

EDUCACIÓN CÍVICO-DEMOCRÁTICA Y SU ABORDAJE A TRAVÉS DEL IFED*

Luis Antonio Sobrado González¹

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de agosto, 2007.

Resumen: Describe los esfuerzos realizados por el Tribunal Supremo de Elecciones en el área de capacitación cívico-electoral y como esas primeras incursiones han sido de alcance limitado debido a que no responden a una decisión estratégica formalmente dispuesta. Como respuesta a esta necesidad se aprueba una acción estratégica con el objetivo de reposicionar la educación cívico-democrática y se impulsa la creación del Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED), por parte del Tribunal, en conjunto con FLACSO y la Fundación Konrad Adenauer, que vendrá a promover los valores democráticos y la participación cívica de la ciudadanía mediante la realización y el patrocinio de actividades de formación, investigaciones, publicaciones e intercambio de información sobre esta temática.

Palabras claves: Educación cívica / Capacitación electoral / Valores democráticos / Instituto de Formación y Estudios para la Democracia

Abstract: The paper describes the Supreme Electoral Tribunal efforts undertaken in the civic-electoral training area and how these first approaches were scope limited as they were not the result of a formal strategic decision. In response to this need the Electoral Tribunal approved a strategic action aiming to reposition democratic and civic education through the creation of the Institute for Training and Studies for Democracy (IFED for its Spanish acronym) in conjunction with FLACSO and the Konrad Adenauer Foundation. Said Institute shall promote citizenry democratic values and participation by conducting and sponsoring training, research, publications and information exchange on this subject.

Key words: Civic education / Electoral training / Democratic values / Institute for Training and Studies for Democracy.

* Ponencia presentada en la Mesa Redonda "La formación política como condición de la democracia. Hacia el IFED", 20 de Marzo de 2007.

¹ Magistrado propietario y Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica; profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Dirección electrónica: lsobrado@tse.go.cr.

Ese Instituto ya aparece en el proyecto de nuevo Código Electoral que conoce la comisión legislativa especial que actualmente lo estudia y que, conciente de su importancia, aprobó la respectiva moción de incorporación.

En nuestro país ha resultado afectada la tradicional adherencia incondicionada a la democracia de los costarricenses y su fe inquebrantable en los procesos electorales, como vía idónea para mejorar sus condiciones de vida. Así lo acreditan reconocidos estudios nacionales e internacionales, como el último Informe sobre el Estado de la Nación y el Latinobarómetro.

Este fenómeno, que desde 1998 se expresa en una creciente resistencia ciudadana a integrar las Juntas Receptoras de Votos y a sufragar, parece fundado en una crisis de credibilidad respecto de los partidos políticos como intermediadores auténticos entre el gobierno y los gobernados, pero tiende a expandirse a toda la institucionalidad electoral, incluyendo una lenta erosión de la confianza en la organización electoral.

Las causas del abstencionismo son múltiples, según lo demuestran las investigaciones que sobre él ha desarrollado la Universidad de Costa Rica a través de su Instituto de Investigaciones Sociales y bajo el patrocinio del Tribunal Supremo de Elecciones. Dentro de ellas figuran la crisis económica que ha envuelto al país desde la década de los ochentas del siglo pasado, las evidencias de corrupción en los más altos niveles del gobierno, la ausencia de mecanismos eficaces de participación política que complementen la institución del sufragio y los cuestionamientos sobre la calidad del vínculo de representación de los gobernantes (sustentados, por cierto, en una visión muy crítica de las listas cerradas y bloqueadas y en una percepción según la cual la democracia costarricense, más que representativa, luce delegativa).

