

La formación en democracia: nueva tendencia en los organismos electorales latinoamericanos

Ileana Aguilar Olivares*
Hugo Picado León**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 22 de mayo de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 26 de junio de 2012.

Resumen: Este artículo analiza, de manera comparada, la tendencia latinoamericana del último lustro a crear institutos, centros o escuelas de formación democrática dentro de la estructura de los organismos electorales. Se describen dichos institutos, sus funciones y públicos meta, identificando los rasgos comunes. Asimismo, se describen las principales líneas de trabajo en capacitación y en gestión del conocimiento por parte de esos institutos. También se comparan sus estructuras administrativas y las previsiones de financiamiento para sus actividades. Finalmente, se hace un recuento de las tendencias generales de diseño.

Palabras clave: Capacitación electoral / Educación cívica / Gestión de conocimiento / Desarrollo de la democracia / Valores democráticos / Organismos electorales / América Latina.

Abstract: This article presents a comparative analysis on the Latin American trend, for the last five years, to create democratic training institutes, centers, or schools within the structure of electoral bodies. The analysis provides a description of the institutes, their functions, and target audiences, and it also identifies their common traits. Likewise, the article describes the main lines of work of these institutes in regards to training and knowledge management. The analysis also presents a comparison between their administrative structures and funding forecasts for their activities. Finally, the article presents a summary of the general trends of design.

Key Words: Electoral training / Civic education / Knowledge management / Development of democracy / Democratic values / Electoral bodies / Latin America.

* Politóloga, costarricense, correo jaguilar@tse.go.cr. Funcionaria del Instituto de Formación y Estudios en Democracia, encargada del Área de Cooperación Interinstitucional e Internacional.

** Abogado y politólogo costarricense. Correo electrónico: hpicado@tse.go.cr. Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones.

I. Introducción

A partir de la Tercera Ola Democrática en América Latina, a finales de la década de 1970, la mayoría de organismos electorales de la región enfrentaron la necesidad de consolidar una institucionalidad con capacidad para organizar y juzgar procesos electorales confiables y legítimos. Esto fue particularmente patente en aquellos países que salían de un pasado marcado por el autoritarismo y la violación de los derechos humanos. La trayectoria acumulada en las últimas tres décadas, así como el intercambio de experiencias mediante los foros regionales, ha permitido mejorar las destrezas institucionales para organizar elecciones y, de esa manera, procurar la credibilidad de la ciudadanía respecto a la transparencia de los procesos electorales. Paralelamente, los organismos electorales han contribuido a asentar una base de legitimidad en la mayoría de países de la región¹.

Con la modernización de sus unidades técnicas y administrativas, el uso de nuevas tecnologías, y el impulso de procesos de reforma electoral, las instituciones electorales han procurado constituirse en árbitros eficientes en los procesos de elección de las autoridades de gobierno de sus respectivos países. Este trayecto sigue estando marcado por dificultades propias de cada contexto nacional. Teóricamente no existe un modelo perfecto de administración electoral, por lo que a cada solución se le podrían señalar ventajas y desventajas. El grado de éxito de cada modelo obedecerá a la capacidad de los operadores para responder a las expectativas sociales y su adaptabilidad

1 Para un análisis detallado de los procesos de reforma en los organismos electorales de América Latina véase Zovatto, D. y Orozco J.J. (2008). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM, pp.117-135.

al contexto. Pero los distintos modelos de administración electoral existentes en Latinoamérica tienen en común la importancia que el diseño presta a la “especialidad electoral” y a la autonomía de los organismos. Es decir, los organismos electorales se encuentran siempre insertos en un contexto, lo cual, por una parte, les obliga a adaptarse a nuevas demandas sociales y, por otra, a aprender del intercambio de experiencias².

A las funciones tradicionales de los organismos electorales latinoamericanos, a saber, la gestión de elecciones y, eventualmente, la registración civil y la jurisdicción electoral; en los últimos años se ha sumado un nuevo ámbito de acción: la formación y educación para la democracia. Sea desde los parlamentos o desde el seno de los propios organismos electorales, se ha percibido la necesidad de que ellos contribuyan al fortalecimiento de los sistemas democráticos mediante una labor pedagógica, más allá de la gestión de los comicios. En consecuencia, se han promovido políticas institucionales para incluir, dentro de sus competencias, acciones dirigidas a educar para la vida en democracia. Esto implica desplegar esfuerzos para sensibilizar y difundir

² Se dice que “...hoy en día, los países latinoamericanos poseen un órgano estatal encargado de las funciones electorales, el cual se encuentra situado en la mayoría de los casos al margen de los tres poderes públicos tradicionales -por lo cual muchos autores tienden a calificarlos como cuarto poder del Estado...En ese lapso se ha dado un proceso de consolidación de estos organismos, mediante el cual han pasado a ser, en casi todos los casos, materia de regulación constitucional y han adquirido un carácter permanente. Asimismo, han ido asumiendo -aun cuando cabe hacer diferencias de acuerdo con el país- más y más funciones, como la calificación de las elecciones, la elaboración del registro electoral -y en varios países también la de los registros fundamentales para él, como el registro civil y el registro de ciudadanos-, la reglamentación de la ley electoral, el reconocimiento y cancelación de la personería de los partidos políticos, la administración de los fondos públicos para el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales, el control de las finanzas partidarias, el control de todo lo relacionado con la propaganda electoral en las campañas electorales, el control de la vida interna de los partidos políticos, etc”. Jaramillo, J. (2007). Los órganos electorales supremos. En: Nohlen, D. et al. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 372.

valores inherentes a la cultura democrática, entre segmentos muy variados de la población.

