

La labor educativa en el marco de las competencias de los organismos electorales en América Latina

José Thompson*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 15 de marzo de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 8 de junio de 2012.

Resumen: Los organismos electorales, dada su especialidad en América Latina, tienen facultades y oportunidades para contribuir al impulso de programas educativos en promoción de la democracia, sea de mayor o menor alcance según la determinación de sus competencias funcionales. El artículo sugiere líneas de acción derivadas de la experiencia reciente latinoamericana en la materia y postula que existen importantes recursos conceptuales, metodológicos y didácticos, ya desarrollados, que pueden servir de impulso y de apoyo a programas educativos para la democracia con participación de estas instituciones electorales.

Palabras clave: Capacitación / Programas de capacitación / Educación cívica / Valores democráticos / Participación ciudadana / Desarrollo de la democracia / Organismos electorales / América Latina.

Abstract: Electoral bodies, given their expertise in Latin America, have the power and opportunities to foster educational programs for the promotion of democracy, to a greater or lesser extent as determined by its functional competence. The article suggests lines of action brought about by recent Latin American experience in the field and suggests that there are important conceptual, methodological and didactic resources, , already developed that can serve to boost and support educational programs for democracy with the participation of these electoral institutions.

Key Words: Training / Training programs / Education civic / democratic values / Citizen Participation / Development of democracy / Electoral Bodies / Latin America.

* Costarricense, abogado, correo electrónico jthompson@iidh.ed.cr. Director, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

I. Introducción

En años recientes, los organismos electorales de América Latina han dedicado cada vez mayores esfuerzos a desarrollar su faceta educativa en promoción de la democracia, a menudo por medio de la creación de entidades especializadas que han adquirido identidad y proyección propia. Por ello, conviene preguntarse qué significa educar para la democracia y hasta dónde esta es una labor que corresponde a los organismos electorales en esta parte del mundo.

Es necesario recordar que la expresión “democracia” está lejos de ser unívoca; de sus connotaciones, la más estricta es aquella que la ve exclusivamente como un ejercicio de procedimientos para la designación de determinadas autoridades; y la más amplia, la que, sin desconocer el sentido estricto recién esbozado, extiende el ámbito de sentido de la democracia y su práctica a las relaciones sociales e interindividuales¹.

La presente ponencia busca mostrar que, cualquiera que sea la acepción que se adopte de la democracia, existe un espacio educativo importante para su práctica y consolidación y, más aun, que los organismos electorales, dada su especialidad en América Latina, tienen facultades y oportunidades para contribuir al impulso de programas educativos de mayor o menor alcance, según la determinación de sus competencias funcionales. Se intentan sugerir líneas de acción derivadas de la experiencia reciente latinoamericana en la materia, y se postula que existen importantes recursos conceptuales, metodológicos y didácticos, ya desarrollados, que pueden servir de impulso y de apoyo a programas educativos para la democracia con participación de estas instituciones electorales.

¹ Al respecto, se puede consultar una amplia Bibliografía, desde Kelsen, H.(1977) *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Madrid, España, hasta Bobbio, N. (1999), *Teoría generale della Política*, Einaudi, Turin, Italia.

En suma, que se abordan, esencialmente, cuestiones tales como qué significa educar para la democracia, qué importancia puede tener para la solidez de la democracia, en particular en América Latina, qué caminos se están siguiendo al respecto y cómo se relacionan con las potestades de los organismos electorales para dilucidar si la experiencia acumulada en esta materia abre perspectivas a futuro.

La existencia de programas educativos relacionados con la participación, el ejercicio de la ciudadanía o la utilización de prácticas y destrezas que se valoran como democráticas, abarca un amplio espectro de denominaciones: "educación cívica", "educación ciudadana", "educación para la democracia", "educación para la vida en democracia", "educación para el ejercicio de la ciudadanía" o aun como segmentos autónomos en planes y programas más amplios de "educación en derechos", "educación en valores"².

A los efectos de este artículo, utilizaremos la expresión "educación para la democracia" entendiéndolo que aplica a su contenido independientemente de la denominación utilizada en ese país o en ese sistema educativo.

Antes de entrar en materia propiamente educativa, echemos un rápido vistazo a la realidad de la democracia latinoamericana en la actualidad.

II. La democracia en América Latina. La incidencia de los valores prevalecientes

En el lapso de apenas veintiocho años, que es la edad que ha alcanzado el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del

² Sobre este tema y otros relacionados, pueden consultarse las ediciones anuales de IIDH *Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos*, disponibles en www.iidh.ed.cr. Para la cuestión de la denominación, se recomiendan los números I y II.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la democracia, aun en su sentido más estricto, ha regresado con fuerza a América Latina. Cuando CAPEL se funda en 1983, la democracia como forma de designación de autoridades y representantes era apenas una mera excepción en la región latinoamericana, mientras que en la actualidad es por mucho la forma predominante de gobierno en esta parte del mundo³ y se ha convertido, a pesar de las diferencias nacionales, en lenguaje común y en referente de la región.

