así, en esta etapa:

- Se ha pasado de la “educación cívica” a la “formación para la vida en democracia”.
- Se define un nuevo “marco filosófico-institucional”.
- Se incluye en el Plan Estratégico 2008-2012 una nueva visión institucional: “Ser un organismo líder de Latinoamérica por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática”.
- Se acompaña el mismo de una acción estratégica para lograr tal cometido: “Promoción de una cultura democrática” y una serie de acciones específicas adecuadas para lograr su implementación, entre las que podemos citar las siguientes:

17. La mayoría de estas acciones y actividades han sido citadas en artículos anteriores del doctor Luis Antonio Sobrado, publicados en la Revista de Derecho Electoral del TSE, números 5 y 6, disponibles en la página web www.tse.go.cr

- ◆ Redefinición del modelo de educación cívica de los estudiantes para mejorar la participación política y la superación de esquemas tradicionales.
- ◆ Firma de convenios con universidades y otras entidades nacionales y extranjeras, lo que ha permitido la realización de eventos académicos, investigaciones y publicaciones especializadas.
- ◆ Transformación del sitio web del TSE, convirtiéndolo en una útil herramienta para la investigación.
- ◆ Creación y mantenimiento de la Revista Derecho Electoral.
- ◆ Incorporación de la educación cívico-democrática a la planificación estratégica como parte de los objetivos institucionales.
- ◆ Fortalecimiento de la Sección de Capacitación.
- ◆ Creación de una nueva área de la Sección de Capacitación que asuma la organización de la capacitación electoral a partir de los procesos electorales del 2010.
- ◆ El establecimiento de un "Diplomado en Procesos Electorales" en conjunto con la UNED.
- ◆ La utilización de herramientas tecnológicas en los procesos formativos, tales como videoconferencias, aulas virtuales.
- ◆ La creación del IFED.

INSTITUTO DE FORMACIÓN EN ESTUDIOS PARA LA DEMOCRACIA (IFED)

Este instituto fue propuesto por el TSE y se incorporó al proyecto de ley de nuevo Código Electoral, que había presentado dicho organismo electoral en el año 2001. A pesar que, como hemos visto, el TSE ha asumido la actividad académica entre sus funciones esenciales, y ha venido implementando una serie de actividades tanto en el área de la capacitación como de la formación ciudadana, la creación de un instituto por medio del cual se canalice en forma sistemática la formación en democracia, contribuirá a dar más efectividad al proyecto.

Desde el inicio se definieron, además del nombre, objetivos, estructura, ubicación, naturaleza jurídica, elementos a los que me voy a referir en forma breve:

Objetivos:

1. Promover los valores democráticos y la participación cívica ciudadana.
2. Coadyuvar con los partidos políticos en programas de educación para la democracia y formación cívica.
3. Realizar foros de discusión nacionales e internacionales.
4. Difundir investigaciones y publicaciones.

5. Servir de vehículo para el intercambio de información, estudios y proyectos de cooperación técnica y académica.
6. Establecer un centro de documentación especializado en temas políticos.

Medios para lograr dichos objetivos: La realización y el patrocinio de actividades de formación, investigaciones, publicaciones e intercambio de información sobre esta temática, dirigidas al sector académico, al político y a la ciudadanía en general.

Ubicación y naturaleza jurídica: Órgano adscrito al Tribunal Supremo de Elecciones, con personería jurídica instrumental. Al ser creado por ley, estaría en capacidad de recibir donaciones de la cooperación internacional, instituciones y personas nacionales, superando las limitaciones presupuestarias que afectan al sector público, pero con los controles jurídico-contables adecuados.

Estructura: Conformado por una Dirección Ejecutiva, cuyo titular sería nombrado por el TSE y un Consejo Académico integrado por tres personas designadas por la Asamblea Legislativa, el CONARE,¹⁸ y un elector designado por el TSE. Esta integración permitirá la coordinación con los sectores: político, académico y ciudadano.

Colaboradores directos: FLACSO¹⁹ y la Fundación Konrad Adenauer, sin perjuicio de que en el futuro otras organizaciones puedan colaborar en sus actividades.

Esta propuesta del TSE se ha visto afectada por el devenir político que ha envuelto el Proyecto de Código Electoral, el cual lleva siete años en la corriente legislativa, sin que se manifieste la necesaria voluntad política para promulgarlo. Lo que menos se esperaba ha sucedido y es que el IFED, después de haber sido aprobado en Comisión sin ningún problema, ha sido afectado directamente por la actitud asumida por algunos legisladores frente a la propuesta.

Como se ha señalado antes, al referirnos a las posiciones adversas a la participación de los organismos electorales en la formación ciudadana, pocos días antes de la realización de este seminario, un diputado presentó una propuesta para eliminar el IFED del proyecto de código. Aducía que el mismo no resultaba necesario puesto que, una vez aprobado el código, los partidos dispondrían de recursos para capacitación.

En contra de la propuesta se ha indicado también, a nivel de debate legislativo, que la personalidad jurídica instrumental limita los controles sobre fondos que se lleguen a utilizar, que la capacitación debe estar a cargo de los partidos políticos y no del TSE, que existe una falta de conexidad del IFED con el Código Electoral, e incluso que no se debe centralizar la actividad de capacitación ya que ésta debe abarcar todo el país.

18. Consejo Nacional de Rectores (CONARE), creado mediante "Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica", suscrito por las Instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal el 4 de diciembre de 1974 y reformado por éstas el 20 de abril de 1982. En él se regulan aspectos de coordinación para el ejercicio conjunto de la autonomía universitaria en diversos ámbitos. Tomado de la página www.conare.ac.cr

19. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, es un organismo internacional de carácter autónomo y regional, creado en 1957, por iniciativa de la UNESCO y algunos gobiernos de la región. Su principal objetivo es promover las ciencias sociales en América Latina y el Caribe. Tomado de la página www.flacso.org

Ninguno de estos argumentos tiene asidero real, pero han sido utilizados para obstaculizar la tramitación del proyecto. No obstante, el TSE y quienes creen y apoyan la creación del instituto siguen trabajando para que el IFED se mantenga dentro del paquete de reformas electorales.

Sin perjuicio de lo anterior, en la eventualidad que el proyecto de ley no pase o que el IFED no se incluya en el Código Electoral, el mismo se podría crear por vía reglamentaria, manteniendo el concepto integral. La única desventaja sería que carecería de personalidad jurídica instrumental, lo que impediría la recepción de recursos de la cooperación internacional, con la consecuente limitación de su capacidad económica para operar conforme a lo previsto.

El IFED llegó para quedarse en el TSE y quienes creemos en él, seguiremos luchando por "echarlo a andar" en bien del fortalecimiento de nuestra democracia.

BIBLIOGRAFÍA

NORMATIVA:

- Código electoral de Costa Rica.
- Reglamento sobre pago de gastos a partidos políticos. Números 6-96-TSE.

LIBROS:

- Diccionario Electoral. T I. San José Costa Rica, IIDH, 2000.
- Ciska Raventós Vorst y otros. Abstencionistas en Costa Rica, ¿quiénes son y por qué no votan? San José, Costa Rica. Editorial de la UCR-IIDH-CAPEL-TSE, 2005.