Esta labor de formación en democracia es amplia, compleja y difícil de delimitar. En términos generales, se plantea la necesidad de construir modelos de convivencia social, así como de promover valores como la tolerancia, el respeto, la solidaridad o el diálogo, para de esa manera incentivar la participación ciudadana y el respeto al Estado de Derecho. Todo ello constituye una tarea social compleja que no puede asignarse a una o varias instituciones, pues debe ser interiorizada e impulsada por todos los actores sociales. En cuanto al aporte que puedan realizar los organismos electorales, se requiere un esfuerzo permanente y programado de manera que paulatinamente se logre permear el tejido social³.

Para atender ese desafío, durante la última mitad de la pasada década comenzaron a aparecer, en el seno de los organismos electorales latinoamericanos, una serie de centros o institutos de capacitación. Las

3 "La combinación de elecciones libres, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos, en una auténtica democracia, se traslada necesariamente a la vida cotidiana. Las relaciones sociales, empezando por la familia y la escuela, deben constituirse sobre principios de convivencia inspirados en los derechos humanos y la democracia: la igualdad, la tolerancia, el respeto a las diferencias, la solidaridad, la participación y la libertad. Si bien los procesos de transición a la democracia que vivieron la mayoría de los países de la región supusieron acciones jurídicas y políticas para refundar el régimen, su mantenimiento y perspectivas futuras requieren que las relaciones sociales del día a día se inspiren en esos principios y que, a su vez, se transformen en el motor que impulsa desde abajo el fortalecimiento del sistema y en fiscalizador de las acciones de quienes gobiernan. (...) Por supuesto, esto implica un compromiso de los individuos y grupos para conseguir ese objetivo, para transformar en democrático todo rasgo autoritario que persista en nuestro imaginario cultural y para introducir nuevas maneras de resolver conflictos y asignar roles en nuestra sociedad. Desde luego, esto no se puede encargar ni se produce por generación espontánea. Es mucho más que buenos deseos. Implica participar, interesarse e involucrarse en los asuntos públicos, comunitarios o nacionales. Se trata de convertirnos en agentes multiplicadores de la democracia". Cuéllar, R. (2003). "Presentación", en: *Educación para la vida en democracia: guía metodológica*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. P. 7.

características formales de estos institutos, su ubicación dentro del organismo electoral, sus funciones, sus procedimientos, públicos meta y modelos de organización varían de país en país y experimentan cambios paulatinos según se van afianzando.

En algunos casos la creación de estos institutos, centros o escuelas de formación democrática es tan reciente que en 2012 apenas se dan los pasos necesarios para iniciar funciones, como sucede en Ecuador, Guatemala y Honduras. En otros países, como Costa Rica y Venezuela, los institutos iniciaron su funcionamiento en 2010, mientras que otros ya tienen un mayor camino recorrido, como son los casos de México (1995 y 2005), Perú (2005) y República Dominicana (2006). De seguido se ofrece un análisis comparado del estado de avance de estos organismos en la región, sus principales características y los desafíos que enfrentan.

II. Institutos o escuelas de formación y capacitación existentes en los organismos electorales de América Latina

En los últimos cinco años se observa una tendencia latinoamericana a atribuir funciones de formación en democracia a los organismos electorales de la región, mediante la constitución de escuelas, centros o institutos especializados en la materia. Al año 2012 once países de América Latina cuentan con este tipo de dependencias, con sus particulares características.

El origen de estos centros es variado. La mayoría se ha originado en acuerdos o resoluciones emanadas de los propios organismos electorales. Solamente dos casos, Bolivia y Ecuador, fueron producto

directo de una norma constitucional. Por su parte, en Costa Rica, el Instituto fue establecido mediante la promulgación de un nuevo Código Electoral.

El siguiente cuadro detalla el nombre y fecha de creación de los institutos y escuelas de capacitación de los organismos electorales de la región.

Cuadro N.º 1
América Latina. Institutos o escuelas de capacitación y formación electoral de los organismos electorales

Organismo Electoral	Nombre de la institución	Fecha de creación
Cámara Nacional Electoral Argentina	Escuela de Capacitación y Educación Electoral	Noviembre de 2009, por acuerdo N.º 128/09 de la Cámara Nacional de Elecciones.
Tribunal Supremo Electoral Bolivia	Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático	Febrero de 2009, con la nueva Constitución Política.
Tribunal Supremo de Elecciones Costa Rica	Instituto de Formación y Estudios en Democracia	Setiembre de 2009, con la aprobación del Código Electoral, Ley N.º 8765 de 2009.
Consejo Nacional Electoral Ecuador	Instituto de Investigación, Formación y Promoción Político Electoral	Setiembre de 2011, por mandato de la Constitución Política 2008, artículo 219, numeral 13. Resolución PLE-CNE-6-30-8-2011, del 30 de agosto de 2011.
Tribunal Supremo Electoral Guatemala	Instituto de Formación y capacitación cívico-política y electoral (Instituto Electoral)	Febrero de 2010, por acuerdo N.º 35-2010 del Tribunal Supremo Electoral.
Tribunal Supremo Electoral Honduras	Instituto de Formación y Capacitación Ciudadana	Certificación 486-2010 del Acta 33-2010 Punto II, numeral 14, de fecha 12 de julio de 2010.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación México	Centro de Capacitación Judicial Electoral	Año 1995, por expedición del "Acuerdo que establece los lineamientos generales para la instalación y funcionamiento del Centro de Capacitación Judicial

