

LOS ORGANISMOS ELECTORALES: AUTONOMÍA, FORMACIÓN ELECTORAL Y DEMOCRACIA

Dr. Luis Antonio Sobrado González*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 02 de abril del 2008.

Revisión, corrección y aprobación: 16 de mayo del 2008.

Resumen: La capacitación en cultura democrática, es parte fundamental de las funciones que deben desempeñar los organismos electorales. Para poder desarrollar esta actividad es necesaria la autonomía institucional. El artículo hace una breve reseña doctrinaria de lo que es la autonomía y la formación electoral, para presentar luego un diagnóstico situacional de Costa Rica, describiendo actividades que ha desarrollado y esta ejecutando el Tribunal Supremo de Elecciones en formación electoral.

Palabras claves: Capacitación electoral / Organismos electorales / Autonomía / Programas de capacitación / Cultura democrática / Costa Rica / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: Training in democratic culture is a fundamental part of the electoral bodies' tasks to be performed. In order to be developed institutional autonomy is necessary. Article provides a brief doctrinaire overview of what autonomy and electoral formation are, to further elaborate a situational diagnosis of Costa Rica, describing activities in said field that have been developed or are being executed by the Supreme Electoral Tribunal.

Key words: Training election / Electoral body / Autonomy / Training programmes / Culture democratic / Costa Rica / Supreme Electoral Tribunal.

* 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.

Para comprender el papel de la autonomía de los organismos electorales en la formación electoral y su incidencia en la consolidación de la democracia latinoamericana, es necesario precisar primero el significado de esa autonomía y los alcances teóricos de dicha formación.

Luego de ese discernimiento conceptual y de diagnosticar el abordaje institucional de la formación electoral en Costa Rica, estaremos en capacidad de señalar algunas rutas y retos que esa formación plantea.

I. LA AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

América Latina exhibe un modelo original de organización electoral, caracterizado por la existencia de **organismos permanentes** y **especializados** que gestionan **autónomamente** la función electoral y, en ciertos casos, también el registro civil. Se trata de órganos constitucionales, es decir, previstos y regulados directamente por las constituciones de esos países, algunas de las cuales refuerzan su connatural independencia orgánica, reconociéndolos como "Poder Electoral" (Nicaragua y Venezuela) –rompiendo con ello la visión tripartita clásica de la división de poderes– o atribuyéndoles expresamente "el rango e independencia de los Poderes del Estado" (Costa Rica).

Este modelo puede considerarse:

"... como una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral, al haberse constituido en un factor importante para los recientes procesos de redemocratización y consolidación democrática en América Latina, así como a la vigencia del Estado de derecho y a la consiguiente solución de los conflictos electorales por vías institucionales".¹

¹ Orozco Henríquez, 2001: 47.

No obstante, en el contexto latinoamericano podemos distinguir dos fórmulas diferenciadas de ese modelo común: la unificada, que concentra en un solo organismo autónomo la administración y la jurisdicción electorales, y la diversificada, que supone una instancia de administración electoral orgánicamente separada de una jurisdicción electoral especializada también autónoma (como el Jurado Nacional de Elecciones del Perú) o incrustada en el Poder Judicial (como acontece en México y Brasil).

Los países centroamericanos y del Caribe hispanoparlantes adoptan la fórmula unificada, aunque República Dominicana introduce una modalidad intermedia al haber constituido, en el seno de su Junta Central Electoral, dos cámaras independientes (la Administrativa y la Contenciosa).

La autonomía de sus organismos electorales tiene los siguientes alcances:

- a) Independencia administrativa: Se trata de la capacidad para desarrollar su función sin subordinación jerárquica respecto de otra instancia administrativa, lo que necesariamente incluye la irrecurribilidad de sus decisiones electorales (al menos en vía administrativa) y la potestad de dictar reglamentos autónomos de organización y servicio.
- b) Independencia política: Gracias a ella, pueden conducirse sin resultar vinculados por las directrices emanadas de otros órganos públicos.
- c) Independencia normativa: Comporta su capacidad para reglamentar las leyes electorales. Se refuerza si, además, se reconoce al

organismo electoral potestades adicionales en este terreno, como podrían ser: la facultad exclusiva para interpretar el ordenamiento electoral, la iniciativa en el procedimiento de formación de la ley electoral, la emisión de criterio vinculante dentro de este y la potestad para ejercer, total o parcialmente, el control de constitucionalidad en materia electoral.²