REVISTAS Y PERIÓDICOS:

REVISTA PARLAMENTARIA, Volumen 4, No. 2, Agosto 1997. "Educación Cívica y Formación de Valores del Ciudadano Costarricense". Asamblea Legislativa de Costa Rica. Publicaciones periódicas.

- Pacheco Fernández Francisco Antonio. "La educación cívica que se requiere hoy". Pág. 21.
- Obregón Valverde Enrique. "Educación cívica y formación de valores del ciudadano costarricense". Pág 65.
- Sobrado Juan José. "La educación cívica y la formación de valores del ciudadano".

REVISTA DE DERECHO ELECTORAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES DE COSTA RICA (www.tse.go.cr/revista).

- Número 3, primer semestre 2007. Sánchez Campos Fernando "La creación del Instituto de Formación y Educación en Democracia y la importancia de la capacitación política".
- Número 5, primer semestre 2008. Sobrado González Luis Antonio "Educación cívico-democrática y su abordaje a través del IFED".

- Número 5, primer semestre 2008. Sojo Carlos "Una iniciativa para el desarrollo de políticas de Estado en apoyo al fortalecimiento de los partidos políticos y la cultura cívica en Costa Rica".
- Número 6, segundo semestre de 2008. Sobrado González Luis Antonio "Los organismos electorales: autonomía, formación electoral y democracia".

Chavarría Virginia "Educación y democracia en Costa Rica: el nuevo orden político económico y la educación media. Revista Comunicación Volúmen 12, año 24, números 1 y 2, enero-diciembre 2003. pág 111 y ss.

Periódico La Nación, Costa Rica, edición del viernes 7 de noviembre de 2008, Sección El País, página 8A. "Divergencias en PAC ponen en riesgo reforma electoral".

ACTAS:

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA. Actas Comisión Especial de Reformas Electorales. Expediente 14168, Código Electoral. Actas Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos. Expediente 16212, Código Electoral.

PAGINAS WEB:

www.tse.go.cr
www.mep.go.cr
www.fod.ac.cr
www.un.or.cr
www.conare.ac.cr
www.flacso.org

LA EXPERIENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES DE COSTA RICA EN EDUCACIÓN CÍVICA Y CAPACITACIÓN ELECTORAL

27

Ana Hazel Villar Barrientos²⁰

TSE de Costa Rica

"[...] la democracia es esencialmente eficiente porque es la suma de las inteligencias libres de sus miembros [...] la democracia mira hacia adelante y es la evolución, el esplendor, la vida."

José Figueres Ferrer²¹

INTRODUCCIÓN

Deseo, en primer lugar, agradecer el honor que me han conferido al invitarme a compartir con ustedes la experiencia de Costa Rica en la formación cívica, en el marco de este Seminario Internacional. Felicito al Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, a la Fundación Konrad Adenauer y al Instituto Nacional Demócrata por auspiciar esta actividad en la que participamos representantes de organismos electorales de países hermanos, con el fin de promover el mejoramiento en la organización y administración de los procesos y sistemas electorales, así como fortalecer la credibilidad en los organismos electorales del área.

De acuerdo con el tema que nos ha sido asignado, aprovecharé esta oportunidad para presentarles una sinopsis de la experiencia de Costa Rica en la ejecución de programas de educación cívica y capacitación de actores electorales.

1. ORGANIZACIÓN INTERNA

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica cuenta con una Sección de Capacitación, la que entre sus funciones tiene la de capacitar a diversos grupos según se detalla a continuación:

- *Actores electorales:* Delegados a asambleas de partidos políticos, asesores electorales, auxiliares electorales, Cuerpo Nacional de Delegados, miembros de mesa (JRV), guías electorales, personas en situación de desventaja (con discapacidad, adultas mayores, privadas de libertad y poblaciones indígenas), autoridades (fuerza pública, policía de tránsito, educadores), representantes de partidos políticos, representantes de la prensa nacional y observadores nacionales e internacionales, entre otros.

20. Jefe de la Sección de Capacitación, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica.

21. Figueres Ferrer, José. Líder de la Revolución Costarricense de 1948, Presidente de la Junta Fundadora de la Segunda República en 1948-49. Presidente de Costa Rica en los períodos 1953-58 y 1970-74. "Carácter y Pensamiento". Entrevista realizada por Víctor Ramírez en el año 1980.

- *Tribunales electorales estudiantiles y gobiernos estudiantiles de primera y segunda enseñanza, así como estudiantes de educación diversificada* (de los años cuarto, quinto y sexto de secundaria). A los primeros se les brinda capacitación en el desempeño de sus funciones como órganos electorales, especialmente en cuanto a obligaciones y responsabilidades según se estipula en el Código Electoral Estudiantil y el Reglamento de la Comunidad Estudiantil.

En el caso de los Gobiernos estudiantiles se les enseña a confeccionar un Plan de Gobierno viable y a ejecutarlo con responsabilidad. A los integrantes del último grupo, que llamamos también “pre-ciudadanía”, se les informa sobre sus responsabilidades y derechos para el ejercicio de una ciudadanía activa.

- *Personal de la institución*: se le capacita para mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos institucionales administrativos, legales, de servicios y atención a los usuarios y usuarias.
- *Registradores auxiliares*: El TSE puede investir con este carácter a las jefaturas de las oficinas regionales y personas que laboren en la institución, según las tareas asignadas; a quienes dirigen hospitales, clínicas o escuelas públicas y a particulares para desempeñar esta función. Se les brinda capacitación sobre los contenidos del Reglamento del Registro del Estado Civil, la Ley de Paternidad Responsable y las técnicas para el registro de datos.
- *Asesoría Técnica Electoral*: se brinda asesoría al Ministerio de Educación Pública en la revisión y aplicación de la normativa de la comunidad estudiantil, a la Fundación Omar Dengo en el desarrollo de sus programas cívicos, y a grupos profesionales organizados, sindicatos, asociaciones gremiales y otras organizaciones para llevar a cabo sus procesos democráticos.

Además, en la Sección de Capacitación se coordinan las publicaciones que se editan para informar y capacitar a los grupos mencionados; el diseño y ejecución de los planes operativo, estratégico y de capacitación; las formaciones profesionales de postgrado; y los convenios de cooperación en materia de formación y educación cívica con el Ministerio de Educación, las universidades y cualquier otro organismo que se relacione con la materia.

Para todas estas funciones se cuenta con un equipo de ocho personas, incluidas la jefatura y la secretaria.

2. FORMACIÓN ELECTORAL

Antes de entrar en el tema y para una mejor comprensión de lo que se expondrá, debo indicar que en Costa Rica, por disposición legal, se realizan dos escrutinios: uno provisional, por parte de los miembros de mesa, y el definitivo, que lo hacen los Magistrados, en presencia de los fiscales de los partidos políticos, mediante el conteo y revisión del 100% de los votos emitidos.

Tradicionalmente, la diferencia entre el escrutinio que realizan las juntas y el definitivo es insignificante, menos del 1%. Esto se debe fundamentalmente a diferencias de criterio sobre la validez o nulidad del voto, debido a que, en su mayoría, los miembros de mesa son personas que han concluido al menos el tercer año de educación secundaria.