En épocas recientes, ha habido un impresionante movimiento electoral suscitado en Latinoamérica que alcanzó su cúspide en el año 2006 con decenas de elecciones y que ha continuado con un poco más de pausa en los últimos cinco años, lo que permite corroborar la gran vitalidad de la democracia electoral en el continente, no obstante la persistencia de grietas en su dimensión material y en los valores que la informan.

Así, la democracia electoral se ha expandido por toda América, con excepción de Cuba que mantiene un régimen político evidentemente distinto, pero ella no es capaz aún de satisfacer mayoritariamente las expectativas y demandas de la población. Aunque el cuadro no es homogéneo, hay insuficiencia en la devolución que los regímenes políticos deben hacer a sus pueblos. Los Estados vienen perdiendo su capacidad institucional para solucionar los reclamos ciudadanos y atender sus necesidades insatisfechas, mientras exhiben serios problemas en su capacidad de gestión y gerencia gubernamental lo cual puede atentar

³ Ver IIDH (2007) *Cuadernos de CAPEL 51, Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas. Balance analítico 2006*, IIDH, San José, Costa Rica. En el mismo sentido, puede consultarse IIDH/CAPEL y ONPE (2008), *Memoria XIII Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia. Lecciones aprendidas en la coyuntura electoral 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas*, IIDH, San José, Costa Rica. Ambas disponibles también en www.iidh.ed.cr/capel

contra la estabilidad democrática y promover el surgimiento de propuestas no siempre acordes con el espíritu democrático.

Existe, sin duda, la constatación de que hay un valor central de lo alcanzado en la democracia electoral, siendo imperiosa la necesidad de preservarlo y potenciarlo. En el último lustro se han conseguido logros fundamentales en diferentes ámbitos de la democracia electoral, generando una gama de lecciones aprendidas de importancia, en campos diversos de la vida electoral, así como una ampliación de los temas en ella incluidos. Entre los principales temas están la aplicación de la cuota de género al régimen electoral y sus similares para población joven y diversidad étnica; la evolución de los tópicos del dinero y la política en la regulación del financiamiento de los partidos políticos y, en particular, en campañas electorales; la fuerza del tema de la democracia interna en las organizaciones políticas y no sólo en la elección de autoridades al interior de los partidos políticos y de candidatos a las postulaciones externas; al igual que nuevos dilemas que tienen que ver con asegurar condiciones mínimas de equidad en la contienda electoral. Se han abierto nuevas posibilidades de aplicaciones tecnológicas al proceso electoral y ha habido significativas reformas constitucionales y legales en una buena parte de los países latinoamericanos que han traído cambios en las formas de postulación y en el mismo ejercicio del sufragio.

En este panorama, la organización electoral es punto fuerte en el conjunto de la institucionalidad democrática. Existe una tendencia firme —prácticamente sin excepciones— hacia la especialización de la materia electoral en esta parte del mundo, es decir, la escogencia de un modelo de organización de los asuntos electorales en que se confía a una o varias entidades autónomas o independientes el manejo de las elecciones

y los temas con ellas relacionados. De hecho, este se conoce como el modelo latinoamericano de organización electoral⁴.

Por esta razón, la organización electoral en su conjunto exhibe una buena salud y se coloca en su mejor momento histórico. Los organismos electorales han ampliado su ámbito de acción, pues no solamente se presentan como árbitros mínimos en las contiendas entre opciones políticas, sino que empiezan a entenderse como actores que pueden incidir para promover nuevos procesos o nuevas orientaciones. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con la democracia interna de los partidos políticos o en la construcción de ciudadanía, en temas tan distintos como el uso del sistema educativo en general o en lo relacionado con la construcción de cátedras, institutos de investigación e interacción con las universidades.

Por su parte, la cultura política y los valores predominantes en la región no siempre van de la mano con el desarrollo que sí se evidencia en la democracia formal. Persisten muestras de caudillismo, nepotismo y clientelismo en distintas manifestaciones políticas en la región. Se habla incluso de la visión antropomórfica y la excesiva personalización de la política. Parece una paradoja notable que la institucionalidad electoral haya adquirido tanta fuerza y, sin embargo, la política parezca personificarse cada vez más. Estas contradicciones no son nuevas ni únicas de esta parte del mundo, pero deben tenerse en cuenta para vincular debidamente la cultura política con lo que atañe al desarrollo de los sistemas electorales, al igual que establecer también los créditos y débitos que este sistema vaya adquiriendo.

⁴ Ver en ese sentido Jaramillo, J. (2007), "Los órganos electorales supremos" en Tratado de Derecho Electoral Comparado, segunda edición, México: FCE.