- d) Independencia presupuestaria: Se configura al atribuírsele al organismo electoral la tarea de formular su propio presupuesto y, con mayor razón, si se establecen limitaciones para que el Ejecutivo o el Legislativo puedan modificarlo.³

Ahora bien, la autonomía de los organismos electorales constituye una verdadera garantía democrática en tanto los perfila como instancias imparciales y, en ese tanto, capaces de propiciar comicios justos, libres y transparentes y, por ende, de legitimar el recambio gubernamental.

En la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales queda proscrita, en virtud de esa autonomía, toda intervención del Ejecutivo

² A excepción de la iniciativa en la formación de la ley electoral, estas potestades adicionales están contempladas en la Constitución Política costarricense: compete al Tribunal Supremo de Elecciones "Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral" (art. 102 inc. 3º), cuya interpretación auténtica está en cambio vedada a la Asamblea Legislativa (art. 121 inc. 1º); por su parte, el artículo 97 constitucional estipula: "Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo". A estas dos atribuciones excepcionales me he permitido denominarlas, en otro trabajo, como "cuasilegislativas" (Sobrado González, 2005: 17-18). De otra parte y a partir de la sentencia n.º 859-E-2001, la jurisprudencia electoral ha reconocido la potestad del Tribunal Supremo de Elecciones de desaplicar por inconstitucionales disposiciones estatutarias de los partidos políticos con motivo de la tramitación, ante él, de recursos de amparo electoral en que se cuestionen decisiones partidarias concretas que se fundamenten en esas normas inconstitucionales.

³ Así, por ejemplo, la Constitución Política costarricense introduce restricciones parciales que pesan sobre el Poder Ejecutivo en este ámbito, en términos de prohibirle a las autoridades hacendarias objetar los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones "para darle efectividad al sufragio" (art. 177).

y el Legislativo, dado su carácter político y su dependencia del partido de gobierno.

La construcción de esa garantía democrática responde, históricamente, a una sentida demanda social en un subcontinente cuyo afianzamiento democrático ha sido lento, difícil y con frecuentes involuciones, fruto de interferencias indebidas del ejército y las elites socio-económicas, así como de las que se explican por el contexto geopolítico de nuestros países.⁴

Conviene referirse también a ciertas condiciones que favorecen, en el plano de una realidad político-institucional concreta, el desenvolvimiento autónomo de los organismos electorales, a saber:

a) Integración de los organismos electorales y estatuto de sus miembros:

- La independencia de sus titulares es incompatible con fórmulas de integración basadas en representación partidaria; aunque la

⁴ En ese orden de ideas y a propósito del surgimiento de órganos electorales autónomos en el pasado reciente de México, se ha explicado que ello "... obedeció a la desconfianza en los órganos dependientes de Poder Ejecutivo, o del Poder Legislativo, para calificar las elecciones. La autonomía de los órganos electorales en México se ha visto impulsada por una necesidad política e histórica de depositar, en una autoridad independiente de los partidos políticos y del gobierno, el desarrollo de las elecciones. Asimismo, la aparición y consolidación de estos órganos suele estar aparejada a procesos de transición a la democracia o bien de perfeccionamiento democrático" (Hernández). Puede observarse, también a título de ejemplo, que la construcción constitucional de un Tribunal Supremo de Elecciones dotado de una fuerte autonomía obedece, en la Costa Rica de 1949, al clima político que condujo a los hechos bélicos del año anterior. Desde un principio, el bando ganador enarbó como bandera la lucha por la pureza del sufragio, que hasta ese momento se encontraba desdibujada por las frecuentes manipulaciones de los gobiernos de turno, las que una vez más se evidenciaron en los comicios de 1948.

tendencia es a abandonarlas, aún subsisten en varios países latinoamericanos.⁵

- Es deseable que el mecanismo específico de selección de magistrados y consejeros electorales que se adopte, predisponga una actitud independiente. Esto se consigue, por ejemplo, estableciendo períodos de nombramiento suficientemente extensos, posibilitando y facilitando la reelección de quienes así lo deseen y previendo el vencimiento escalonado de los integrantes del organismo electoral.⁶
- La comentada independencia resulta del mismo modo favorecida si se garantiza al magistrado o consejero electoral la estabilidad en su cargo y si se le reconocen, en iguales o similares condiciones, las inmunidades y privilegios propios de los miembros de los Supremos Poderes.