Organismo Electoral	Nombre de la institución	Fecha de creación
		Electoral del Tribunal Federal Electoral ⁴ .
Instituto Federal Electoral México	Centro para el Desarrollo Democrático	30 de junio de 1998, con el nombre de Centro de Formación y Desarrollo; cambió su nombre al actual el 29 de abril de 2005.
Jurado Nacional de Elecciones Perú	Escuela Electoral y de Gobernabilidad	Año 2005, por resolución N.º 125 - 2005 - del Jurado Nacional de Elecciones.
Junta Central Electoral República Dominicana	Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil	Noviembre de 2006, por acuerdo 27-06 del Pleno de la Junta Central Electoral.
Poder Electoral Venezuela	Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral	Diciembre de 2010, por resolución N.º 101221-0519 del Consejo Nacional Electoral.

Fuente: Información suministrada por cada institución citada en el cuadro.

En algunos países de la región donde no existen institutos o escuelas de capacitación establecidas como tales, algunas funciones relativas a la formación y la promoción de la ciudadanía son asumidas por unidades de capacitación u otras instancias internas designadas para realizar dichas tareas. En la mayoría de los casos esa función se visibiliza en periodos electorales, cuando se ejecutan los proyectos de formación a los actores involucrados en la jornada electoral y se producen campañas mediáticas para sensibilizar sobre la importancia de la participación política y la emisión del voto. No obstante, hay algunas instancias de capacitación que desarrollan una labor más permanente y que se proyectan hacia diferentes sectores de la población.

Por ejemplo, en Panamá el Departamento de Capacitación del Tribunal Electoral realiza labores de educación cívica y capacitación electoral dirigidas a públicos variados, entre ellos docentes, estudiantes,

⁴ Conocido en ese momento como TRIFE.

asociaciones y gremios, partidos políticos, y ciudadanía en general. El Tribunal Electoral brinda, de esa manera, asesorías a organizaciones, federaciones o sindicatos para democratizar sus procesos electorales internos; además, desarrolla programas de educación y motivación a través de los medios de comunicación y realiza jornadas de sensibilización en comunidades, instituciones gubernamentales, empresas privadas y asociaciones civiles, entre otras. También produce campañas masivas para la promoción de los valores democráticos y para motivar la emisión del voto.

Otro caso a destacar es el de Paraguay y su Centro de Información, Documentación y Educación Electoral (CIDEE)⁵, que entre sus funciones incluye el diseño y la elaboración de documentos para la formación, capacitación y actualización de funcionarios de la justicia electoral. Este Centro no funciona propiamente como una escuela o instituto de formación, pero dentro de sus funciones se le han asignado algunas relacionadas con la capacitación y la formación electoral.

III. Funciones y público meta

A. Funciones asignadas

Al comparar las funciones asignadas a las instancias de capacitación en los diferentes organismos electorales, se encuentran más similitudes que diferencias en el tipo de labores que realizan. Entre ellas destacan:

⁵ Este Centro de Información fue creado en el año 1997, por Resolución N.º 442/97 del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

- El fortalecimiento y promoción de valores democráticos.
- La formación y capacitación a la ciudadanía en materia cívica y electoral.
- El diseño de programas de formación y capacitación dirigidos a diferentes actores políticos y sociales (estudiantes, partidos políticos, funcionarios electorales o ciudadanía en general).
- La coordinación y ejecución de programas y proyectos de investigación relacionados con temas de relevancia para la democracia.
- La divulgación de información relevante.

Esas funciones han sido definidas en términos muy amplios, de forma tal que permitan abordar, desde diferentes perspectivas y metodologías, los temas sustanciales que inciden en el fortalecimiento del sistema democrático. El siguiente cuadro muestra cuáles son las principales funciones que les han sido asignadas a las escuelas e institutos de capacitación, así como los públicos a los cuales dirigen sus actividades.