América Latina es la región más desigual del mundo y con bajos niveles de confianza interpersonal⁵. Por ello no sorprende que la valoración de la oferta política siga siendo negativa. A pesar de que se constata una tendencia de lo que se ha llamado la “reideologización” de los debates políticos, el surgimiento de nuevas ofertas con una nueva izquierda o una «izquierda del siglo XXI», dinámica que ha reintroducido el debate ideológico en la política en la mayor parte de la región, no siempre estos debates llegan a profundizarse en lo que tiene que ver con propuestas específicas.

En este escenario político, hay modificaciones considerables en el papel que cada actor desempeña. No es el tiempo de antes donde el árbitro electoral era simplemente tal y los partidos políticos dominaban la escena. Hay una creciente función de la sociedad civil y de los medios de comunicación en los procesos políticos y electorales. Mucha de la labor de intermediación política pasa ahora por demandas de grupos los cuales a menudo repercuten con mayor fuerza y mayor eficacia en los medios de comunicación que en los canales tradicionales de los partidos políticos. Ello va de la mano con el surgimiento y la persistencia del fenómeno de los *outsiders* en la política. Hay un nuevo papel para la sociedad civil y los medios de comunicación y, sin embargo, no existe una clara comprensión de cada uno de los actores respecto del papel de los demás.

La participación ciudadana sigue siendo elemento central en la vida democrática, pero la variedad de sus manifestaciones —desde la participación en la vida de los partidos políticos, el trabajo en la jornada comicial, su posible papel en la lucha por la transparencia, e incluso el

⁵ Para estas afirmaciones y buena parte de las contenidas en los siguientes párrafos, se ha recurrido a la comparación de los informes generados por el Latinobarómetro (www.latinobarometro.org), aunque en la edición 2008 el tema de la confianza interpersonal fue dejado de lado como variable comparable con otras zonas del mundo.

mero hecho de participar o no participar electoralmente hablando— es un tema sobre el cual no existe la misma visión. Así, la abstención no es vista o interpretada de la misma manera por todos; para unos es ejercicio de libertad; para otros, socava la legitimidad de los regímenes democráticos. El escudriñar la evolución del involucramiento en la política constituye más bien un reto que nos obliga a reflexionar acerca de qué función e importancia relativa tiene la participación ciudadana en la consolidación de la democracia en nuestra América.

La persistencia de la exclusión, la inequidad en los ingresos, el incremento en la brecha que separa a los que más tienen de los que no tienen nada persisten no sólo como un problema de legitimidad de los regímenes políticos, sino también alimenta acciones y pensamientos que pueden llamarse antipolíticos, o antisistemas. El mayor déficit acumulado de la democracia en las Américas pasa por este terreno.

En suma, a pesar de los claros avances de la democracia en la región del respaldo ciudadano a ella como forma de gobierno, en la cultura política los valores prevalecientes no van de la mano con el desarrollo institucional y el avance técnico en las elecciones. Prevalecen socialmente la desconfianza generalizada en el “otro”, una baja valoración de la actividad política y de los órganos e individuos que la encarnan, la instalación de valores verticales más que mecanismos de integración (aun con avances notables que se vienen dando en áreas específicas de tolerancia y aceptación del otro) y la extensión de fenómenos de exclusión social y política.

En una palabra, una región que vota y se comporta institucionalmente como una democracia pero con predominio de valores de desconfianza y verticalidad que no son el mejor terreno para una democracia saludable.

Y, como veremos más adelante, la educación incide directa e indirectamente en los valores predominantes en el individuo y en la sociedad. Detengámonos, sin embargo, por un momento en las complejidades de la esencia misma de la democracia, la participación política, para comprender cómo su puesta en práctica implica diversas facetas.

III. El carácter complejo de la participación política

La participación política, entendida como un cuadro de derechos para hacer funcional una democracia, no se restringe al mero acto de votar, aun en la más restringida de las acepciones de lo que es una democracia.

Para CAPEL, en una visión en que la participación política se enmarca en el ejercicio de derechos políticos, se la ha entendido como:

“Toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes”.⁶

Con tan sólo descomponer el concepto en sus elementos fundamentales, queda clara su diversidad:

- El derecho a elegir y ser elegido.
- El derecho a ejercer cargos de representación.
- El derecho a participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas; y
- El derecho a controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes (“rendición de cuentas”).

⁶ Así lo proclamó el IIDH en ocasión de su XIX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos en 2001.

En este sentido, la participación política reclama el ejercicio de derechos antes, durante y después de un proceso electoral específico. Y, bien se entiende, hay un papel para promover el conocimiento y ejercicio de cada uno de estos derechos por medio de programas educativos.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos postula que:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Bien se entiende que la participación política no es un universo que se agote en sí mismo, sino que su buena práctica entraña una fuerte relación con otros derechos fundamentales⁷.