b) Régimen estatutario: Es de igual modo aconsejable que los demás empleados de los organismos electorales se seleccionen por méritos y

⁵ En la región centroamericana y del Caribe hispanoparlante sólo se mantiene en El Salvador. Sobre su inconveniencia, en otra oportunidad señalaba: "Aunque la tendencia inobjetable de América Latina es la resolución final de las controversias electorales mediante la intervención de una jurisdicción electoral especializada, ya sea autónoma o insertada en la estructura de los poderes judiciales, es lo cierto que en algunos de los países subsisten rasgos del contencioso político, especialmente en aquéllos en donde los miembros de la jurisdicción electoral representan a los partidos políticos o son nombrados a propuesta de éstos. Es evidente la necesidad de superar ese lastre del modelo tradicional o clásico de justicia electoral. Cualquier forma de administración de justicia supone el acceso a un juez imparcial que pueda resolver los conflictos con objetividad y sentido de equidad, resultando obvio que las representaciones partidistas desnaturalizan esa condición. De ahí que los esfuerzos de despartidización que se realizan en países como Honduras, merecen atención y apoyo, a efecto de que puedan dar sus frutos a mediano plazo, una vez vencida la resistencia que opone la tradición y los actores políticos interesados en preservarla más allá de las formas jurídicas" (Sobrado, 2006: 165).

⁶ En la misma oportunidad que se acaba de indicar, continuaba apuntando: "Con el mismo afán de garantizar la comentada y deseable imparcialidad del juez electoral, es menester que los requisitos y procedimientos de su designación sean adecuadamente diseñados para predisponer una actitud independiente frente a los actores políticos y el gobierno de turno. Prever períodos más largos de nombramiento y disponer mayorías calificadas necesarias al efecto, aunque también para lograr la no reelección del juez electoral que lo pretenda, resultan útiles al respecto por fomentar su estabilidad. También lo es diseñar un mecanismo que permita un vencimiento escalonado de los miembros de la jurisdicción electoral, lo cual apunta hacia un mejor balance de fuerzas y posturas e impide una defenestración colectiva del órgano jurisdiccional por parte de mayorías políticas coyunturales, tal y como aconteció en años recientes en otro país centroamericano" (Sobrado, 2006: 165).

- que también se les asegure la estabilidad en el servicio, en el marco de un régimen que promueva la carrera electoral.
- c) Independencia presupuestaria y registro civil: El fortalecimiento de la primera y la adscripción del segundo al organismo electoral contribuyen, de manera invaluable, a evitar interferencias indebidas de otras instancias públicas.
- d) Independencia frente a la jurisdicción constitucional: La promoción de la autonomía de las instancias electorales obliga a un cuidadoso deslinde de su competencia y la del órgano que administre la justicia constitucional. En este orden de ideas, debe entenderse que las decisiones de la justicia electoral no han de ser revisables por la jurisdicción constitucional, así como que la afectación de derechos políticos fundamentales es una cuestión a discutir únicamente ante la jurisdicción electoral. Por otro lado, el control de constitucionalidad en materia electoral parece competencia natural de la justicia electoral, al menos en aquellos ordenamientos que le atribuyen a los organismos electorales la potestad de interpretar el ordenamiento electoral con alcance obligatorio *erga omnes*.

Para concluir este acápite, es de señalar que, a nuestro juicio, la autonomía de los organismos electorales no predetermina ni se favorece con su aislamiento social.

Sin comprometer su independencia en la conducción autónoma de los procesos electorales, pueden construir relaciones sólidas y permanentes con grupos y organizaciones relevantes de diversa naturaleza: comunidad académica, medios de comunicación colectiva, organizaciones no

gubernamentales –en especial las que promueven los derechos humanos– y organismos internacionales vinculados con la promoción electoral y la observación de elecciones. Nada desdeñable resulta, asimismo, la comunicación permanente con los partidos políticos que, junto a los organismos electorales, integran una institucionalidad electoral que se fortalece o desgasta como un todo. Sobre este particular resultan sumamente llamativos algunos instrumentos de diálogo institucionalizado, como son los consejos de partidos políticos establecidos primero en Panamá y luego en Costa Rica y la Junta de Vigilancia Electoral salvadoreña; se trata de instancias consultivas de esos organismos electorales que permiten contar con una mesa relacionadora permanente de los dos sectores de esa institucionalidad electoral.