Cuadro n.º 2

América Latina: Funciones y público meta de los institutos o escuelas de capacitación y formación electoral de los organismos electorales

Nombre de la institución	Funciones/fines	Público meta
Escuela de Capacitación y Educación Electoral Argentina	Desarrollo e instrumentación de programas de educación en materia electoral para la ciudadanía. Confección de manuales y cursos de capacitación para autoridades de mesas de votación y fiscales de las agrupaciones políticas.	Ciudadanía en general. Autoridades de mesa. Fiscales de agrupaciones políticas. Estudiantes de primaria y secundaria. Periodistas.
Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático Bolivia	Capacitación, comunicación y difusión de la democracia intercultural en todos los espacios sociales y de decisión.	Ciudadanía en general. Organizaciones sociales, sindicatos, juntas

Nombre de la institución	Funciones/fines	Público meta
	<p>Acompañamiento de los procesos electorales y de decisión que se dan en las diferentes organizaciones, espacios territoriales, laborales, asociativos e indígenas originario campesinas.</p> <p>Sostenimiento de un proceso de capacitación electoral a través del ICDI que permita su incorporación curricular en universidades y colegios.</p> <p>Investigación y publicación en temas dirigidos a fortalecer la participación y la reflexión sobre la democracia intercultural.</p>	<p>vecinales, asociaciones, cooperativas.</p> <p>Comunidades indígenas originario campesinas, autonomías indígenas.</p>
<p>Instituto de Formación y Estudios en Democracia Costa Rica</p>	<p>Formación en democracia: proyección a la ciudadanía; promoción de valores democráticos, apoyo al Ministerio de Educación.</p> <p>Capacitación electoral: entrenamiento a agentes electorales, alcance a nuevos públicos.</p> <p>Capacitación a partidos políticos: capacitación para el fortalecimiento institucional, apoyo a programas de capacitación internos, capacitación a cargos electos.</p> <p>Gestión de conocimiento: actividad académica, promoción de investigaciones en democracia y elecciones, proyección del Centro de Documentación.</p>	<p>Ciudadanía en general. Partidos políticos. Funcionarios electorales. Población estudiantil y docente.</p>
<p>Instituto de Investigación, Formación y Promoción Político Electoral del Ecuador</p>	<p>Desarrollo de políticas de capacitación y formación ciudadana orientadas al correcto ejercicio de los derechos políticos electorales.</p> <p>Impulso de programas de promoción y difusión político electoral que fomenten la cultura cívica y democrática.</p> <p>Fortalecimiento de las organizaciones políticas.</p>	<p>Ciudadanía en general. Organizaciones políticas. Estudiantes. Organizaciones sociales. Actores electorales.</p>

Nombre de la institución	Funciones/fines	Público meta
	<p>Realización de procesos de investigación científica sobre los derechos de participación político electoral.</p> <p>Profesionalización de los cuerpos directivos y personal de la función electoral.</p>	
<p>Instituto de Formación y capacitación cívico-política y electoral (Instituto Electoral) Guatemala</p>	<p>Generación y ejecución de programas de formación y capacitación cívico-política y electoral, dirigidos a la ciudadanía, instituciones académicas y organizaciones políticas, con la finalidad de promover la cultura democrática y fortalecer la participación ciudadana.</p>	<p>Ciudadanía en general. Instituciones académicas y centros de investigación. Alumnado, docentes y autoridades de centros educativos de niveles básico, diversificado y universitario. Medios de comunicación. Funcionarios electorales (permanentes y temporales). Organizaciones políticas: partidos y comités cívicos electorales. Sociedad civil.</p>
<p>Instituto de Formación y Capacitación Ciudadana Honduras</p>	<p>Desarrollo de programas de educación cívica y electoral, estructurada e intencionada con orientación a propiciar conocimientos, habilidades y destrezas para un óptimo desempeño en la vida en democracia.</p> <p>Capacitación ciudadana.</p> <p>Fomento de la construcción de ciudadanía y creación de una cultura democrática.</p>	<p>Ciudadanía en general. Partidos políticos. Miembros de mesas electorales. Funcionarios electorales.</p>
<p>Centro de Capacitación Judicial Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación México</p>	<p>Capacitación: dirigida a actualizar los conocimientos teóricos y prácticos de la materia electoral.</p> <p>Investigación: dirigida a comprender y analizar la función jurisdiccional, la legislación electoral y el fenómeno político.</p> <p>Carrera Judicial: Convocatoria a exámenes, evaluación y valoración</p>	<p>Autoridades electorales (administrativas y jurisdiccionales). Partidos políticos. Instituciones académicas. Ciudadanos.</p> <p>Magistrados y Secretarios de Estudio y Cuenta del TEPJF. Investigadores;</p>

Nombre de la institución	Funciones/fines	Público meta
	<p>curricular.</p> <p>Difusión de la actividad jurisdiccional del TEPJF, de la cultura democrática, del Derecho Electoral y de la Ciencia Política.</p>	<p>académicos; estudiantes y público en general.</p>
<p>Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral de México</p>	<p>Elaboración y divulgación de análisis, estudios, investigaciones y bases de datos referidos a la democracia o a temas político electorales; así como la difusión de información de carácter académico que contribuya a fortalecer el conocimiento general y especializado en esas materias.</p> <p>Asistencia académica a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas nacionales para el diseño de sus programas de capacitación y formación, cuando así lo soliciten.</p> <p>Coadyuvar en el diseño, implementación, impartición y evaluación de cursos de capacitación formativa y de actualización del personal del Instituto.</p> <p>Identificación y establecimiento de mecanismos de colaboración académica con institutos políticos, organizaciones civiles, instituciones académicas y de investigación, así como de educación superior o especializada.</p> <p>Diseño y organización de encuentros y foros académicos que contribuyan a un mejor conocimiento de la democracia y la divulgación de la materia político electoral.</p> <p>Atención a las solicitudes de colaboración e información formuladas por los Consejeros Electorales.</p>	<p>Consejeros electorales, Direcciones Ejecutivas y unidades técnicas del IFE.</p> <p>Funcionarios electorales.</p> <p>Partidos políticos y agrupaciones políticas.</p> <p>Universidades e instituciones de educación superior.</p> <p>Grupos de la sociedad civil.</p> <p>Ciudadanía en general.</p>
<p>Escuela Electoral y de Gobernabilidad Perú</p>	<p>Formación académica de alto nivel en temas electorales, democráticos y de gobernabilidad, a través de actividades académicas, investigaciones y publicaciones.</p>	<p>Funcionarios de los organismos electorales y de los demás poderes públicos vinculados a los procesos electorales.</p>