No por común deja de ser cierta la idea de que la capacitación electoral y la educación cívico-democrática, adecuadamente concebidas y desarrolladas, constituyen mecanismos que pueden ser eficaces para contrarrestar el fenómeno

aludido. Desde ya conviene distinguir ambas líneas de acción, siendo que la **capacitación electoral** está referida específicamente a las actividades dirigidas a dotar de conocimientos y destrezas a los agentes electorales, miembros de partidos políticos y votantes, que les permitan participar adecuadamente en los procesos electorales. Dicho concepto es parte del género que denominaremos **educación cívico-democrática**, que puede dirigirse a cualquier sector del país en procura de fortalecer la institucionalidad electoral (partidos políticos y organización electoral) y construir una cultura democrática que promueva valores como la solidaridad, la tolerancia, el pluralismo y el respeto a los derechos humanos, así como incentivar la participación política; todo lo anterior en orden a dotar de sostenibilidad a la democracia como régimen político y como proyecto de vida colectiva.

Existe una convicción generalizada, de parte de los organismos electorales latinoamericanos, en cuanto a que la **capacitación electoral** forma parte de las tareas y responsabilidades propias de los mismos. Sin embargo, hasta hace relativamente poco había prevalecido en ellos la oposición a considerarse como responsables de la **educación cívico-democrática**, visualizándosele como parte de las tareas propias y exclusivas del régimen educativo formal, al que –a lo sumo– corresponde apoyar.²

Nuestro Tribunal no escapa a este juicio. Ciertamente se asume como propia la función de capacitar a quienes intervienen en los procesos electorales y se le expresa organizativamente, a través de una Sección de Capacitación que depende de la Dirección Ejecutiva; además, es palpable que se planifican esfuerzos significativos, en este ámbito, para el período electoral. No obstante, a las actividades de formación

² Es menester, sin embargo, destacar que esta posición parece ir perdiendo fuerza en la actualidad. Así lo evidencia las conclusiones alcanzadas en la “II Reunión de Unidades de Capacitación del Protocolo de Tikal y de Unioire”, celebrada en Colombia durante el mes de julio de 2004, en que se señalaba: *“Hay una clara consciencia de los organismos electorales de la necesidad de desarrollar y fortalecer los programas de capacitación y educación cívica, como únicos mecanismos para el logro de una ciudadanía que procure la madurez y plena consciencia de la responsabilidad en la participación en los procesos electorales (como funcionario electoral, como elector, como representante de los partidos políticos, etc.)”*.

cívica se les concibe periféricamente, como una simple colaboración con el Ministerio de Educación en el desarrollo de sus programas.

En este sentido, puede observarse que el "Plan anual de actividades de capacitación" que el Tribunal aprobó para el año 2007, si bien contempla un ámbito de "capacitación cívico-electoral" con el objetivo de "*Promover permanentemente la educación ciudadana para la proyección de la institución en centros educativos, organizaciones comunales y población en general, para el fortalecimiento de la democracia y la práctica de los valores éticos*", luego precisa que se trata de "*Contribuir con la cultura democrática de escolares y adolescentes y en todas las regiones del país, colaborando con el MEP*". Esa colaboración se sustenta en un convenio previamente establecido entre ambas instituciones y se concreta en algunas actividades de capacitación y motivación dirigidas a los tribunales electorales estudiantiles, alumnos y profesorado, a lo que se suma la implementación de un plan de acción curricular "*para incorporar temas cívico-electorales en los programas de estudio del MEP*".

Esta visión resulta muy limitada, no sólo por el restringido ámbito de la población meta y por el carácter simplemente auxiliar y complementario que la organización electoral asume, sino también por el enfoque que tradicionalmente ha tenido en nuestro medio la educación cívica, algunas de cuyas características se destacan de seguido:

1. Se concentra en proporcionar alguna información sobre las instituciones nacionales, su base jurídica y su historia. Además, la transmisión de esos conocimientos suele hacerse en un contexto ideológico, orientado a legitimar el *status quo*, ocultando sus falencias y mistificando la historia patria. Es decir, no se persigue preparar al joven para el ejercicio de la libertad y para el abordaje civilizado y constructivo de los problemas y disensos, sino de procurar conformismo. Se trata de una educación cívica que encuadra en una visión positivista, no liberal, de la instrucción pública.