Esas vinculaciones deparan, a la larga, grandes beneficios para los organismos electorales, en términos de:

- a) Crear lazos que los blindan políticamente, lo cual resulta particularmente útil en momentos delicados de su accionar.
- b) Fomentar actividades y proyectos de interés común que relacionen al organismo electoral con la comunidad y lo visualizan positivamente fuera de época electoral, momento en que el interés de la prensa sobre él decrece. El área de formación electoral es particularmente propicia para el desarrollo de estas actividades y proyectos concertados.
- c) Sintonizar de mejor manera las percepciones y demandas sociales.
- d) Divulgar más eficazmente el quehacer del organismo electoral y, por esa vía, contribuir a la construcción de confianza ciudadana.

h) Incentivar la participación activa de más sectores sociales en los procesos electorales, en áreas tales como la observación electoral, la consulta de planes y decisiones a adoptar y el desarrollo de determinados programas electorales.⁷

II. LA FORMACIÓN ELECTORAL: PRECISIONES CONCEPTUALES

La formación que imparten los organismos electorales puede comprender distintos procesos, cada uno con propósitos y características particulares. Podemos distinguir tres categorías conceptuales diversas:

- a) Capacitación institucional: Es aquella dirigida a los empleados electorales y que procura dotarlos de los conocimientos y las destrezas necesarios para el desarrollo eficaz de sus actividades ordinarias, tanto sustantivas como de apoyo administrativo.
- b) Capacitación electoral: Se enfoca en los distintos actores en los procesos electorales, sean funcionarios electorales, agentes de partidos políticos, personas de la sociedad civil especialmente concernidas (periodistas y observadores electorales, por ejemplo) o incluso los propios ciudadanos como electores. Dado que persigue su participación eficiente en esos procesos, tiende a contemplar

⁷ La colaboración con el Tribunal Supremo de Elecciones, a invitación de éste, del Programa Estado de la Nación (que es un organismo patrocinado por la Defensoría de los Habitantes y el Consejo Nacional de Rectores) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con ocasión del referéndum celebrado en Costa Rica el año pasado y por vez primera en su historia, es un ejemplo de incorporación altamente positiva. Gracias a ella, el Tribunal pudo cumplir de mejor manera una novedosa tarea que la legislación le encarga, a saber, la divulgación del proyecto sometido a consulta popular y la generación de un debate enriquecedor y de altura sobre este. Por otro lado, han resultado altamente favorecedoras las consultas que se han verificado con organizaciones de personas en situación de discapacidad para diseñar acciones y planes de inclusión social y política, como lo fue la implantación de la plantilla en *braille* a partir de las elecciones del 2006 y, en estos momentos, la proyectada introducción de un elemento que permita a las personas con discapacidad visual distinguir la cédula de identidad de otros documentos de portación frecuente.

actividades que se estructuran frente a determinado evento comicial y en fechas cercanas al mismo.

c) Educación cívico-democrática: Contempla a cualquier segmento social y aspira a promover la participación política, fortalecer la institucionalidad electoral y construir cultura democrática sostenible.

Existen ciertas condiciones que facilitan el desarrollo exitoso de los programas de formación electoral.

En primer lugar, es esperable la existencia de una unidad administrativa interna que articule y dé soporte y continuidad a los esfuerzos formativos, sobre la base de un plan general de formación electoral.⁸ Los alcances de este plan predeterminarán la magnitud y complejidad deseables de esa unidad administrativa.⁹ Resulta oportuno que esta última se encargue de centralizar todo lo relativo al diagnóstico de necesidades y a la planificación, ejecución y evaluación de las distintas actividades específicas.

Sería positivo, en segundo lugar, que el quehacer de la unidad administrativa que se comenta pueda apoyarse en un centro institucional de documentación y en mecanismos adecuados de divulgación de diversa índole (académica, periodística, electrónica, etc.), así como alimentarse y fortalecerse con el desarrollo paralelo de programas de investigación electoral.¹⁰

⁸ Sobre la importancia de planes de esa naturaleza, puede consultarse a Lobos, 1999: 80-85.