Nombre de la institución	Funciones/fines	Público meta
		Profesionales en Derecho, Ciencia Política, Sociología, Comunicación Política y estudiantes de educación superior en dichas materias. Profesionales de diversas ramas de la ciencia que tengan interés en profundizar conocimientos en elecciones, democracia y gobernabilidad. Líderes de organizaciones políticas.
Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil República Dominicana	Formación electoral, formación del Estado Civil y formación ciudadana en valores democráticos.	Partidos políticos. Actores electorales. Públicos escolares. Actores del registro civil. Magistrados. Ciudadanía en general.
Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral Venezuela	Investigación, formación, documentación y publicación en materia electoral, registro civil y todas las competencias del Poder Electoral que contribuyan a la difusión de valores y al ejercicio de la democracia. Capacitación y formación de los funcionarios del Poder Electoral, otros órganos y entes del Poder Público y al público en general.	Funcionarios del Poder Electoral y otros órganos y entes del Poder Público. Público en general.

Fuente: Información suministrada por cada institución citada en el cuadro.

En algunos países aún está pendiente delimitar aspectos del funcionamiento de los institutos o centros de formación en democracia. Esto es así en los casos de Honduras y Ecuador. En el primero, el pleno del Tribunal Electoral está en proceso de formar la estructura organizativa del Instituto de Formación y Capacitación Ciudadana; por su parte, en Ecuador recientemente el Consejo Nacional Electoral emitió el estatuto que regula el funcionamiento del Instituto de Investigación,

Formación y Promoción Político Electoral, conforme lo señala el artículo 77 del Código de la Democracia.

B. Público meta

Los públicos meta a los cuales se dirigen las acciones de estos centros o institutos abarcan desde conglomerados tan amplios como la ciudadanía en general, hasta públicos más reducidos ligados al sector educativo (estudiantes y docentes), partidos políticos, actores electorales, funcionarios electorales, prensa, profesionales, entre otros. En general, se puede afirmar que los institutos de capacitación hacen un esfuerzo por identificar los actores políticos y sociales que más urgentemente requieren de su apoyo, y diseñan planes específicos para atender las necesidades y demandas de esas poblaciones.

En relación con los partidos políticos, se observan diversas formas y énfasis para la atención de sus necesidades de capacitación. En algunos casos, como el del IFED en Costa Rica, se procura atender los temas que los propios partidos han identificado como prioritarios y se brinda cobertura a todos los partidos políticos inscritos, tanto a escala nacional como provincial y cantonal, a la vez que se estructuran las capacitaciones a partir de módulos temáticos.

En México, por su parte, el Centro para el Desarrollo Democrático del IFE brinda capacitación a los partidos a través de las juntas locales y distritales del Instituto, o bien se atienden solicitudes expresas por parte de las agrupaciones políticas. En lo que se refiere al Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral, se ofrece capacitación durante todo el año a los partidos, a gestión de la

agrupación interesada. Para hacer efectiva la capacitación, el Centro envía su oferta académica a los partidos políticos nacionales una vez al año, los cuales deben solicitar de forma oficial los cursos que son de su interés y, de esa manera, el Centro de Capacitación programa los cursos con base en la demanda total.

En República Dominicana y en Perú las escuelas de capacitación ofrecen programas con un corte más académico y permanente. En efecto, en el primer país citado, la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC) desarrolla programas especializados que son ofrecidos a los partidos políticos cuyos participantes se eligen a partir de las recomendaciones provenientes de los encargados de formación de los mismos partidos. Los programas más destacados son la Especialidad en Derecho Electoral, la Maestría en Estudios Políticos Electorales, el Diplomado en Democracia, Ciudadanía y Liderazgo, así como los programas para el manejo de los fondos públicos asignados por la Junta Central Electoral a las agrupaciones políticas⁶.

En el caso peruano, la Escuela Electoral y de Gobernabilidad capacita a las organizaciones políticas -incluyendo partidos, movimientos, organizaciones políticas locales, provinciales y alianzas electorales- tanto en periodos electorales como no electorales. Durante periodos electorales lo hace a través de las denominadas "Escuelas de Personeros" cuyo objetivo es brindar un espacio de formación y

6 En los casos de República Dominicana y Perú se ofertan programas de especialización en conjunto con universidades españolas. En el caso dominicano existe un convenio con las universidades de Salamanca y de Granada, mientras que en Perú se recibe colaboración del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid.

discusión sobre los procedimientos que rigen las elecciones. Por su parte, en tiempo no electoral, organizan la “Escuela de Líderes” cuyo objetivo es discutir temas sobre democracia interna, tales como procedimientos de inclusión y el funcionamiento democrático de asambleas, así como sobre el sistema político en general. En cuanto al criterio de selección, la Escuela Electoral invita a los personeros de cada organización política que tenga inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas.