Los casos más evidentes son los del derecho de asociación sin el cual no podrían existir los partidos políticos; el derecho o libertad de reunión sin cuya existencia es inconcebible la manifestación pública de las ideas políticas o la aplicación del principio de no discriminación a los derechos políticos que exige, por ejemplo, la universalidad del sufragio⁸.

⁷ Sobre este tema en particular, puede consultarse el estudio de Thompson, J. (2001) “Participación, democracia y derechos humanos” en *Revista IIDH* 34-35, IIDH, San José, Costa Rica.

⁸ Considérese, en este sentido que la existencia de sufragio universal (exigido por el artículo 23 de la CADH transcrito atrás) es relativamente reciente, si se toma, por ejemplo, el caso de la mujer. Sin embargo, si se toma en cuenta el “derecho a ser elegido (a)”, es claro que no hay una proporción equivalente entre el número de mujeres votantes y el número de mujeres representantes políticas.

Otros derechos cuya incidencia en la vigencia de la participación política es innegable son, entre otros, la libertad de expresión sin la cual no podrían circular las ideas y propuestas políticas y carecería de sentido el concepto mismo de opinión pública⁹ o, precisamente, el derecho a la educación, puesto que posibilita el análisis de las ofertas políticas.

Por tanto, es atinente considerar la aplicación de las previsiones educativas para los derechos que se engloban dentro y alrededor de la participación política. Vale la pena considerar una definición de "educación en derechos humanos", a partir del planteamiento existente en los instrumentos internacionales en la materia:

Significa que todas las personas -independientemente de su sexo, edad, ocupación [sic] origen nacional o étnico y condiciones económicas, sociales o culturales- tengan la posibilidad real de recibir educación sistemática, amplia y de buena calidad que les permita: comprender sus derechos humanos y sus respectivas responsabilidades; respetar y proteger los derechos humanos de otras personas; entender la relación entre derechos humanos, Estado de Derecho y gobierno democrático y ejercitar en su interacción diaria valores, actitudes y conductas coherentes con los derechos humanos y los principios democráticos...¹⁰.

Como fácilmente se comprende, educar para el ejercicio de los derechos políticos es algo más que una disposición voluntaria y deviene de forma natural del cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Pero, para lo que ahora nos ocupa, hay más y más diversa base normativa que la inferencia que pueda hacerse de la relación entre participación política y educación en derechos humanos.

⁹ De hecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una famosa Opinión Consultiva (OC5/85) ha indicado (párrafo 70) que la "libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática". Puede consultarse el texto completo en www.corteidh.or.cr.

¹⁰ Sobre el tema, puede consultarse el sitio www.iidh.ed.cr en su Sección Pedagógica.

IV. La base normativa en la región provee la oportunidad e impone un mandato para la educación para la democracia

La democracia ocupa un lugar privilegiado en el sistema interamericano, entendiéndose por tal el entramado de disposiciones e instituciones que aspiran a servir a una agenda propia del Hemisferio Occidental. Desde la Carta misma de la Organización de Estados Americanos (OEA), eje del sistema, se prevé un puesto principal para esta forma de gobierno, ya su mismo Preámbulo indica que los signatarios se manifiestan:

“Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región...”.

Por ello, no sorprende que entre los propósitos fundamentales de la Organización, apenas en el segundo de estos aparezca nuevamente mencionada la democracia:

“Artículo 2

La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales:

a)...

b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;...”.

Esta afiliación de la Carta de la OEA con la democracia representativa otorga a la vigencia de la democracia representativa la condición de asunto de interés regional y ya no exclusivamente nacional y el carácter auténtico (en sentido amplio) de las elecciones se torna un tema de atención de la institución y de cada uno de sus miembros.

Reforzando el vínculo entre democracia y derechos humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos

en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) dispone:

“Artículo 13

Derecho a la Educación

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que **la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista**, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz. (...)” (subrayado nuestro).

La vocación por la democracia representativa en el sistema interamericano se vió reforzada por la adopción, el 11 de septiembre del 2001, de la Carta Democrática Interamericana la cual se integra a los instrumentos del sistema regional y permite profundizar en la defensa y promoción de la democracia, gracias a su definición de cuáles entiende son sus elementos constitutivos, la relación que establece entre democracia y derechos humanos, los mecanismos que propone para responder a amenazas o a rupturas efectivas del orden democrático y otras modalidades de acción relacionadas. La Carta Democrática señala expresamente un papel para la educación en el fortalecimiento de la democracia:

“Artículo 16

La educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías”.

Por su parte, hay referencias explícitas a la educación en valores ciudadanos, educación cívica, educación para la democracia, en los textos constitucionales de dieciséis Estados latinoamericanos: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay¹¹.

Todo lo anterior claramente indica que existe una base normativa congruente para el impulso de planes de educación para la democracia. Como veremos, no se restringe al sistema educativo formal en su acepción más estricta.