2. El tratamiento de los valores democráticos es escaso y, de toda suerte, también teórico y por ende alejado de lo cotidiano.
3. Debido a ello, no parece ser un factor determinante como motor de participación y forjador de una cultura democrática debidamente interiorizada y con proyección vivencial.
4. En todo caso, la promoción de esta cultura resulta forzada por ser común a las instituciones de enseñanza primaria y secundaria un ambiente autoritario y verticalista, es decir, poco propicio para predicar con el ejemplo las formas democráticas y el talante liberal que es inherente a ellas. Paradoja similar podemos advertir en la promoción de gobiernos estudiantiles que, una vez integrados bajo formas democráticas, carecen de toda autoridad real para influir en el proceso educativo.

No obstante lo anterior, el Tribunal ha hecho recientemente un importante esfuerzo por redefinir este estado de cosas y quebrar los paradigmas creados, especialmente a partir de propuestas que ha formulado su Comisión de Asuntos Académicos a lo largo de los últimos siete años. A manera de inventario preliminar, podemos citar algunos procesos y actividades, que han permitido visualizar un Tribunal activo fuera de los procesos electorales y más comprometido con la educación cívico-democrática.

En primer lugar, conviene resaltar el apoyo decidido que se le ha brindado a la Fundación Omar Dengo en el proyecto "*Constructores de democracia: capacidades de los jóvenes para la ciudadanía activa y la autorrealización personal*", que arrancó el presente año. Éste pretende romper los indicados moldes tradicionales de la educación cívica en nuestros centros de enseñanza. Su finalidad es, en palabras de la propia Directora Ejecutiva de la Fundación, "*potenciar las capacidades de los jóvenes para la participación democrática, la construcción de una identidad prosocial y la autorrealización personal, mediante una propuesta de educación para la ciudadanía activa y democrática en educación secundaria. La propuesta ofrecerá un nuevo*

*enfoque metodológico para el currículum de educación cívica, y procurará la integración de los distintos ámbitos e iniciativas existentes en este campo dentro del sistema educativo costarricense. Se pretende que sirva como insumo para la transformación del enfoque de la educación cívica vigente en el país”.*³

También se ha procurado acercar a los niños al fenómeno democrático y contribuir a inculcarles una actitud participativa en los procesos electorales, mediante el apoyo a “elecciones infantiles” paralelas a los comicios oficiales, el cual se ha concretado en varias oportunidades a través del suministro de urnas y papeletas de muestra, así como capacitación a sus organizadores.

En segundo término, el Tribunal también ha incursionado en ámbitos que trascienden la educación primaria y secundaria, a saber:

- *Vinculación con universidades:* Durante la presente década se han suscrito convenios de cooperación interinstitucional con distintas universidades.⁴ Como resultado de esa vinculación, se auspiciaron importantes eventos académicos, como lo fue el ciclo de mesas redondas que conjuntamente con la UNA se promovió en setiembre del 2001 bajo el título “UNA TRIBUNA CÍVICA”; asimismo, se han patrocinado y financiado investigaciones sobre el abstencionismo, a cargo del Instituto de Investigaciones Sociales de la U.C.R. (a partir del 2002), y sobre la percepción social respecto del sistema político-electoral costarricense bajo la técnica de los grupos focales, de lo cual se encargó FLACSO (2006).
- *Otras actividades académicas:* El Tribunal ha promovido algunos seminarios de derecho electoral,⁵ así como dos talleres sobre la misma materia, dirigidos a los

³ Oficio n.º DE 037-2007, del pasado 19 de enero, que dirige la señora Clotilde Fonseca al Jefe de Capacitación del Tribunal Supremo de Elecciones.

⁴ La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad Estatal a Distancia (UNED), la Universidad Nacional (UNA), la Universidad de Costa Rica (U.C.R.) y, pronto, con la Universidad de Salamanca (España) y la Escuela Electoral del Jurado Nacional de Elecciones (Perú).