No obstante, para brindar mayor seguridad a la función de los miembros de mesa, obtener mejores resultados en el escrutinio provisional y agilizar la transmisión de datos, en los procesos electorales de 1998, 2002 y 2006, además de una instrucción general, como parte del material electoral se enviaron calculadoras y manuales para llenar la documentación.

Aunque la capacitación de los miembros de mesa es responsabilidad de los partidos políticos, a partir del año 2002 el TSE asumió la tarea de brindarles una instrucción general por medio de los asesores electorales. En cada uno de los 81 cantones del país se destacó a un Asesor Electoral con el propósito de integrar las JRV, juramentar y asesorar a sus miembros, representar al TSE y colaborar con las autoridades de la fuerza pública, juntas cantonales, juntas receptoras de votos, delegados *ad honórem* y dirigentes de partidos políticos del cantón que le es asignado.

Estos funcionarios electorales, por medio de una sesión informativa de aproximadamente una hora, describían el contenido del paquete de material electoral, daban indicaciones sobre la forma de ordenarlo, colocar el recinto secreto, llenar la documentación y además señalaban el lugar donde se debía entregar la información con el resultado de la votación.

En el año 2002 también se introdujo la figura de los auxiliares electorales, personas seleccionadas, capacitadas y juramentadas por el propio Tribunal, con el fin de asesorar a los miembros de mesa en el desempeño de sus funciones. En principio no forman parte de la Junta Electoral y el criterio que emitan no es vinculante para los miembros de ésta; sin embargo, cuando no están presentes un mínimo de tres miembros en las juntas receptoras de votos, sea por ausencia temporal o definitiva, el Auxiliar Electoral, a fin de que se verifique o no se interrumpa la votación, asumirá las funciones de miembro de la respectiva Junta, desempeñando incluso las de presidente si es necesario, hasta que se presente el o los miembros debidamente juramentados y asuman el cargo.

El año 2002 fue además muy particular, porque por primera vez en la historia de Costa Rica se realiza una segunda ronda de la elección presidencial y también por primera vez se separa la elección municipal de la nacional. Esto implicó que la institución debió enfrentar tres procesos electorales en el mismo año, lo cual requirió de un sobre esfuerzo en capacitación electoral, que en todo caso dejó una rica experiencia.

Como parte de las lecciones aprendidas, el Auxiliar Electoral es visualizado como figura clave en el mejoramiento continuo del trabajo de las juntas receptoras de votos. Las evaluaciones indicaron que a pesar del éxito que se logró, es necesario poner atención al proceso de capacitación, mejorándose los métodos y modelos formativos para el trabajo que había que hacer en el año 2006.

En el 2007 Costa Rica debe enfrentar algo nuevo: el proceso consultivo de Referéndum, en el cual no hay participación de partidos políticos y los miembros de mesa deben ser proporcionados por el organismo electoral. Es así como la figura del Auxiliar Electoral se convierte en Delegado de Junta Receptora de Votos, pero ahora en lugar de uno debe haber al menos dos en cada mesa. Como consecuencia, esta situación nos llevó a asumir la totalidad de la capacitación en forma directa. La Sección de Capacitación asume el reto y diseña la estrategia metodológica así como el material didáctico.

Se desarrolla un plan de capacitación en cascada y se aplica la “metodología del portafolio”, cuyas ventajas son apropiadas para este tipo de contenidos, lográndose la recopilación y el desarrollo de competencias profesionales. Además, esta metodología dio oportunidad al aprendiente de personalizar su portafolio con las tareas, reflexiones, experiencias y otros documentos de su interés, convirtiéndolo en un instrumento de consulta para sustentar sus decisiones en el campo de trabajo.

Como complemento del trabajo formativo se realizaron giras de seguimiento y evaluación para comprobar y valorar la ejecución del plan.

El trabajo fue muy satisfactorio ya que obtuvimos muy buenos resultados. Como ejemplos debo mencionar que de las 4,932 juntas, únicamente 14 (0.28%) fueron a proceso de revisión; posteriormente se interpusieron ante el TSE 155 demandas de nulidad contra 214 juntas y 6 denuncias contra miembros de 261 juntas receptoras, aunque todas se declararon sin lugar.

No obstante lo indicado, las evaluaciones efectuadas de nuevo nos llevan a concluir que es necesario buscar un método científico que no sólo sea eficiente a la hora de los resultados finales, sino que permita un proceso continuo y permanente, que profesionalice a las personas que actúan en las mesas, llevándoles hacia una conciencia de servicio y satisfacción de la labor que realizan.

Quienes laboramos en el Tribunal Supremo de Elecciones, superiores y técnicos, hemos coincidido en que si queremos que el trabajo de las juntas receptoras de votos asegure la aplicación de procedimientos electorales de manera precisa, imparcial y consistente, es necesario que sus miembros reciban una capacitación permanente y sostenible. Sólo así se logrará que la ciudadanía mantenga su confianza en la transparencia y eficacia de la labor que realizan. Esto adquiere especial importancia si pensamos que, en un futuro, es posible que por el crecimiento del padrón haya que adoptar medidas para que el escrutinio definitivo lo realicen las juntas receptoras de votos y que los magistrados del TSE revisen únicamente aquellas mesas impugnadas.

Frente al reto que significa capacitar a gran cantidad de personas en un tiempo reducido, y conscientes de que no basta conocer los procedimientos y las disposiciones legales, sino que además debemos poner mucha atención al compromiso que representa la función de estas personas, hemos venido trabajando en el desarrollo de una conciencia cívica en la ciudadanía. Para el efecto hemos puesto especial cuidado en la juventud costarricense, de modo que incluimos a estudiantes de secundaria para que desde su primer voto este grupo poblacional se encuentre sensibilizado para ejercer el sufragio en forma activa y pasiva o bien para asumir alguno de los cargos como actores electorales.

3. FORMACIÓN CÍVICA

Capacitar a los actores electorales y llevar formación cívica a la niñez, adolescencia y ciudadanía en general, es una inversión valiosa para la integridad del proceso electoral y también para contar con un país de habitantes responsables, conocedores de sus derechos pero también de sus obligaciones.

Dado que en el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica contamos con recursos muy limitados, hemos venido trabajando en forma creativa y buscando el apoyo de otras instituciones para poder avanzar en el tema de la educación cívica.

Entre los logros alcanzados están:

3.1 Plan estratégico 2008-2012

La visión contemplada en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2008-2012, indica: "Ser un organismo líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover una cultura democrática." Esto refleja el compromiso del Tribunal con el pueblo costarricense y de ahí los esfuerzos que se han venido realizando con acciones concretas sustentadas en los valores democráticos.

3.2 Promoción de una cultura democrática

Por medio de la Acción Estratégica: "Promoción de una cultura democrática",²² pretendemos formar una conciencia cívica y ética fundada en los valores políticos, que nos garantice la participación de la juventud en la vida política del país, para que, de acuerdo con los resultados que se vayan obteniendo, se incluya en la organización institucional una unidad permanente que desarrolle la cultura democrática.

Estamos trabajando en la elaboración de una serie de 10 fascículos y un video, que fortalezcan la cultura democrática con la compilación de datos, procedimientos y vivencias para proveer a la ciudadanía de material informativo más atractivo y práctico sobre el quehacer institucional, y que permita reflexionar sobre la importancia de involucrarse en el sistema electoral.