De hecho, afirmamos desde ahora que existe un espacio válido y necesario para los organismos electorales (en conformidad con sus mandatos y facultades, se entiende) para incidir en la educación para la democracia, aun si sus programas aparecen a primera vista como reservados sólo a ciertos ámbitos.

Así como la forma de organización electoral se convierte en lenguaje común para América Latina, también la legitimidad provista por la legislación interamericana y constitucional se vuelve elemento comunicador entre los países de la región.

V. La complejidad de los procesos educativos y su traducción en lineamientos para la educación para la democracia

Los procesos educativos en la sociedad actual conceden, ciertamente, un papel fundamental a los sistemas de educación formal que han sido instrumentales en la historia para generar, de manera

¹¹ Ver así, IIDH *Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos, op. cit.*, en particular los números I (2002) y VI (2007) que analizan las legislaciones nacionales. Aun con los cambios constitucionales recientes (Ecuador 2008), las referencias se mantienen.

consciente o no, cambios o refuerzos en los valores y actitudes predominantes en las respectivas realidades nacionales¹².

No obstante, lo cierto es que en la actualidad los mensajes que reciben los individuos, y que contribuyen a modelar sus valores primordiales y la respuesta que en función de ellos darán a determinadas situaciones en la vida real, provienen de fuentes diversas y destacan de manera especial los generados en los medios de comunicación y las formas de educación no formal.

Debemos recordar, pues, que la educación es un proceso que incide (conscientemente o no) en el desarrollo individual en tres planos:

Valores-----Convicciones
Conocimientos-----Deducciones (Aplicaciones a otros planos)
Destrezas-----Prácticas

De modo que no basta con enfocar simplemente el plano del contenido (los conocimientos) para llegar a los destinatarios e incidir en su concepción del mundo y su relación con los demás. Ello es especialmente importante en sociedades como las latinoamericanas en las cuales persisten actitudes de desconfianza hacia la cosa pública, hacia la política y los políticos y con bajo grado de confianza interpersonal, tal como se dejó indicado atrás.

Los procesos educativos son y deben comprenderse como complejos. Importa el contenido, en tanto la mera transmisión de valores sin un "cable a tierra" en relación con situaciones reales históricas o actuales es poco eficaz para generar convicciones. Importa igualmente la forma, porque en los procesos de enseñanza-aprendizaje

¹² Sobre el particular hay una amplia literatura. Para lo que aquí interesa, puede consultarse IIDH (1986) *Cuadernos de estudio. Serie Educación y Derechos Humanos. Temas introductorios*, San José, Costa Rica.

la metodología transmite tan fuertemente o más los mensajes que lo que lo hace el fondo.

En materia de educación para la democracia, la congruencia entre fondo y forma es aun más esencial que en otros campos. Si se trata de propiciar el libre juego de opiniones, el respeto a las minorías y el debate abierto de diversas propuestas políticas, la metodología debe ser coherente con la intencionalidad buscada, es decir, propiciar la participación y el respeto por el otro y sus opiniones. También importa considerar que en esta materia hay un papel para muy distintos actores y agentes educativos.

Como antes se apuntó, el Ministerio de Educación y, en general, el sector educativo formal tienen un papel preponderante, pero no único y, mucho menos, excluyente de otros agentes educativos. En América Latina hay una importante experiencia acumulada en materia educativa en el seno de la sociedad civil organizada que ha producido importantes materiales y generado programas completos de educación para la democracia; sean esporádicos, esto es, en función de la participación en un acto electoral en particular o de alcance más general, como ser los que buscan una participación más equitativa de todos los segmentos de la sociedad.

Igualmente, conviene tener en cuenta la experiencia acumulada en el marco de las funciones de otras oficinas públicas que, en cumplimiento de su mandato, han impulsado campañas de fomento a la participación o de información para el ejercicio de los derechos políticos. Destacan las oficinas de los Ombudsmen en sus diversas manifestaciones en América Latina.

Por supuesto, el sector universitario también puede aportar, sobre todo en trabajos acerca de metodologías y recursos didácticos en particular que estimulen la reflexión y la acción acerca de qué es, cómo se vive y para qué sirve la democracia. Hay importantes desarrollos, sobre todo en facultades y escuelas de educación que varían en diversidad e intensidad dependiendo de cada contexto nacional.

Los medios de comunicación son, por supuesto, un canal determinante para el flujo de información para un acto electoral determinado o para la transmisión de campañas motivadoras de la participación, pero también son una fuente de opinión y de difusión de datos e interpretaciones que inciden en la imagen que la ciudadanía tenga de la política y el funcionamiento de la democracia. Las actitudes que prevalezcan en determinados contextos tienen mucho que ver con los mensajes provenientes de los medios. Y hay, por otro lado, materiales atractivos que se han desarrollado localmente en países latinoamericanos para su uso en prensa, radio o televisión que pueden ser adaptables a otras realidades en coyunturas políticas similares.