⁹ La recientemente creada Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil, dentro de la Junta Central Electoral de la República Dominicana, constituye un buen ejemplo de una estructura administrativa de importantes dimensiones que, por sus características y los recursos puestos a su disposición, refleja por sí misma un ambicioso plan de formación electoral. Como se verá más adelante, contrasta con la modestia que tradicionalmente ha exhibido la unidad de capacitación del Tribunal Supremo de Elecciones.

¹⁰ En torno a la pertinencia de estos apoyos, véase a Alanis, 1999: 117-159.

III. LA FORMACIÓN ELECTORAL: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN EN COSTA RICA

Para el desarrollo de las actividades de formación electoral a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, existe una Sección de Capacitación que, según el organigrama institucional, se coloca bajo la dependencia de la Dirección Ejecutiva. Se encuentra actualmente integrada por un jefe, cuatro profesionales y una secretaria, lo cual guarda proporción con los alcances también modestos que tradicionalmente han tenido los programas de formación electoral a su cargo.

En efecto: la Sección de Capacitación ha tenido a la capacitación institucional como foco de atención casi único, tal y como lo evidencia el encontrarse desvinculada de la organización de la capacitación electoral, lo que ha sido hasta ahora responsabilidad exclusiva de la estructura temporal de programas electorales. De otra parte, asume un papel limitado en la educación cívico-democrática, que se circunscribe a impartir charlas informativas y motivacionales a alumnos y profesores de segunda enseñanza y a apoyar al Ministerio de Educación Pública en sus procesos de definición curricular de educación cívica;¹¹ situación que, dicho sea de paso, no resulta

¹¹ En una publicación reciente y a propósito de este periférico compromiso con la educación cívico-democrática, comentaba lo siguiente: "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 ..." (Sobrado, 2008: 4).

extraña a las realidades de otros organismos electorales de la región latinoamericana.¹²

No obstante lo anterior, durante lo que va de la presente década, se han efectuado importantes esfuerzos por modificar ese paradigma, los cuales a continuación se detallan:

- a) Existe en el Tribunal interés por redefinir radicalmente los moldes conservadores de la educación cívica colegial, que parece diseñada con una orientación acrítica y reproductora de mitos y que poco incentiva la participación política y la vivencia cotidiana de la democracia, en términos de valores y prácticas.¹³ Este interés ha conducido al Tribunal a concertar esfuerzos con otras organizaciones públicas y privadas, mediante la suscripción de acuerdos específicos de colaboración.¹⁴

¹² "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." (Sobrado, 2008: 3). Es menester, sin embargo, destacar que esta posición parece ir perdiendo fuerza en la actualidad. Así lo evidencian las conclusiones alcanzadas en la "II Reunión de Unidades de Capacitación del Protocolo de Tikal y de Uniore", celebrada en Colombia durante el mes de julio de 2004, en que se señalaba: "Hay una clara conciencia 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 conciencia de la responsabilidad en la participación en los procesos electorales (como funcionario electoral, como elector, como representante de los partidos políticos, etc.)".

¹³ He resumido, del siguiente modo, algunas características de esta orientación tradicional de la educación cívica colegial: "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." (Sobrado, 2008: 4-5).

- b) También se han firmado convenios de cooperación interinstitucional con universidades nacionales y extranjeras.¹⁵ Dentro de esta área académica, resulta del mismo modo destacable el patrocinio, por parte del organismo electoral costarricense, de eventos académicos,¹⁶ así como de investigaciones¹⁷ y publicaciones especializadas,¹⁸ que en algunos casos se ha apoyado en los citados convenios. Esas iniciativas no han sido empero promovidas por la Sección de Capacitación sino por la Comisión de Asuntos Académicos, que es un órgano consultivo del Tribunal presidido por uno de sus Magistrados, justamente creado a principios de la década para posibilitar una vigorosa proyección académica de la institución y dado el bajo perfil que para entonces tenía esa Sección.

¹⁴ Sobre este particular, "... 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 [2007]. 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" ..." (Sobrado, 2008: 5-6).

¹⁵ 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.), la Universidad de Salamanca (España) y la Escuela Electoral del Jurado Nacional de Elecciones (Perú).