3.3 Programas de estudio en educación cívica

Mediante un convenio con el Ministerio de Educación Pública (MEP), estamos trabajando en el fortalecimiento de los programas de estudios en educación cívica. En 2009 el estudiantado tendrá a su disposición, en las escuelas y colegios del país, temarios más completos y con métodos de aprendizaje más atractivos para la niñez y la adolescencia.

3.4 Programas específicos para poblaciones en situación de desventaja

Hemos venido incorporando programas específicos para las poblaciones en situación de desventaja:

- Nos hemos acercado a las personas adultas mayores, a través de foros y conversatorios, para informarles sobre el ejercicio de sus derechos políticos y conocer las barreras con que tropiezan, con el fin de brindarles accesibilidad.
- En relación con el grupo de personas privadas de libertad, hemos estado trabajando la educación cívica por medio de la presentación de obras de teatro y charlas.

- El colectivo de personas con discapacidad se encuentra muy activo en nuestro país y el Tribunal Supremo de Elecciones ha sido protagonista de muchos de sus logros: voto asistido, voto secreto para personas ciegas, incorporación de ayudas técnicas como lupa, prensas, bolígrafo ergonómico dentro del material electoral, accesibilidad física, cédula de identidad con caracteres braille, entre otras acciones. Nos hemos permitido una cercanía por medio de foros, consultas y conversatorios, lo que nos enseña y motiva a seguir adelante.
- En el caso de las poblaciones indígenas, nos hemos propuesto derribar las barreras de la distancia y la lengua, procurando brindarles información cívica y electoral a través de promotores indígenas, con formación de secundaria y hasta universitaria. Funcionarios del TSE los capacitarán y proporcionarán materiales para que divulguen la información casa por casa.

3.5 *Diplomado en procesos electorales*

En el tema de la formación electoral, estamos impulsando una carrera corta, “Diplomado en Procesos Electorales”, desarrollada por el Tribunal Supremo de Elecciones y la Universidad Estatal a Distancia, que consiste en formar a personas interesadas en la función electoral. Su campo de acción, además de poder servir como funcionarios electorales permanentes o temporales, estaría ligado a la asesoría de municipalidades, partidos políticos, colegios profesionales y otras organizaciones democráticas del Estado costarricense.

Al tratarse de una carrera de cuatro cuatrimestres, se considera que la misma es atractiva incluso para docentes y estudiantes de otras carreras que deseen complementar sus estudios o participar en procesos democráticos. Este grupo incluye personas jóvenes, entre los 20 y 30 años, que por lo general son quienes presentan mayores niveles de abstencionismo.

3.6 *Cursos de educación ciudadana y participación política*

También con la Universidad Estatal a Distancia y el Ministerio de Educación Pública, estamos realizando, en el marco de los 200 días que deben laborar los docentes en el año lectivo, cursos de educación ciudadana y participación política.

Los contactos y relaciones con la comunidad académica nacional e internacional, especializada en la materia electoral, como es el caso que nos trae hoy a este encuentro, donde se comparten experiencias de países hermanos que necesariamente nos vinculan y nos alimentan el conocimiento, son parte fundamental en estos logros alcanzados.

4. PROPUESTA DE UN PROGRAMA PERMANENTE DE EDUCACIÓN CÍVICA

Como se ha indicado, la Sección de Capacitación ya trabaja el tema de la educación cívica y la formación ciudadana. Sin embargo, queremos ir mucho más allá; nuestra meta es que este programa sea permanente y sostenible, fundado en alianzas, establecidas por medio de convenios, con el Ministerio de Educación Pública, universidades y otras organizaciones que brindan apoyo a la democracia, mediante

la guía de los más altos valores y principios regulados en nuestra Constitución Política.

Es por ello que seguiremos en la lucha por lograr la meta, al cumplir con los siguientes objetivos:

- Sembrar valores cívicos, morales y éticos en estudiantes de educación primaria para que por medio de los procesos electorales y el ejercicio del gobierno estudiantil logren cultivar una cultura democrática, mediante la realización de conferencias y talleres.
- Fortalecer los valores cívicos, morales y éticos en los estudiantes de educación secundaria y dar continuidad al trabajo iniciado en primaria, para que por medio de los procesos electorales, el ejercicio del gobierno estudiantil y la sensibilización en un momento previo a adquirir la ciudadanía, logren cultivar una cultura democrática, mediante la realización de conferencias y talleres.
- Formar a los estudiantes universitarios en temas de educación cívica y participación política, para que como profesionales se conviertan en agentes multiplicadores sensibilizados en el ejercicio de los valores democráticos, mediante la inclusión de carreras y cursos de alto nivel en los diferentes programas educativos.
- Brindar apoyo a las poblaciones en situación de desventaja, para que ejerzan sus derechos políticos en igualdad de oportunidades, mediante la sensibilización y la capacitación según las necesidades de cada grupo.
- Educar a la ciudadanía en la comprensión de la responsabilidad que cada quien tiene de ejercer sus derechos políticos, para contribuir a tener un mejor país, mediante el desarrollo de campañas cívicas, concursos que estimulen las habilidades artísticas y académicas, talleres dirigidos a grupos específicos, mantenimiento de un centro de información electoral y el estímulo a tener una ciudadanía activa desde sus propias comunidades.

Para concluir mi intervención quisiera mencionar que el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, desde una modesta organización en el área de capacitación, es consciente de que la democracia no podría sobrevivir si no se acompaña de una verdadera educación cívica dirigida a toda la población, que promueva una cultura democrática y una conducta responsable por parte de todos los actores electorales y de la ciudadanía en general.

Con el apoyo de las señoras y los señores magistrados, *"en procura de construir una cultura que le de a la democracia carácter sostenible"*²³ tal y como se ha venido mencionando, hemos suscrito acuerdos de cooperación con instituciones públicas, universidades costarricenses y de otros países; también se han patrocinado eventos académicos de relieve, investigaciones y publicaciones de carácter especializado. Se cuenta con una Revista de Derecho Electoral en línea, a la cual se puede acceder a través de nuestro sitio web.

23. Sobrado, Luis Antonio. Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Conferencia magistral: La Autonomía funcional de los organismos electorales y su papel en la Formación Electoral del Estado Civil, como factores clave para la consolidación de la democracia. República Dominicana, enero 2008.

Hemos probado la tecnología por medio de videoconferencias para llevar formación e información al personal de las 32 oficinas regionales distribuidas en todo el país; se mejoró sustancialmente el sitio web convirtiéndose en una herramienta para la consulta y la información; contamos con una biblioteca especializada en derecho electoral; nos estamos acercando a los partidos políticos por medio del Consejo Nacional de Partidos Políticos, a las municipalidades y a otras organizaciones comunales para luchar todos juntos por la cultura democrática. Además, estamos reforzando la oficina de capacitación para que asuma, como expuse antes, la capacitación electoral en forma permanente.

Recordarán que mencioné que nuestra visión nos compromete a que, en el año 2012, seremos líderes en Latinoamérica tanto por nuestra solvencia técnica como por la capacidad de promover una cultura democrática, lo que nos obliga encontrar el camino para llegar a la meta con los brazos muy en alto.

Para finalizar mi intervención quisiera desear al Tribunal Supremo Electoral de Guatemala mucho éxito en su función e insistir en que la formación por medio del organismo electoral es una tarea que requiere de mucho esfuerzo y dedicación, pero que bien vale la pena.