En la actualidad, formas de comunicación tales como internet o la transmisión de imágenes o textos a teléfonos celulares abren posibilidades de acción para el envío de mensajes como parte de un propósito educativo de mayor envergadura.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que un proceso educativo de amplio alcance para la democracia debe considerar el papel que a cada agente puede corresponder y, mejor aún, las posibilidades para el trabajo conjunto entre sectores que puedan aportar a partir de su experiencia y especialidad. Falta todavía por considerar con mayor profundidad el aporte que los organismos electorales puedan dar en la materia.

VI. Los organismos electorales en la educación para la democracia

América Latina ha elegido una forma particular en la organización de los asuntos relativos a los procesos electorales y la ha consolidado hasta el punto de que se considere, como ya se dijo, una de las opciones más establecidas, el llamado “modelo latinoamericano”, cuando se comparan las soluciones, internacionalmente hablando.

Elementos centrales en el “modelo latinoamericano de organización electoral” son la autonomía de las instituciones respecto de otras ramas del Estado, su carácter permanente y, muy destacadamente, la “especialidad” en la función electoral, que significa que están enfocados exclusivamente a los temas relativos a la democracia y a su ejercicio por medio de procesos electorales determinados¹³.

Lo anterior quiere decir que el mandato de los organismos electorales asignará, salvo casos muy excepcionales, atribuciones que tienen que ver con la formación y la información en temas electorales para la ciudadanía, esto es, facetas de la educación para la democracia.

También significa que la propia autonomía de los organismos electorales genera una oportunidad y una necesidad: la de analizar su marco de competencias¹⁴ y darle contenido sin tener que restringirse, necesariamente, a la organización o juzgamiento de procesos electorales determinados. Cuando se trata de una entidad electoral “concentrada”, esto es, que tiene bajo su mando la casi totalidad de actividades y funciones relativas a la materia electoral, hay todavía mayor razón para imponerse este análisis.

¹³ Al respecto puede consultarse la voz “Organismos electorales” en IIDH/CAPEL (2000), *Diccionario Electoral*. Segunda Edición, IIDH, San José, Costa Rica, pp. 944 ss.

¹⁴ Ver Sobrado, L.A (2008), “Los órganos electorales: autonomía, formación electoral y democracia” en *Revista de Derecho Electoral*, número 6, San José: Tribunal Supremo de Elecciones, disponible en versión electrónica en <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/SOBRADO.pdf>

Frecuentemente, las potestades conferidas al organismo electoral, aun si no mencionan de manera expresa la de educar para la democracia, incluyen, de modo más bien general, la de promover el ejercicio de la democracia por medio de diversos canales. Por ahí se enlaza con las diversas manifestaciones de la educación.

Podemos decir que hay tres grandes círculos de acción en que los organismos electorales latinoamericanos, suelen desarrollar actividades que inciden en la educación para la democracia se ha venido considerando.

En un plano mínimo, si se quiere, estarían las funciones relacionadas con la **capacitación electoral**, entendida como la generación de destrezas para la realización o utilización de conocimientos y habilidades en situaciones concretas. Si bien es cierto que estos programas son a menudo puntuales, también es válido afirmar que contribuyen a la formación de valores, de actitudes y de destrezas que dan sentido y vida a un acto definitorio de la democracia: el proceso electoral. De hecho, la participación con responsabilidades propias (en una mesa de votación, en la acción de un partido político, en la observación nacional electoral) en un proceso electoral determinado significa una oportunidad de formación ciudadana muy significativa que a menudo marca la valoración que se tenga de la democracia en general y del papel que los individuos desempeñan en ella.

La capacitación es vital para el éxito de un proceso electoral: al personal electoral le permite asegurar la fluidez y regularidad del proceso; para otros funcionarios coadyuvantes en el proceso, tales como las fuerzas de seguridad en conocer su papel y ámbito de acción y para los actores políticos en llevar adelante una verdadera fiscalización de

parte de los partidos que es la mejor garantía de la integridad de un proceso electoral.

A menudo, los organismos electorales tienen atribuciones para echar adelante procesos de **información a la ciudadanía** los cuales son de particular trascendencia cuando se han producido reformas a la legislación o a la mecánica del voto, pero que suelen tener un efecto indirecto de estimular el debate acerca del proceso electoral, como un buen elemento de salud en una democracia. Algunos organismos electorales han utilizado campañas informativas para buscar objetivos más ambiciosos que la simple trasmisión de información como es la superación de la abstención en ámbitos determinados (por sector o geográficamente) o la inclusión de poblaciones con lenguajes diversos, intentando una mayor valoración de la diversidad étnica o cultural de la respectiva sociedad. En este segmento de la información, cobra importancia la estrategia de comunicación que el organismo electoral defina y que suele ser determinante para practicar la transparencia en las decisiones que se adopten y en afirmar una imagen como ente responsable del proceso electoral, en sus distintas facetas. Aun de forma indirecta, las campañas informativas adquieren un sentido educativo, contribuyendo a subrayar la trascendencia que la participación democrática tiene para una sociedad.