En sentido similar, si bien el Instituto de Formación Política de Guatemala aún no ha puesto en marcha su programa de capacitación para organizaciones políticas, debido a su reciente creación, sí tiene previsto desarrollar una línea permanente de formación y especialización dirigida a los partidos y comités cívicos, más allá de la capacitación que se les brinda en periodos de elecciones.

Otra población atendida por algunas de estas instancias de capacitación es la estudiantil y docente. El trabajo con estas poblaciones se realiza generalmente en forma conjunta con los ministerios de educación de cada país, como es el caso del Instituto de Formación y Estudios en Democracia en Costa Rica, el Instituto Electoral en Guatemala, y la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil en República Dominicana. Se pretende, por una parte, mejorar el currículum de educación cívica del sistema educativo para fortalecer los valores democráticos en los futuros ciudadanos y ciudadanas, a la vez que desarrollar actividades formativas en los centros de educación primaria y secundaria. Estos esfuerzos se insertan, en definitiva, en el amplio objetivo de construir ciudadanía.

En los casos en que el público meta es la “ciudadanía en general”, la amplitud del término provoca que la labor a desarrollar sea más difícil de enfocar y de visibilizar. Las distintas escuelas e institutos han procurado utilizar mecanismos variados para cubrir sectores poblacionales amplios, generalmente a través de campañas de sensibilización, actividades académicas, programas televisivos o radiales, producción de folletos, etc. Sin embargo, las estrategias para llegar a la ciudadanía siempre tendrán limitaciones, por lo que esta labor se debe desarrollar por aproximaciones sucesivas y demarcando sectores con criterios geográficos, etarios, entre otros.

Por otra parte, a casi todos los centros e institutos de formación en democracia se les ha planteado la necesidad de atender específicamente a poblaciones tradicionalmente excluidas o con mayores dificultades para participar en política. En países como Argentina, Bolivia, Guatemala y Ecuador, se hace énfasis en la incorporación de procesos de formación con características pluriculturales e incluyentes. Asimismo, la perspectiva de género normalmente es considerada fundamental en las labores de capacitación a desarrollar.

C. Tipos de programas de capacitación

En la mayor parte de los países, la oferta de capacitación que brindan las escuelas e institutos de capacitación electoral está centrada principalmente en cursos de corta duración, enfocados en temas específicos relativos a la democracia, sus instituciones, y particularmente al sistema electoral y sus componentes. A esto se suman cursos dirigidos a los partidos políticos en áreas como liderazgo,

democracia interna, financiamiento, entre los más destacados. Además, existe un énfasis temático sobre el régimen electoral en general y el proceso electoral en particular.

Si bien la capacitación puntual y de corta duración es la que prevalece, algunos países tienen esquemas de capacitación más especializados. Se ofrece así formación a nivel de diplomados, maestrías y especializaciones en República Dominicana, Perú y México.

En Perú, la Escuela Electoral ofrece programas de estudios avanzados que incluyen maestrías en gobernabilidad y procesos electorales, cursos de derecho electoral y cursos de especialización. Destacan, entre ellos, un diplomado en Democracia, Ciudadanía y Liderazgo Político, una especialidad en Derecho Civil y Actos del Estado Civil, y un diplomado en formación electoral para periodistas. Este tipo de oferta se realiza en conjunto con universidades y otras instancias de capacitación superior.

La Escuela peruana ofrece también un programa de formación en democracia que incluye actividades permanentes tales como los “Martes Electorales”, cátedra electoral, seminarios nacionales e internacionales, y ciclos de películas. Adicionalmente a estos programas, desarrollan otro de escuelas especializadas, dirigidas a personeros, jóvenes, fiscalizadores, autoridades y líderes políticos.

De forma similar en México, el Centro de Capacitación Judicial Electoral desarrolla cursos, talleres y diplomados dirigidos a actualizar y profundizar los conocimientos sobre la materia electoral. Entre su oferta académica se encuentra una especialidad en Justicia Electoral, un

diplomado virtual de Derecho Electoral, así como talleres virtuales en sistemas de nulidades en materia electoral.

Un elemento importante en relación con las modalidades de capacitación que redundan en una mayor cobertura de las poblaciones a capacitar es el uso de la tecnología; específicamente la modalidad de capacitación virtual. Institutos o centros de varios países entre los que destacan México y Perú ofrecen esta posibilidad a los usuarios. Por el impacto que la modalidad virtual ofrece respecto a cobertura, la mayoría de las instancias de capacitación estudiadas las consideran como una opción a ofrecer en un futuro cercano.

IV. Investigación y publicaciones

El área de investigación y publicaciones es una de las más importantes en el proceso de capacitación y formación que desarrollan los organismos electorales a través de sus centros, escuelas e institutos de formación. De hecho, varios países incluyen la gestión de conocimiento como función expresa, como ocurre en el Instituto de Formación y Estudios en Democracia en Costa Rica, el Instituto de Investigación y Análisis Electoral del Ecuador, el Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política Electoral de Guatemala, el Centro de Capacitación Judicial Electoral de México, el Centro para el Desarrollo Democrático del IFE, la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Perú, la Escuela Nacional de Formación Electoral y de Registro Civil de República Dominicana y el Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral de Venezuela.