⁵ Dentro de los cuales se puede citar, a título de ejemplo, el “Seminario internacional sobre resolución de conflictos electorales: perspectiva comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana”, celebrado en marzo del 2000 y coorganizado con reconocidas

partidos políticos y los medios de comunicación colectiva (2004). De igual modo, se apoyó la edición o coedición de tres libros especializados de gran nivel académico.⁶

- *Revista de Derecho Electoral*: Se trata de una publicación electrónica semestral, colgada de la página web institucional, cuyo primer número apareció en enero del 2006 y que hace pocos días fue debidamente catalogada por Latindex. Dicha publicación abrió un espacio de reflexión seria y permanente, que ha permitido ya hacer aportes doctrinarios relevantes, no sólo en orden a lograr una comprensión más aguda del derecho y la práctica electorales, sino también a perfilar rutas de cambio político; por su naturaleza académica, tiene el mérito adicional de enlazar creativamente a la organización electoral costarricense con el mundo de la academia.
- *Otros*: En 1999 el Tribunal se involucró con el Poder Judicial, el Proyecto del Estado de la Nación, la CONAMAJ y la Defensoría de los Habitantes, en las actividades “De Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos en Comunidades Costarricenses”.

No obstante la relevancia de esas primeras incursiones del Tribunal como promotor de educación cívico-democrática, su alcance es limitado dado que, en primer lugar, no responden a una decisión estratégica formalmente dispuesta, sobre la cual se funde un plan general que articule, sistematice y potencie esos esfuerzos aislados. Por otro lado, no se cuenta con una expresión organizacional que permita entenderla, visualizarla y acometerla como una función sustantiva del Tribunal.

organizaciones internacionales. De igual manera se concretó un seminario de Derecho Constitucional Electoral, organizado conjuntamente con el Colegio de Abogados e IDEA Internacional, en agosto del 2003.

⁶ “*El Tribunal Supremo de Elecciones: un compromiso con la democracia*” (Marjorie Ross González y Norma Loaiza Gutiérrez, 1999), “*El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica*” (Clotilde Obregón Quesada, 2000) y “*Abstencionistas en Costa Rica: ¿quiénes son y por qué no votan*” (Ciska Raventós Vorst y otros, 2005).

Por este motivo, resulta de crucial importancia lo decidido por éste en sesión del 22 de febrero último, a propósito de la definición del nuevo marco filosófico institucional y el "Escenario para el Plan Estratégico Institucional 2008-2012", en cuanto fijó como visión institucional la siguiente: *"Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática"*. En armonía con esa nueva visión, también determinó como uno de los escenarios de ese Plan Estratégico, el siguiente componente dentro el eje temático "comunicación": *"... con el objeto de fortalecer y reposicionar la imagen institucional y la educación cívico-democrática, es necesario impulsar, a través de una acción estratégica en coordinación con la Comisión de Asuntos Académicos, la promoción de la cultura democrática ..."*.

Con ello está cimentada la construcción de un plan institucional de abordaje de la educación cívico-democrática, el cual, al menos desde mi punto de vista, debe tener las siguientes características generales:

1. Brindar a los eventos y procesos correspondientes un sentido de coherencia, continuidad y sostenibilidad.
2. No restringirse a actividades de complemento curricular en el seno de escuelas y colegios ni a la técnica electoral.
3. La población meta debe ampliarse, para abarcar a otros sectores tales como: la militancia de los partidos políticos, los jóvenes ciudadanos, poblaciones indígenas y otros sectores tradicionalmente excluidos de la participación política.
4. Fortalecer los vínculos establecidos con las instituciones universitarias y extenderlos a otras instituciones públicas y a organizaciones no gubernamentales, en orden a romper esquemas de asilamiento social.
5. Complementar el suministro de información teórica, con metodologías que acerquen el concepto de democracia a los problemas propios de la vivencia

cotidiana de los costarricenses y sirvan para interiorizar los valores democráticos en su dimensión concreta y operativa.

6. Que se trate de esfuerzos educativos orientados al ejercicio de la libertad, la conciencia crítica, la solidaridad y la ciudadanía activa, es decir, que estimulen la participación activa y comprometida de todos con los asuntos que conciernen al interés común y las necesidades comunales. Sobre este particular, es de esperar que ello se traduzca en actitudes menos individualistas y más favorables respecto del involucramiento ciudadano en las organizaciones y actividades partidarias, cuyo fortalecimiento, modernización y democratización interna ha de ser un eje filosófico constante en este ámbito.
7. Ha de procurarse una adecuada perspectiva de género y un enfoque incluyente.