Finalmente, los organismos electorales pueden tener facultades para impulsar **programas educativos de amplio alcance**, ya sea que se le e les denomine de educación para la democracia o de otra manera; sea que se les encomiende como atribución propia, o bien, que se les encargue de coordinar con los otros sectores interesados en los temas educativos.

Ejemplos concretos nos muestran que expresamente el Instituto Federal Electoral de México, el Tribunal Electoral de Panamá o el Jurado Nacional de Elecciones del Perú tienen estas atribuciones por mandato legal. En otros casos, una amplia interpretación de su mandato, en el Tribunal Supremo de Elecciones en Costa Rica, el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala y la Junta Central Electoral de República Dominicana, ha expandido la acción de estas entidades en proyectos relacionados con el sistema educativo formal. Hay esfuerzos considerables, en estos y en otros organismos por desarrollar técnicas, propuestas curriculares y materiales, al igual que canales de comunicación y coordinación interinstitucional con el fin de aglutinar acciones y maximizar recursos¹⁵.

Un ejemplo particularmente destacable es el del Tribunal Electoral de Panamá que ha fungido, a partir de su unidad de capacitación, como verdadero motor de reformas educativas en ese país, con aportes complejos en propuestas curriculares y en materiales diseñados al efecto y que también ha buscado integrar al sector no gubernamental y al universitario en esta materia, demostrando que es posible sumar esfuerzos y trayectorias para potenciar los proyectos educativos.

En algún caso, en Chile, el Servicio Electoral colaboró con la implementación de la decisión del Poder Ejecutivo de replantear el sistema educativo en 2004-2005 al determinarse la democracia como uno de los ejes en torno de los cuales debe funcionar el currículum, nacionalmente hablando.

¹⁵ Con particular lucidez, este análisis lo hace Sobrado, Luis Antonio en "Los organismos electorales: autonomía, formación electoral y democracia!", disponible en *Revista de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica, número 6, en versión electrónica solamente, en la dirección <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/SOBRADO.pdf>

Recientemente, una nueva tendencia parece estarse configurando. Además de organismos electorales, como el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México, que han dado autonomía a sus programas educativos, en años recientes, se han fundado y han entrado en funcionamiento escuelas especializadas en lo electoral; en República Dominicana con la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC), a iniciativa de la Junta Central Electoral; en el Perú con la Escuela Electoral inserta en la estructura del Jurado Nacional de Elecciones; en Costa Rica con el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED). Según se ha comprobado en las reuniones de las asociaciones de organismos electorales de la región, hay otros organismos interesados en esta experiencia para tratar de emularla en sus propias realidades, interés que ya se ha concretado en unidades e instancias determinadas en más de un país. El cuadro siguiente resume el estado de situación.

Escuelas e institutos de Formación y Educación Democrática en el seno de los organismos electorales miembros de la UNIORE

País	Organismo Electoral	Escuela/Instituto/Centro
Argentina	Cámara Nacional Electoral	Escuela de Capacitación y Educación Electoral
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	Instituto de Capacitación Democrática Intercultural (ICDI)
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED)
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	Instituto de Investigación, Capacitación y Promoción Político Electoral
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral
Honduras	Tribunal Supremo Electoral	Instituto de Participación, Educación y Capacitación Ciudadana (IPECC)
México	Instituto Federal Electoral	Centro para el Desarrollo Democrático
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE)

País	Organismo Electoral	Escuela/Instituto/Centro
Panamá	Tribunal Electoral	Departamento de Capacitación (con funciones educativas)
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Centro de Información, Documentación y Educación Electoral – C.I.D.E.E.
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	Escuela Electoral y de Gobernabilidad - ESEG
República Dominicana	Junta Central Electoral	Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC)
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral (IAEPE)

Lo que la decisión de crear instancias especializadas en formación y educación revela es la comprensión de que esta materia no puede estar restringida al marco de un proceso electoral, si es que existe un mandato legal o constitucional, expreso o tácito, de impulsar programas en la materia y si se desea realmente aprovechar el carácter permanente y especializado de los organismos electorales para generar movimientos que contribuyan a una plataforma de planes de educación para la democracia.

Un repaso de los trabajos de las unidades o instancias que los organismos electorales han creado en su seno para capacitación o educación revela un avance considerable en el tratamiento de la educación en valores en general de parte de las entidades encargadas de hacer o juzgar elecciones, y existen modelos de propuestas curriculares, pautas metodológicas y una extensa variedad de materiales diseñados al efecto, muchos de ellos innovadores y atractivos. Puede afirmarse que hay profesionalismo y creatividad en el seno de los organismos electorales para impulsar la educación para la democracia¹⁶.