Esta labor busca promover la investigación sobre temas vinculados a los derechos políticos, la administración electoral, la justicia electoral, la participación política y la democracia. En algunos casos ya existe una producción editorial especializada, como sucede en el Centro de Capacitación Judicial Electoral de México, con su Revista Judicial Electoral y sus Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral;, o en Perú, donde se produce la Revista Derecho Electoral y la serie “Cuadernos para el Diálogo”. En el caso costarricense, el IFED brinda apoyo logístico para la publicación de la Revista de Derecho Electoral. De igual forma, cabe indicar que las escuelas e institutos de capacitación producen una serie de documentos, folletos o fascículos académicos que son utilizados en sus diferentes actividades de capacitación, y que son diseñados en función de la población que recibe la instrucción.

Algunos países poseen dentro de su estructura funcional un centro de documentación o biblioteca que brinda diversos servicios de difusión e información al público. Entre ellos Costa Rica, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. En algunos casos estos centros de documentación están directamente adscritos a la instancia de capacitación, mientras que en otros están dentro de la estructura funcional del organismo electoral.

En términos generales, los principales servicios brindados por estas unidades son:

- Consulta de bibliografía en sala de lectura
- Consulta de base de datos en línea
- Préstamo de libros y documentos

- Orientación para el uso de estadísticas
- Acceso a la página web institucional
- Grabación de información electoral en CD
- Fotocopias de material requerido por los usuarios
- Orientación técnica para el desarrollo de investigaciones

V. Estructura organizativa y financiamiento

Los diseños organizacionales que han adoptado las escuelas e institutos de formación son variados; sin embargo es posible identificar, como elemento común, que se agrupan alrededor de los ejes temáticos descritos entre sus funciones. El siguiente cuadro muestra, en los casos que ya se han definido, la estructura organizativa de cada escuela, centro o instituto de formación.

Cuadro N.º 3
América Latina. Diseño organizativo de los institutos o escuelas de capacitación y formación electoral de los organismos electorales

Nombre de la institución	Estructura organizacional
Escuela de Capacitación y Educación Electoral Argentina	Área de Diseño y Planificación de Cursos (presenciales y vía web) Área de Diseño de Materiales Área de instrumentación de Cursos de Capacitación: Red de Capacitadores en las 24 Secretarías Electorales del país.
Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático Bolivia	Vocal Nacional del Área Director Nacional Áreas de trabajo: Comunicación Capacitación Investigación y documentación Acompañamiento y seguimiento a la democracia indígena originaria campesina
Instituto de Formación y Estudios en Democracia Costa Rica	Dirección Ejecutiva Secretario General Área de apoyo administrativo Área de apoyo técnico-profesional

Nombre de la institución	Estructura organizacional
	<p>Área de Formación y Democracia Área de Capacitación Electoral Área de Asistencia a Partidos Políticos Área de Cooperación Interinstitucional e internacional Centro de Documentación</p>
<p>Instituto de Investigación, Formación y Promoción Político Electoral del Ecuador</p>	<p><u>Procesos gobernantes:</u> Pleno del Consejo Nacional Electoral Junta Directiva Coordinación General</p> <p><u>Procesos agregadores de valor:</u> Investigación político electoral Promoción y difusión político electoral Capacitación y formación político electoral</p> <p><u>Procesos habilitantes de asesoría:</u> Secretaría General y Asesoría jurídica Secretaría de Relaciones Interinstitucionales e internacionales</p> <p><u>Procesos habilitantes de apoyo:</u> Gestión administrativa financiera Gestión del talento humano</p>
<p>Instituto de Formación y capacitación cívico-política y electoral (Instituto Electoral) Guatemala</p>	<p><u>Autoridad Superior:</u> Pleno de Magistrados del Tribunal Supremo Electoral Dirección Ejecutiva</p> <p><u>Unidades operativas:</u> Departamento de Inclusión Departamento de Promoción Cívica Departamento de Capacitación Electoral y Educación Cívica Departamento de Investigación Departamento de Capacitación y Formación Virtual Centro de Documentación</p> <p><u>Unidad técnica:</u> Centro de producción y diseño gráfico</p>
<p>Instituto de Formación y Capacitación Ciudadana Honduras</p>	<p><u>Dos áreas:</u> Educación cívica-electoral Capacitación ciudadana Dirección</p> <p><u>3 Sub Direcciones</u> Subdirección Nacional de seguimiento, supervisión y evaluación Subdirección Académica Subdirección Administrativa y Financiera</p> <p><u>Unidades Operativas:</u> Departamento de Producción, Diseño y Arte Portal Educativo (Plataforma Tecnológica) Departamento de Capacitación Electoral y Educación Cívica.</p>
<p>Centro de Capacitación Judicial Electoral, Tribunal Electoral del</p>	<p>Dirección General Secretaria Académica</p>