¹⁶ Es de señalar, a título de ejemplo, el ciclo de mesas redondas que conjuntamente con la UNA se promovió en setiembre del 2001 bajo el título "UNA TRIBUNA CÍVICA", así como diversos seminarios realizados: 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 organizaciones internacionales) y un seminario de Derecho Constitucional Electoral (organizado conjuntamente con el Colegio de Abogados e IDEA Internacional en agosto del 2003). También destaca el auspicio de varios foros académicos: "Alianzas políticas en Costa Rica: perspectivas electorales del año 2006" (2005), "Proyecto oigamos a los jóvenes" (2006), "Foro de reflexión sobre la importancia y utilización de los mecanismos de democracia directa en los sistemas democráticos" (2007) y "Democracia en Costa Rica: reforma electoral y partidos políticos" (2007). También se realizaron dos talleres sobre materia electoral, dirigidos a los partidos políticos y los medios de comunicación colectiva (2004).

¹⁷ Así, v. gr., se han 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, de lo cual se encargó FLACSO (2006).

¹⁸ "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).

- c) Esa misma Comisión impulsó decididamente la transformación del sitio Web del que antes se disponía, que no pasaba de ser una simple tarjeta de presentación institucional en 1999, para convertirse en una poderosa herramienta que ahora divulga una cantidad impresionante de información electoral relevante (legislación, estatutos de los partidos políticos, padrón electoral, jurisprudencia, etc.).¹⁹
- d) A principios del 2006 se creó la Revista de Derecho Electoral, como publicación electrónica semestral colgada precisamente de la web institucional. Se ha procurado dotarla del mayor rigor académico posible, lo que le ha permitido ingresar a varios catálogos internacionales. Hoy cuenta con cinco números en línea, que –a muy bajo costo por su formato– difunde estudios jurídicos y politológicos sobre el fenómeno electoral y estimula la investigación especializada.
- e) Resalta también la incorporación de la educación cívico-democrática a la planificación estratégica, cuando a principios del año pasado se redefinió la “visión institucional” para establecer que el Tribunal Supremo de Elecciones aspira a ser líder regional, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática. Dicha promoción pasó a estar prevista como una “acción estratégica” del Tribunal.
- f) Se han dado pasos importantes para fortalecer la Sección de Capacitación, que ahora cuenta con cuatro áreas: Evaluación y seguimiento, Educación cívica y participación electoral, Capacitación institucional y Capacitación en materia de legislación institucional y cooperación internacional. En armonía con la citada redefinición

¹⁹ El abrir ese idóneo cauce ha permitido democratizar la información electoral, revolucionando viejos esquemas políticos bajo los cuales la misma era celosamente guardada por unos pocos, sabedores de que –ahora más que nunca– “información es poder”, tanto en la competencia interpartidaria como en el manejo de los conflictos intrapartidarios.

estratégica, esa estructura se relaciona hoy más intensamente con la educación cívico-democrática, al entenderse encargada de extender las acciones formativas a las asociaciones de desarrollo y otras organizaciones comunales, así como de coordinar intercambios internacionales y promover convenios con instituciones interesadas en divulgar cultura democrática.

El Tribunal Supremo de Elecciones tiene definidos algunos planes y proyectos dirigidos a que, en el futuro inmediato, pueda contar con una formación electoral aún más significativa, según se detalla a continuación.

El próximo año se creará una nueva área de la Sección de Capacitación que asuma la organización de la capacitación electoral a partir de los procesos electorales del 2010.

También se proyecta establecer un “Diplomado en Procesos Electorales” en la Universidad Estatal a Distancia, para profesionalizar a los actores de esos procesos y darle a la capacitación electoral un sentido permanente y no coyuntural.

Se aspira, por otro lado, a utilizar de forma intensiva y sistemática herramientas tecnológicas novedosas que faciliten y abaraten los procesos formativos, como son las videoconferencias y la educación y aula virtuales. Estos recursos resultan especialmente valiosos en la capacitación, por ejemplo, de los empleados de las más de treinta oficinas regionales con que cuenta la Institución en todo el territorio nacional.

Por último, el Tribunal le concede gran relevancia a la creación del Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED), como medio para potenciar la educación cívico-democrática.