Se trata de una propuesta que nos permitiría revolucionar la “*educación cívica*” para convertirla en una verdadera “*educación para la vida en democracia*”, entendida, de acuerdo con Eduardo Nuñez, como “*un proceso integrado que busca dotar al ciudadano –individual y colectivamente entendido– de información, conocimientos, valores y prácticas que le faculten para ejercer plenamente su oficio de ciudadanía*”.⁷

Finalmente, pareciera indispensable crear una plataforma administrativa que asegure la eficacia de esta nueva línea de acción y que permita visualizarla, ante los ojos de los funcionarios electorales y de la ciudadanía en general, como función sustantiva y permanente de la Institución.

Es justamente aquí donde radica la importancia de la esperada creación del Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED), que ha impulsado el Tribunal, en conjunto con FLACSO y la Fundación Konrad Adenauer. Ese Instituto ya

⁷ “Desafíos del trabajo de educación ciudadana: la colaboración entre organismos electorales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil”, en: *Capacitación cívica y electoral*, Colección “Cuadernos de CAPEL” n.º 44, San José: IIDH/CAPEL, 1999.

aparece en el proyecto de nuevo Código Electoral que conoce la comisión legislativa especial que actualmente lo estudia y que, conciente de su importancia, aprobó la respectiva moción de incorporación.

Se trata de un órgano encargado de "*promover los valores democráticos y la participación cívica de la ciudadanía*", mediante la realización y el patrocinio de actividades de formación, investigaciones, publicaciones e intercambio de información sobre esta temática, dirigidos a la comunidad nacional o algún sector suyo en particular –que se estime prioritario en determinadas circunstancias–, quedando expresamente habilitado para coadyuvar con los partidos en sus esfuerzos internos de capacitación, para suscribir acuerdos de cooperación técnica y académica y para establecer un centro de documentación especializado.

Aunque se le adscribe al Tribunal Supremo de Elecciones, se le dota de "*personería jurídica instrumental*", lo que permitirá canalizar eficientemente donaciones provenientes de la cooperación internacional y de instituciones y personas nacionales para, de esta manera, superar las tradicionales limitaciones presupuestarias que normalmente acongojan a la organización electoral como parte que es del Estado.

Su administración superior se confía a una dirección ejecutiva, cuyo titular sería funcionario del Tribunal, pero se le somete a la dirección de un Consejo Académico, integrado por un representante de la Asamblea Legislativa, otro del Consejo Nacional de Rectores y, finalmente, uno del electorado costarricense, a designar por el propio Tribunal. Esta instancia servirá como vaso comunicante con el sector académico, el político y la ciudadanía en general, sentándose con ello las bases de una más adecuada vinculación institucional con esos entornos y promoviendo la ruptura de los modelos de asilamiento aún vigentes.

A modo de cierre de mi intervención, quiero citar un pasaje de una reciente publicación del Presidente de la comisión legislativa que estudia las reformas

electorales, el cual sintetiza con agudeza las oportunidades que el IFED ofrece a los costarricenses:

"El IFED le dará al Tribunal Supremo de Elecciones la oportunidad de complementar sus tareas administrativas y jurisdiccionales con un muy necesario ingrediente académico y educativo, aspecto que hasta la fecha tanto el TSE como los partidos habían venido descuidando. Esta es una de las reformas de más importancia que se han introducido en el proyecto de nuevo Código Electoral, y una de las mejores razones para aprobar la iniciativa. Se trata de enviar a la ciudadanía la señal clara de que debe tomarse en serio el tema, y asumirse un compromiso real con la educación y con la formación de los valores cívicos y democráticos. Si los partidos políticos responden adecuadamente a esta demanda, y retoman la bandera de la formación y capacitación de nuevos líderes, indudablemente contarán con una herramienta de primer nivel en el Instituto de Formación y Estudios en Democracia".⁸

⁸ Fernando Sánchez Campos, "La creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia y la importancia de la capacitación política", Revista de Derechos Electoral (publicación electrónica del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, www.tse.go.cr), número 3, primer semestre 2007.