EDUCACIÓN CÍVICA Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA: EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

35

Eduardo Núñez²⁴

Los procesos de democratización en América Latina se han caracterizado por un marcado énfasis institucional –en el sentido de normas y aparatos formales– y un menor desarrollo de la dimensión cultural de la democracia, referida a la presencia en la sociedad de comportamientos políticos y sociales basados en principios, valores y prácticas democráticas.

Siendo que ningún ciudadano o ciudadana es democrático por nacimiento y que las instituciones en las cuales se desarrollan los procesos de socialización –familia, iglesia, escuela– funcionan mayormente con enfoques derivados de principios autoritarios, la construcción de la democracia desde la óptica cultural implica un proceso educativo que involucra al conjunto de la institucionalidad democrática.

Ese involucramiento parte de una doble visión: primero, que no es posible reproducir las condiciones de existencia de la democracia en el tiempo –sustentabilidad– sólo sobre la base de la existencia de normas e instituciones formales, si las mismas no están sustentadas en una ciudadanía que convive a partir de principios democráticos; y segundo, que no se puede dar por sentado que un ciudadano o ciudadana que cumpla con los rituales democráticos, necesariamente expresa y vive valores coherentes con el espíritu y sentido de la democracia; por tanto, educar para la vida en democracia es una condición de sustentabilidad institucional y un factor que determina la calidad de la democracia en la cual vivimos.

La presente contribución busca colocar el tema de la educación para vida en democracia como un eje central de la construcción democrática en América Latina y apunta a definir el papel que los organismos electorales pueden cumplir en esta materia. Refiere a una versión prescriptiva, proponiendo una serie de líneas de acción que pueden ser ejecutadas por los organismos electorales, de cara a propiciar una participación consciente en los procesos electorales y un proceso continuo de expansión de la ciudadanía.

Para ello plantea primero un marco de referencia respecto a la relación entre la construcción de cultura democrática y la promoción del ejercicio de la ciudadanía; luego, reflexiona sobre el vínculo entre cultura democrática y elecciones, como referente natural que explica la racionalidad detrás del involucramiento de los organismos electorales en la implementación de procesos de educación para la vida en democracia; finalmente, delinea algunas ideas acerca de donde pueden ir estos organismos para asumir la educación cívica como una función permanente y relevante.

24 Director Residente de NDI para Guatemala y Honduras. Las opiniones emitidas en el presente artículo son de exclusiva responsabilidad de su autor; y no representan las del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI).

CONSTRUCCIÓN DE CULTURA DEMOCRÁTICA Y EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA

36

La democracia está constituida por instituciones, valores y prácticas, refiriéndose la dimensión institucional a la construcción de normas e instituciones formales –dentro de ellas las elecciones y los organismos electorales– y la dimensión cultural al desarrollo de valores democráticos y su internalización por parte de las y los miembros de una sociedad específica. La dimensión institucional es más tangible y medible, mientras que la dimensión cultural es más difusa; sus tiempos de construcción son diferentes, pero se encuentran mutuamente determinadas. Las instituciones ayudan a perfilar los comportamientos democráticos de las personas, mientras que los valores y las prácticas democráticas son el sedimento que permite la reproducción de la democracia institucional.

Habiendo optado desde el inicio de la transición por un marcado énfasis institucional, a veinticinco años de la misma se percibe un desbalance entre el crecimiento institucional formal y la profundidad con que los valores democráticos se expresan en nuestras sociedades. Ese desbalance, sumado a los bajos rendimientos de los Estados democráticos para producir resultados concretos de solución las necesidades de las personas, se encuentra a la base del temprano desgaste de la confianza ciudadana en la democracia. Y derivado de esto, de la poca certeza que existe sobre el futuro de la democracia.

Si la sustentabilidad de las democracias está asociada a su capacidad de reproducir las condiciones de su propia existencia, rompiendo con ello el ciclo pendular entre autoritarismo y democracia que ha caracterizado la historia política de la región, no es posible asegurar la existencia de una institucionalidad democrática sin la existencia de una ciudadanía de ese talante cultural y ético.

En este sentido, desarrollar la cultura democrática y favorecer su internalización en los comportamientos políticos y sociales de las personas, debe ser asumido como parte del proyecto de construcción y reproducción democrática en la región. La cultura democrática no surgirá por generación espontánea sino que debe ser estratégicamente estimulada; esa estimulación no puede referirse exclusivamente a la difusión de los valores y la enumeración de las prácticas propias de la democracia, sino que debe darse por la vía del aprendizaje en la vida práctica de las y los ciudadanos.

Precisamente por ello, resulta de primera importancia comprender que la internalización de la cultura democrática está necesariamente relacionada con la construcción de ciudadanía, lo cual remite al viejo debate sobre las concepciones existentes en torno a la misma, que se bifurcan en la idea de la ciudadanía como estatus y la ciudadanía como práctica.

En la primera acepción, la ciudadanía se entiende como un estatus legalmente dado por el marco jurídico de un país; en este sentido, los derechos se adquieren casi siempre al alcanzar determinada edad y consisten esencialmente en un conjunto de derechos civiles y políticos. La ciudadanía, por tanto, es algo dado por el Estado, previsto constitucionalmente y que se entrega independientemente de la voluntad de la persona de asumir plenamente esos derechos.

La segunda acepción –la ciudadanía como práctica– está más bien referida a la idea de que se es ciudadano cuando se asumen los derechos como una práctica cotidiana; en este sentido, esa práctica implica la incorporación de los derechos previstos legalmente en las relaciones sociales y políticas reales en las cuales el sujeto existe. La ciudadanía deja de ser un asunto dado para convertirse en una conquista efectiva y voluntaria de los sujetos o habitantes de una sociedad específica.

Este debate se puede expresar de igual manera cuando se habla de la diferencia entre ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva. La primera, al igual que la ciudadanía como estatus, se refiere a derechos dados por ley; la segunda, que tiene relación directa con la idea de ciudadanía como práctica, asume que esos derechos están dados por ley, pero además que los ciudadanos desarrollen capacidades para hacer uso efectivo de los mismos. Implica por tanto una dimensión volitiva.

Esta dimensión volitiva es fundamental para comprender la integralidad de la democracia como proyecto en construcción. La dimensión institucional prevé la existencia de los derechos esenciales y vela por que los ciudadanos estén en condiciones de ejercerlos, no obstante que cada vez es más frecuente que existan ciudadanos que no participan por decisión propia. Esa decisión de no participación puede obedecer tanto a la satisfacción que el mismo siente en relación con el funcionamiento y resultados de la democracia, como al desarrollo o no de convicciones efectivas atinentes a los valores democráticos.

En síntesis, si bien no existe contradicción entre estas acepciones de la ciudadanía, el elemento que hace una diferencia esencial, tiene que ver con la dimensión volitiva del ejercicio de la ciudadanía; en buena lógica, todo habitante, con las excepciones normales a la regla, es ciudadano por ley –ciudadanía como estatus–, pero no todos ejercen –ciudadanía como práctica– los derechos que son propios de esa condición.