Se trata de una iniciativa que ha impulsado el Tribunal, en conjunto con FLACSO y la Fundación Konrad Adenauer. Ese Instituto 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 moción de incorporación que en su momento gestionó el propio Tribunal.

Sería un órgano del organismo electoral costarricense 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 adscrito al Tribunal Supremo de Elecciones, se le dotaría 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 confiaría a una dirección ejecutiva, cuyo titular sería funcionario del Tribunal, pero se le sometería 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 sin duda 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.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: RETOS Y RUTAS DE LA FORMACIÓN ELECTORAL PARA LA DEMOCRACIA

Una vez hechas las precisiones conceptuales con que arrancamos, de diagnosticar el estado actual de la formación electoral en Costa Rica y de señalar los proyectos que intentan fortalecerla, estamos en condiciones de hacer un esfuerzo de síntesis y bosquejar algunos retos y rutas deseables de esa formación para que sea un factor valioso de afianzamiento democrático regional.

Hemos dejado expuesto cómo la autonomía de los organismos electorales es una garantía democrática que pretende asegurar comicios justos, libres y transparentes, al ser organizados y arbitrados por organismos especializados e imparciales.

Sus actividades de capacitación son por ende parte de su competencia esencial, 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).

Dado que la capacidad legitimadora de los comicios también depende de una amplia participación popular, resulta de igual modo esencial que la formación electoral a cargo de los organismos electorales, también comprenda actividades de educación cívico-democrática que promuevan esa participación. Se aspira entonces a que sean también factor clave para la generación de una verdadera *“educación para la vida en democracia”*, entendida 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”*.²⁰

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.

De diversas experiencias vividas, pueden extraerse algunas rutas exitosas para superar las limitaciones presupuestarias que impactan negativamente los programas y proyectos de formación electoral, como lo es

²⁰ Núñez, 1999: 177.

la suscripción de convenios de cooperación con universidades, un uso más intenso y sistemático de la web y otras facilidades tecnológicas como herramientas divulgativas de bajo costo y el diseño de fórmulas organizacionales que incentiven y faciliten la cooperación internacional.

Por último, resulta claro que la consolidación de la formación electoral que imparten los organismos electorales resulta claramente favorecida si se cuenta con un plan general que dote a los respectivos procesos de coherencia, continuidad y sostenibilidad; y si se prevé una plataforma administrativa que centralice el diagnóstico de necesidades y la planificación, ejecución y evaluación de las actividades. También es valioso, en ese mismo orden de ideas, involucrar actividades formativas que refuercen los declinantes programas de capacitación de los partidos políticos, lo cual podría inducir buenas prácticas de éstos en ámbitos tan relevantes como el de su democracia interna. Igualmente propicio resulta disponer de un centro de documentación adecuado, programas de investigación y mecanismos eficaces de divulgación, que apoyen y alimenten la formación electoral.

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Alanis, María del Carmen. *Investigación, documentación y difusión en materia electoral*. En: Capacitación cívica y electoral, Colección "Cuadernos de CAPEL" n.º 44, San José: IIDH/CAPEL, 1999, pp. 117-159.

Hernández, María del Pilar. *Autonomía de los órganos electorales*. Tomado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.htm>], 10 de marzo de 2008.

Lobos S. (Judith). *La capacitación de los organismos electorales: la organización, conducción y evaluación*. En: Capacitación cívica y electoral, Colección "Cuadernos de CAPEL" n.º 44, San José: IIDH/CAPEL, 1999, pp. 77-91.

Núñez Vargas, Eduardo. *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, pp. 161-197.

Orozco Henríquez, Jesús. *Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado*. En: Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas, México, IFE : PNUD : UNAM : IFES : IDEA International : TEPJF, 2001, pp. 45-58.

Sobrado González, Luis Antonio. *Educación cívico-democrática y su abordaje a través del IFED*. En: Revista de Derecho Electoral [publicación electrónica del T.S.E., <http://www.tse.go.cr/revista/revista.html>], San José, n.º 5, primer semestre de 2008.

Sobrado González, Luis Antonio. *La justicia electoral en Costa Rica*. San José, Costa Rica: IJSA, 2005.

Sobrado González, Luis Antonio. *Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos*. En: Revista de Ciencias Jurídicas, San José, n.º 109, enero-abril 2006, pp. 155-183.