Hay importantes desarrollos en lo que atañe al diseño de otra oferta educativa: programas de postgrado o complementarios a los de

¹⁶ La mayoría de programas o materiales son accesible por medio de la página de ingreso de CAPEL www.iidh.ed.cr/capel

grado, por parte de estas instancias que atienden públicos externos, interesados en la educación para el liderazgo político, la administración electoral o el análisis de tendencias en la democracia nacional y regional.

En ocasiones, el impulso a estudios de postgrado en materia electoral se hace, desde los organismos electorales, por medio de convenios con entidades de educación superior, sin perjuicio de la existencia de otras iniciativas similares, en el seno de las instancias creadas para la educación por los mismos organismos.

Por último, hay otra serie de prácticas, que en la línea de “aprender haciendo” o, mejor, “aprender participando”, se han implementado en varios países, tales como el apoyo a la celebración de elecciones en centros educativos o una línea que, nacida en Costa Rica, se ha ido extendiendo por América Latina y que es la celebración de “elecciones infantiles”, en las cuales simultáneas o concurrentes con el acto electoral oficial, crean espacios para que los niños puedan conocer lo que es el voto en condiciones similares a las del proceso electoral en que los ciudadanos se expresan. Aunque claro está estas “elecciones” no tienen papel alguno en la determinación de las autoridades, sí permiten un acercamiento desde la niñez a la esencia misma de la democracia, en la posibilidad de expresar una preferencia electoral y hacerlo por medio de la mecánica del voto.

VII. A modo de conclusión

En las páginas precedentes hemos podido comprobar cómo existe, en primer lugar, una sólida base normativa y conceptual para el desarrollo de programas de educación para la democracia en América Latina. Parece claro, también, que persisten valores, actitudes y prácticas que no siempre van de la mano con la consolidación de la

democracia en la región, por más avance considerable que la materia electoral ha tenido en los últimos años.

Por otra parte, hemos constatado que la educación para la democracia abre un espacio de acción para instituciones y sectores diversos, con prioridad para el sistema educativo formal, pero con aprovechamiento de la experiencia adquirida en otros ámbitos, que han conocido y conocen desarrollos importantes en aspectos de contenido, de currículum y de materiales didácticos.

En particular y dependiendo de la extensión de su mandato y facultades, hay un ámbito importante para los organismos electorales para incidir o asumir directamente programas de educación para la democracia. Existe un acervo significativo de experiencias y materiales desarrollados por las unidades o escuelas especializadas en los temas educativos, en los organismos electorales latinoamericanos. Hay, sin duda, una tendencia a institucionalizar la labor educativa de los organismos electorales en la forma de institutos, escuelas y centros con perfil propio que además han generado una amplia gama de programas de formación y educación en temas políticos y electorales. Esto posibilita un intercambio recíproco cada vez más rico en posibilidades de aprendizaje.

La especialidad de los organismos electorales y la centralidad de la labor educativa para el éxito de los procesos electorales abren el espacio para una labor más permanente en temas de la educación para la democracia, en asocio con otras instituciones e instancias.

El apoyo para iniciar e impulsar programas en esta materia existe y es accesible. Queda la decisión de los organismos electorales de cómo y

hasta dónde pueden y desean llegar en la posibilidad de avanzar en la educación para la democracia.

Literatura consultada

Bobbio, N. (1999). *Teoria generale della Politica*. Turín, Italia: Einaudi.

IIDH. *Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos*, varios números. Disponibles en www.iidh.ed.cr.

IIDH (2007). *Cuadernos de CAPEL 51, Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas. Balance analítico 2006*. San José, C.R.: IIDH.

IIDH/CAPEL (2000). *Diccionario Electoral*. Segunda Edición. San José, C.R.: IIDH.

IIDH/CAPEL y ONPE (2008). *Memoria XIII Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia. Lecciones aprendidas en la coyuntura electoral 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas*. San José, C.R.: IIDH.

IIDH (1986). *Cuadernos de estudio. Serie Educación y Derechos Humanos. Temas introductorios*. San José, C.R.: IIDH.

Kelsen, H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Madrid, España: Guadarrama.

Magendzo, A. (2010). "La Educación en Derechos Humanos: Diseño problematizador", Disponible en versión electrónica solamente, en: <http://www.iidh.ed.cr/Documentos/HerrPed/PedagogicasEspecializado/LA%20EDUCACION%20EN%20DH%20diseno%20problematizador.pdf>

Rodino, A. M. (2002). *Educación para la vida en democracia: contenidos y orientaciones metodológicas. Cuadernos Pedagógicos*. San José, C.R.: IIDH.

Sobrado, Luis Antonio (2008). "Los organismos electorales: autonomía, formación electoral y democracia". En: *Revista de Derecho Electoral*, número 6, versión electrónica <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/SOBRADO.pdf>

Thompson, J. (2001). "Participación, democracia y derechos humanos". En: *Revista IIDH* 34-35.

Tratado de Derecho Electoral Comparado. Segunda edición. México: FCE.