Ahora bien, en sociedades regidas por sistemas democráticos, el ejercicio de la ciudadanía responde a la puesta en práctica de los valores que son propios de la democracia, superándose así la visión centrada únicamente en derechos constitucionalmente dados; en este sentido, los derechos ciudadanos formales son necesariamente acompañados de expresiones concretas de valores y prácticas democráticas, tales como la tolerancia, el respeto mutuo, el pluralismo, etc.

Dicho de otro modo, en sociedades democráticas la ciudadanía efectiva tiene que ver con los derechos y responsabilidades formales, pero especialmente con la implantación de los valores y prácticas que son propios de la democracia. Así, en determinadas sociedades pueden existir derechos legalmente dados, pero en contextos políticos que no necesariamente expresan valores democráticos; de igual manera, sectores ciudadanos pueden expresar convicciones y actitudes profundamente democráticas, aún en el marco de sistemas autoritarios que concultan los derechos esenciales de las personas.

Es por ello que se considera que ninguna sociedad es absolutamente autoritaria o absolutamente democrática; en realidad, en nuestras sociedades conviven valores y prácticas democráticas con convicciones y expresiones autoritarias, siendo esa coexistencia de factores lo que nos indica que ninguna conquista democrática es irreversible, sino que está –por principio– amenazada. La cuestión es –en América

Latina– cómo se pueden impulsar cambios culturales de fondo para hacer prevalecer los principios, valores y prácticas democráticas en contextos que históricamente han estado dominados por una visión autoritaria en prácticamente todos los ámbitos de la vida humana individual y socialmente concebida.

CULTURA DEMOCRÁTICA, ELECCIONES Y DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

Si la opción estratégica de desarrollo democrático comenzó por la realización de elecciones, no cabe duda que la misma aunque correcta y en buena medida inevitable –las elecciones son indispensables para la democracia– es limitada ante los desafíos contemporáneos que enfrentan nuestros sistemas políticos. Se requiere algo más que elecciones periódicas, libres y competitivas, tal y como lo demuestra la temprana deserción ciudadana en relación con la política. Esta verdad resulta incontrastable si tomamos en cuenta que la democracia como sistema político existe en el marco de sociedades con predominancia de comportamientos autoritarios, lo cual actúa como factor de limitación y amenaza a la viabilidad de los sistemas políticos democráticos.

Por tanto, si bien las elecciones son un factor fundamental para la construcción de la legitimidad democrática, no agotan la democracia, en tanto esta requiere de instituciones permanentes y efectivas en el cumplimiento de sus funciones, y también de que los ciudadanos expresen en sus comportamientos sociales y políticos los valores propios de la misma. Es en razón de esto, que resulta fundamental comprender el necesario vínculo entre cultura democrática y elecciones, a partir de una serie de relaciones fundamentales.

Una primera relación fundamental consiste en cómo entronizar la participación electoral como un principio esencial de la cultura democrática. Efectivamente, en una región en donde varios países caminan hacia una creciente deserción ciudadana de las elecciones, provocada como ya se expresó por la insatisfacción ante los resultados de la democracia, dicha deserción expresa una carencia de voluntad de participación o la voluntad de no participar en los eventos electorales, lo cual implica la renuncia explícita de grupos de ciudadanos y ciudadanas a su derecho a la participación política, al menos en una de sus expresiones fundamentales.

Precisamente por ello, la recuperación de la participación electoral como elemento esencial del ejercicio de la ciudadanía, es un punto fundamental en cualquier proceso de desarrollo de cultura democrática. Ahora bien, debemos evitar la reducción recurrente de pensar que la participación política como valor y práctica democrática se reduce al ejercicio del voto.

En realidad votar es sólo una pequeña parte de la participación política, como lo es la pertenencia a partidos políticos. Existe todo un nuevo conjunto de formas y mecanismos de participación que adquieren renovada legitimidad: organizaciones ciudadanas que realizan monitoreo y control de la gestión pública de las instituciones; organizaciones ciudadanas que realizan observación y control de los procesos electorales; organizaciones ciudadanas que realizan programas de promoción de la participación, movilización y educación ciudadana.

Este conjunto de expresiones nuevas de participación, que no excluyen pero se diferencian de la que se da en los partidos y la que se expresa en el ejercicio

del voto, forma parte de un proceso de apropiamiento del valor y la práctica de la participación por parte de los ciudadanos, que no implica renegar de las elecciones, pero representa una reasignación del peso de la participación electoral. Por tanto, esa primera relación entre elecciones y cultura democrática indica que la participación electoral forma parte esencial pero no agota la participación política como valor y como práctica culturalmente democrática.

Una segunda relación, que se deriva de la anterior, sostiene que si la participación electoral no agota la participación política, y las elecciones no agotan la democracia, entonces éstas, si bien son condición indispensable para la construcción de la legitimidad de las instituciones políticas, requieren ser reforzadas con mecanismos de vinculación permanente entre representantes y representados.

Por supuesto, no es razonable pensar que existan instituciones democráticas que extraigan su legitimidad fundante de prácticas autoritarias. En realidad, la fundación del principio de legitimidad lo dan las elecciones. No obstante, la práctica política latinoamericana ha derivado hacia lo que el politólogo argentino Guillermo O’Donnel ha llamado democracia delegativa, que reduce la participación política al ejercicio del voto, acto en el cual los ciudadanos y ciudadanas le entregan o delegan poder a los representantes que eligen, perdiendo capacidad de incidir en ellos una vez son electos.

Esta distorsión impacta directamente en la legitimidad política de las instituciones, por cuanto se rompe el vínculo entre representantes y representados, que se convierten en objetos pasivos de la voluntad de los primeros. Esta ruptura tiene directa relación con la confianza y el sentido de pertenencia de los ciudadanos al sistema político.

Uno de los factores que mejor explican el nivel de apropiación cultural de la democracia es la adhesión que los ciudadanos tienen a sus principios y método de funcionamiento. Los datos en América Central demuestran que existe alta adhesión pero que ella se ve amenazada por una creciente insatisfacción. Asimismo, que esa adhesión formal o ideológica a los valores de la democracia no necesariamente se expresa en las prácticas y comportamientos sociales de los ciudadanos y ciudadanas. En este sentido, pareciera que tal adhesión se vuelve frágil ante la prevalencia de realidades socioeconómicas negativas y enclaves autoritarios.

En este sentido, la segunda relación hace referencia a la capacidad de las elecciones para fundar la legitimidad y representatividad de las instituciones, pero también al reconocimiento de los límites que le son inherentes. En la nueva democracia que se requiere, la legitimidad y representatividad implican también la apertura del sistema político a mayores niveles de participación e incidencia ciudadana, a un renovado sentido de la representación política, en donde el mandato recibido no es un cheque en blanco, sino un servicio fundamental para la resolución de problemas reales y concretos.

Una tercera relación se refiere a la idea de que ejercer el voto y participar formalmente en un partido político no hace que necesariamente un ciudadano sea democrático. Más aún, existen personas que participan en la política con concepciones y prácticas abiertamente autoritarias. Este aspecto reconoce que la formalidad del cumplimiento de reglas y procedimientos democráticos no significa que las personas sean necesariamente democráticas; en realidad, cada persona expresa la coexistencia de valores democráticos y comportamientos autoritarios;

lo que importa es cuál de las dos dimensiones prevalece en sus relaciones con los demás y en sus formas de inserción en su entorno político y social.