Nombre de la institución	Estructura organizacional
Poder Judicial de la Federación, México	Jefatura de Unidad de Investigación Jefatura de Unidad de Capacitación Dirección de Capacitación Externa Dirección de Capacitación Interna y Carrera Judicial Dirección de Capacitación Administrativa Dirección de Tecnologías Educativas Dirección de Divulgación Dirección de Apoyo Administrativo
Centro para el Desarrollo Democrático México, Instituto Federal Electoral	Coordinación general <u>Dirección de Desarrollo Institucional:</u> Subdirección de Análisis Subdirección de Enlace Técnico Subdirección de Tecnología Educativa Área de Vinculación Área de Información y Acervo
Escuela Electoral y de Gobernabilidad Perú	Dirección <u>Tres coordinaciones:</u> Coordinación académica Coordinación administrativa Coordinación de investigación y publicaciones
Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil República Dominicana	Consejo Académico Dirección <u>Cuatro Unidades:</u> Administrativa Relaciones públicas Informática Académica
Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral Venezuela	Consejo Superior Dirección General <u>Cuatro centros:</u> Investigación Formación Documentación e Información Publicaciones

Fuente: Información suministrada por cada institución citada en el cuadro.

Como se desprende del cuadro 3, la mayoría de los institutos y escuelas se han organizado a partir de una Dirección General, la cual es apoyada por jefaturas o coordinaciones de las áreas de trabajo especializadas. Se observa, asimismo, la existencia de unidades administrativas y, en algunos casos, una autoridad superior o bien un

consejo académico (Guatemala, República Dominicana), en el que participan los magistrados del organismo electoral.

En lo que respecta al financiamiento de los centros, institutos o escuelas, predominan dos modelos: el cargo al presupuesto ordinario del organismo electoral, y en algunos países, la recepción de donaciones nacionales o internacionales. En la mayoría de casos, para el desarrollo de proyectos es posible la suscripción de convenios de cooperación, asistencia técnica o académica con otras instituciones u organizaciones vinculadas a la educación, o bien con organismos de cooperación internacional.

En algunos países se han establecido mecanismos para la administración de los fondos. En el caso de Costa Rica y Honduras, por ejemplo, los aportes recibidos deben administrarse mediante la figura del fideicomiso. Otro mecanismo de financiamiento, menos usual, es la generación de ingresos como producto de sus propias actividades. Esto es posible para el Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral de Venezuela (IAEPE).

VI. Consideraciones finales

El estudio comparado permite identificar una clara tendencia en los organismos electorales latinoamericanos a expandir sus actividades a la formación en democracia, más allá de sus funciones clásicas de gestión de comicios, justicia electoral o registración civil. Se ha abierto así todo un nuevo camino para la construcción de la ciudadanía en Latinoamérica, a través de las acciones educativas de las instancias electorales.

El estudio realizado permite, a grandes rasgos, identificar algunas características generales que son comunes a estas nuevas escuelas e institutos. Entre ellas:

- El objetivo fundamental de su creación es el fortalecimiento de los valores del sistema democrático, por medio de la educación y la capacitación.
- La población meta es, en última instancia, toda la ciudadanía, aunque normalmente es segmentada en diversos públicos a fin de adecuar los mensajes y la capacitación.
- Existe un interés expreso en llevar los procesos de formación a sectores de la ciudadanía con mayores dificultades para la participación política o tradicionalmente excluidos. Se enfatiza así, en algunos países, la necesidad de desarrollar programas con criterios pluriculturales, así como de favorecer su acceso a poblaciones indígenas, afrodescendientes, poblaciones rurales y mujeres.
- Las áreas de trabajo identificadas en la mayoría de estos institutos y escuelas de formación, así como sus diseños organizacionales, responden principalmente a las acciones de capacitación, investigación y divulgación. Las metodologías utilizadas son variadas, incluyendo el diseño de cursos, talleres, seminarios, incursiones en medios de comunicación (campañas, debates, programas informativos) y producción académica especializada, entre las principales. En algunos casos se ofrece formación de nivel universitario.
- En relación con su financiamiento, la mayoría de estas instancias funcionan con cargo al presupuesto de los organismos electorales. Frecuentemente se propicia la posibilidad de suscribir convenios con instituciones públicas o privadas con objetivos afines, de acudir a alianzas estratégicas y a organismos de cooperación internacional para impulsar el desarrollo de proyectos.

A partir de lo citado, se puede concluir que la incursión de las instituciones electorales en las labores de formación y educación en

democracia podría constituir un valioso aporte al proceso de consolidación o profundización democrática de los países de la región. Tomando en consideración que esta labor se está iniciando en la mayor parte de los países, los organismos electorales se enfrentan al desafío de consolidarse como agentes formadores en democracia.

VII. Literatura consultada

Cuéllar, R. (2003). "Presentación". En: *Educación para la vida en democracia: guía metodológica*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Jaramillo, J. (2007). Los órganos electorales supremos. En: Nohlen, D. et al. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zovatto, D. y Orozco J.J. (2008). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM.

Varios autores (2011). *Fichas de información*. Información suministrada por los participantes en el I Taller de Intercambio de Experiencias con Escuelas e Institutos de Formación y Educación Democrática en el seno de los organismos electorales de UNIORE. San José, julio de 2011.