Si esta afirmación se considera veraz, entonces el cumplimiento de las reglas electorales y de los procedimientos no agota la expresión democrática del ejercicio de la ciudadanía. Pensar así ha generado, por ejemplo, partidos políticos altamente autoritarios en sus relaciones internas, que no obstante compiten de manera correcta y formalmente democrática en el juego electoral.

Esta disfunción entre el procedimiento formal y los contenidos democráticos o no de las personas que lo cumplen, hace referencia de nuevo al vacío de cultura democrática efectiva en nuestras sociedades. Refiere además a la idea de que ser electoralmente solventes no asegura que sus ciudadanos sean democráticamente efectivos; más aún, de que contar con instituciones electoralmente legitimadas no significa necesariamente que los ciudadanos que les otorgaron esa legitimidad, expresen en sus prácticas los valores de la democracia.

Por tanto, como señala Dewey, "...las instituciones democráticas no garantizan la existencia de individuos democráticos...los individuos que son democráticos en pensamiento y en acción son la única garantía última de la existencia, pervivencia de las instituciones democráticas."²

ORGANISMOS ELECTORALES Y LA FUNCIÓN DE EDUCACIÓN CIUDADANA

Del planteamiento anterior resulta lógico pensar que un organismo electoral concluya que propiciar el desarrollo de la cultura democrática es una tarea natural para asegurar la efectividad de las elecciones, como medio de dotación de legitimidad democrática. Implica, por tanto, la disposición consciente de estos organismos de ampliar sus ámbitos funcionales, yendo más allá de las funciones clásicas y adentrándose en un papel más activo como factor de construcción democrática en nuestros países.

Los organismos electorales cuentan con una serie de funciones clásicas: la organización de procesos electorales, la impartición de justicia electoral y la regulación de las organizaciones políticas. Estas tres funciones responden a la idea de que tales organismos son esencialmente garantes de los procesos electorales y por tanto deben velar por su organización, por la protección de la voluntad popular, por el accionar de los partidos políticos y por la resolución de las disputas electorales.

La visión originaria era que había que garantizar las elecciones, como institución que dota de legitimidad a los cargos electos y abre la posibilidad de la alternancia en el poder. La participación de la ciudadanía en dichos procesos o en las organizaciones políticas era un asunto fundamentalmente volitivo, encontrándose por tanto dentro del ámbito de discrecionalidad del individuo. Se partía de la presunción de que la práctica de los rituales democráticos, tales como el ejercicio electoral, conllevaba una suerte de adhesión a valores y prácticas democráticas de mayor alcance, y se

² Dewey, J. "What I Believe". New York: Ed. C Fadiman, Simon & Shuster, 1939. Citado por: Roiz. El Gen Democrático. Madrid: Editorial Trotta, 1996. Pág. 183

suponía que la participación electoral expresaba en buena medida la participación política.

Esta visión, como se ha visto, es ciertamente restringida frente a los desafíos democráticos contemporáneos. Precisamente por ello, paulatinamente los organismos electorales han venido comprendiendo que su papel como garantes democráticos debe ir más allá de la organización de eventos electorales; y esa comprensión ha sido alimentada por la evolución de los comportamientos ciudadanos ante la democracia.

La idea prima de que había que garantizar los comicios y el respeto de la voluntad ciudadana, vino rápidamente acompañada de otra que indicaba la necesidad de instruir a los agentes electorales y la ciudadanía para que tuviera conocimiento práctico para el ejercicio del voto; esto explica que muy temprano en este ciclo democrático, los organismos electorales diseñaran e implementaran programas de capacitación electoral para representantes de partidos políticos y colaboradores ciudadanos que ayudaban en las diferentes funciones del día de las elecciones –miembros de mesas electorales, por ejemplo– y campañas de instrucción sobre cómo votar o cómo inscribirse en los registros electorales a nivel de ciudadanía.

De igual modo, resultaba natural entender que si el juego de la democracia apostaba por dotar de una nueva legitimidad a las instituciones emergentes y que la misma derivaba de la voluntad popular expresada en las urnas, dichas instituciones requerían un mandato fuerte, mismo que sólo podía darse a partir de altos niveles de participación en las urnas; por esto, también, los organismos electorales apostaron por campañas masivas de promoción de la participación electoral.

Estos ámbitos de acción educativa de los organismos electorales eran vistos como extensiones naturales de la función de organización de los eventos electorales y no como una ampliación de su papel en la vida política de los países. Por tanto, estaban acotados a los procesos electorales y en ninguna medida se configuraban como iniciativas permanentes. Pero, ¿qué pasa cuando relativamente temprano en el proceso de democratización, la ciudadanía empieza a desertar de las urnas? ¿Qué pasa cuando se empiezan a reducir los niveles de asistencia electoral y los mandatos electorales se debilitan? ¿Cuánto afecta la legitimidad de las instituciones y de los cargos electos? Y más aún, ¿a quién le corresponde actuar para contener y ojalá revertir esa tendencia?

Las respuestas a estas preguntas no son fáciles, pero fueron factor dinamizador del debate planteado anteriormente, sobre la relación entre expansión de cultura democrática y sustentabilidad de la institucionalidad democrática. Los organismos electorales asumieron paulatinamente como propio este debate, como lo demuestran las discusiones ocurridas durante muchos años en las asociaciones de organismos electorales.³ Y rápidamente entendieron que la motivación al voto y la instrucción sobre los procedimientos de votación no eran suficientes; de igual modo, que

3 Existen en las Américas tres asociaciones de organismos electorales: la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe o Protocolo de Tikal; la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur o Protocolo de Quito; y la Unión Interamericana de Organismos Electorales, que integra a las dos anteriores más los organismos electorales de América del Norte. Las tres fueron creadas bajo el auspicio del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL), quien se desempeña como secretaría técnica de las mismas.

circunscribir estas iniciativas a los procesos electorales era una restricción que afectaba su impacto.

Se requería, por tanto, plantearse que la tarea educativa de los organismos electorales dejaba de ser un apéndice de las actividades de organización electoral y asumía una lógica en sí misma; y que por consiguiente debía ser una actividad permanente. De ahí se deriva toda una serie de esfuerzos realizados por diferentes organismos electorales, de cara a educar a la ciudadanía en valores democráticos y para el ejercicio de la ciudadanía. El ejercicio del voto era un ámbito natural de estos programas, pero estaba inserto en una visión más comprensiva de la educación en democracia, en donde se entendía que sólo ciudadanos que convivieran bajo principios democráticos le darían auténtico sentido al ejercicio del voto.

Por tanto, esta creciente orientación de los organismos a diseñar e implementar programas permanentes de educación para la democracia deriva en una ampliación de las funciones básicas de los mismos; ciertamente siguen siendo centrales la organización de elecciones, la prestación de justicia electoral y la regulación de partidos y organizaciones políticas; pero es igualmente central la función de educación ciudadana para la vida en democracia.

De la experiencia práctica que han desarrollado varios organismos electorales en relación con la función de educación ciudadana, se pueden establecer una serie de énfasis:

Énfasis según el momento de ejecución de las actividades

En este sentido, como se ha dicho, existen dos momentos: el momento electoral, circunscrito a los procesos electorales en sí mismos y que normalmente mantiene el acento en la motivación al voto y la difusión de los procedimientos de inscripción y ejercicio del voto; el momento no electoral, que se orienta a desarrollo de programas y actividades de educación en democracia durante los períodos en donde no se organizan elecciones y que ponen su acento en valores democráticos, derechos civiles y políticos, etc.

Énfasis según sujeto o beneficiario

Este ámbito se refiere al diseño de programas e iniciativas diferenciadas según actores clave del proceso democrático. En esta materia existen experiencias de programas diseñados para funcionarios electorales permanentes o eventuales de los mismos organismos; iniciativas para representantes de partidos políticos, referidas a sus funciones electorales –fiscales electorales– o de más largo alcance, en donde se desarrollan programas de formación política para cualificar la acción de las organizaciones políticas.

También programas para multiplicadores educativos, en donde se seleccionan grupos o actores ciudadanos específicos que pueden jugar un papel determinante para reproducir cultura democrática, tales como profesores y maestros, para citar un caso; programas estructurados para poblaciones específicas o segmentos que enfrentan problemas de acceso o de participación efectiva, en donde se pueden ubicar iniciativas para mujeres, jóvenes o pueblos indígenas; y campañas de información, motivación y educación para la ciudadanía en general, que pueden desarrollarse mediante el uso de medios de comunicación masiva o alternativos.

Énfasis según delimitación temática

También se pueden identificar énfasis temáticos que buscan apuntalar determinados valores o prácticas. Tal es el caso de las campañas de instrucción para votar o las iniciativas de formación en valores democráticos. El nivel de generalidad o especificidad temática depende de la necesidad identificada y el alcance de la misma.

LOS MECANISMOS OPERACIONALES Y LAS ÁREAS DE DESARROLLO

Todo este elenco de variantes de trabajo que se pueden identificar en el funcionamiento de los organismos electorales en América Latina, ha venido acompañado de la búsqueda de mecanismos idóneos para su implementación. El modelo predominante refiere a la existencia de departamentos o unidades de capacitación electoral y educación cívica, con equipos humanos especializados; sin embargo, en los últimos años también ha aparecido la figura de las escuelas permanentes y especializadas.

Por ejemplo, la Junta Central Electoral de la República Dominicana creó la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC), como una iniciativa permanente enfocada en la formación electoral y registral de sus cuadros permanentes, de los agentes electorales eventuales y de representantes de partidos políticos, en los temas que atañen a la identidad de la EFEC. De igual modo, el Jurado Nacional de Elecciones del Perú ha creado la Escuela Electoral y de Gobernabilidad, enfocada en educar a actores políticos estratégicos en temas de democracia y gobernabilidad; la escuela cuenta con programas formales –incluso cursos de especialización, diplomados y hasta una maestría– y no formales para los agentes políticos y electorales; su nivel de desarrollo ha llegado incluso a crear escuelas especializadas, como son la Escuela de Personeros –de partidos políticos–, la Escuela de Jóvenes y la Escuela para Fiscalizadores.

Finalmente, dentro del elenco de procedimientos operativos algunos organismos electorales se decantan por la creación de institutos, como es el caso ya documentado del Instituto de Formación en Estudios para la Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y la proyectada creación del Instituto de Formación Cívico Electoral del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. Este enfoque apunta, de modo similar a las escuelas, a crear programas permanentes y especializados que se enfocan a actores específicos y a la ciudadanía en general, según los requerimientos que la realidad demande y la disponibilidad de recursos para su implementación.

Independientemente del procedimiento que se utilice para operativizar la función de educación cívica, es común identificar en todas las prácticas descritas algunas áreas de desarrollo que son de implementación frecuente:

Programas de capacitación

Prácticamente todos los organismos electorales desarrollan programas de capacitación especializados en temas electorales, registrales y, más recientemente, sobre partidos políticos y democracia en general. Son programas enfocados a la

transmisión de conocimientos y criterios analíticos para que los actores políticos y electorales cuenten con mayores capacidades en el ejercicio de sus funciones.

Iniciativas de promoción del debate y la deliberación

44

La formación para la vida en democracia apunta a colocar algunos temas en la agenda de deliberación pública. La realización de programas de debate y otras variantes de actividades enfocadas al intercambio de visiones e ideas sobre los temas nacionales del desarrollo democrático, es moneda de uso frecuente. Destacan la realización de eventos internacionales en donde se busca profundizar en la identificación y caracterización de experiencias comparadas, que puedan servir de retroalimentación a la realidad nacional.

Investigación aplicada y publicaciones especializadas

Existe también una preocupación por promover la producción de conocimiento sobre los temas propios de la democracia y las elecciones, con lo cual se busca sustentar y cualificar el debate político en el país. Esto pasa por la idea de publicaciones especializadas y revistas periódicas, hasta la creación de centros de documentación y bibliotecas.

Campañas de educación cívica vía medios masivos y alternativos

Esta área es de uso frecuente por múltiples organismos electorales en la región. Se busca alcanzar a la ciudadanía en general, mediante la difusión de mensajes centrados en los valores y prácticas democráticas; asimismo, se busca difundir el conocimiento de los derechos y deberes ciudadanos, como base para el ejercicio de la participación política.

Un corolario de cierre

Este elenco de áreas de trabajo posibles, procedimientos operativos y potenciales énfasis mediante los cuales los organismos electorales están y pueden seguir cumpliendo con su renovada función de educación para la vida en democracia, no omite la necesidad de que toda acción a desarrollar tenga un sentido estratégico. Es frecuente que se desarrolle una oferta de capacitación, deliberación y educación cívica, pero que la misma carezca de un enfoque de tal naturaleza. En qué educar, a quién educar, con qué mecanismos hacerlo, cuándo hacerlo y con qué recursos, son preguntas que deben contestarse a partir de una estrategia de educación para la vida en democracia.

Dicho de otro modo, si bien los mecanismos y los servicios educativos pueden ser permanentes, los énfasis, los sujetos y los alcances temporales, deben responder a una lectura crítica de la realidad del país, de las necesidades que la misma refleja y a una visión estratégica de hacia donde orientar el proceso educativo.

Esto resulta fundamental para dar sentido y coherencia al accionar de los organismos electorales, especialmente por cuanto es frecuente la existencia de recursos escasos. El diseño de estrategias de capacitación electoral y educación

cívica, resulta por tanto la médula para afinar el enfoque y mejorar las posibilidades de alcanzar resultados concretos. Sin estrategia, las acciones de capacitación y educación seguirán siendo positivas y pertinentes, pero no siempre efectivas.

Esa estrategia, al estilo de la documentada en este Cuaderno e implementada por el Instituto Federal Electoral de México, debe prever un sistema de monitoreo y evaluación que permita recopilar información útil para valorar su efectividad y pertinencia. Siendo la política un ámbito extraordinariamente dinámico, no cabe duda que las estrategias deben ser flexibles y ajustables, carácter que sólo podrá darse si se cuenta con mecanismos de evaluación continua.

Eso es lo que en última instancia hará la diferencia entre una estrategia pertinente y efectiva y otra que aunque buena y necesaria, no responde a las necesidades propias del devenir electoral y democrático del país.



Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Serviprensa S. A. en el mes de mayo de 2009. La edición consta de 1000 ejemplares en papel bond blanco.

