

ISSN 1659-2808

NÚMERO

14

# Revista DERECHO ELECTORAL

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES  
San José, Costa Rica



SEGUNDO  
SEMESTRE  
**2012**  
JULIO-DICIEMBRE

**DIRECTOR**

Luis Antonio Sobrado González

**SUBDIRECTOR**

Alejandro Bermúdez Mora

**CONSEJO EDITORIAL**

Hugo Picado León (Coordinador)

Gerardo Felipe Abarca Guzmán

Arlette Bolaños Barquero

Luis Bolaños Bolaños

Olivier López Jiménez

Rocío Montero Solano

Juan Luis Rivera Sánchez

**REVISIÓN FILOLÓGICA**

Johanna Barrientos Fallas

**TRADUCTORA**

Evelyn Aguilar Murillo

**DISEÑO**

Alex González González

**DIAGRAMACIÓN**

Imprenta Nacional

**Dirección URL**

[www.tse.go.cr/revista/revista.htm](http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm)

Para consultas, sugerencias y publicaciones:

**[cdocumentacion@tse.go.cr](mailto:cdocumentacion@tse.go.cr)**

Publicación electrónica semestral, registrada en los siguientes servicios de información:

Dialnet

Directorio Latindex (Catálogo)

Centro de Documentación, IFED

(Indexación)

Programa Mundial de Divulgación de

Investigación

---

***Los artículos firmados son responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan el pensamiento del Tribunal Supremo de Elecciones.***

342.07

R

Revista de derecho electoral / Tribunal Supremo de Elecciones. – no. 1 (Primer semestre 2006)-. San José, C.R. : Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones, 2006-.

v

ISSN 1659-2808

Semestral

1. Derecho electoral. 2. Legislación electoral. 3. Partidos políticos. 4. Elecciones. 5. Derecho registral. 6. Publicaciones periódicas I. Tribunal Supremo de Elecciones.

SITSE

**PARA DISTRIBUCIÓN Y CANJE:**  
**Centro de Documentación**  
**Instituto de Formación y Estudios en Democracia, TSE**



---

# ÍNDICE

## **Presentación /Presentation**

**Pág. 1**

## **Autores invitados / Guest authors**

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

(Educational work in the context of the power of electoral bodies in Latin America)

José Thompson

**Pág. 5**

Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina.

(Promoting equality: quotas and parity in Latin America)

Isabel Torres García

**Pág. 27**

## **Contribuciones desde el TSE / Contributions from the TSE**

Efectos colaterales del voto preferente.

(Collateral effects of the preferential vote)

Luis Diego Brenes Villalobos y Mario Andrés Matarrita Arroyo

**Pág. 43**

El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública y sus límites tratándose de restricciones a derechos políticos

p. 61-81

(The exercise of the power to impose penalties on the part of the Public Administration and its limits concerning restrictions on political rights)

Nicolás Prado Hidalgo

**Pág. 59**

Estudio bibliométrico de la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones.

(Bibliometric study of the Electoral Law Magazine published by the Supreme Tribunal of Elections)

María Mayela Mena Hidalgo y Rocío Montero Solano

**Pág. 83**



Sección especial : Formación y capacitación en Democracia en América Latina / Special section: Education and training on Democracy in Latin America

**Pág. 105**

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

(Education on democracy: the new trend of Latin American electoral bodies)

Hugo Picado León e Ileana Aguilar Olivares

**Pág. 107**

Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE): Bolivia—elecciones judiciales.

(Intercultural service of Democratic Strengthening: Bolivia-judicial elections 2011)

Juan Carlos Pinto Quintanilla

**Pág. 127**

Diseño del Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

(The design of the Institute of Democratic Formation and Studies)

Hugo Picado León

**Pág. 145**

Retos y desafíos de la educación a la ciudadanía impulsada por el Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral de Guatemala, en el contexto social de la transición hacia una sociedad de información.

(Challenges of citizenship education promoted by the Institute of Electoral, Political and Civics Education and Training of Guatemala in the social context of the transition towards an information society)

Herbert Rolando Molina Sandoval y Víctor Eliú Tum Álvarez

**Pág. 161**

El Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral y la Democracia en México.

(The Centre for Democratic Development of the Federal Electoral Institute and Democracy in Mexico in Mexico)

Arminda Balbuena Cisneros

**Pág. 177**

Desarrollo y perspectiva del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral de México.

(Development and perspective of the Judicial and Electoral Training Centre of Mexico's Electoral Tribunal )

Leonor Garay Morales y Luis Eduardo Medina Torres

**Pág. 193**



Intercambio de experiencias con escuelas e institutos de formación y educación democrática en el seno de los organismos electorales miembros de UNIORE: caso de Panamá.

(Exchange of experiences with schools and institutes of education and training in democracy in heart of electoral body members of UNIORE: The Case of Panama)

Carmen Chacón de Cárcamo

**Pág. 209**

Escuela electoral y de gobernabilidad: espacio de reflexión política y alta formación en materia electoral, de democracia y gobernabilidad.

(Electoral and governance school: space for political reflection and high-level education on electoral, democracy and governance issues)

Virgilio Hurtado Cruz

**Pág. 221**

La Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil de la Junta Central Electoral y su rol en el fortalecimiento de la democracia en la República Dominicana.

(The National Training School and the Civil State of The Central Electoral Board and its role in strengthening democracy in the Dominican Republic)

Odalys Otero Nuñez

**Pág. 245**

El IAEP: La escuela de pensamiento del Poder Electoral.

(The IAEP: The school of thought of the Electoral Branch)

José Daniel González Fernández

**Pág. 253**

### **Reseñas/Review**

Revista Mundo Electoral N.º 14.

Tribunal Electoral de Panamá

**Pág. 267**

Revista Justicia Electoral N.º 8.

Tribunal Electoral de México

**Pág. 272**



## PRESENTACIÓN

La Revista de Derecho Electoral dedica su decimocuarto número semestral a una nueva tendencia de los organismos electorales latinoamericanos que consiste en asumir responsabilidades en el ámbito de la formación en democracia. Durante el último lustro han proliferado los institutos, escuelas o centros de formación, insertos en la estructura de los organismos electorales, que tienen a cargo realizar actividades tendientes al desarrollo de destrezas para la convivencia democrática dirigidas a públicos tan amplios como los partidos políticos, los funcionarios electos o la ciudadanía en general.

Ello representa uno de los primeros esfuerzos por visibilizar, comparar y sistematizar el conocimiento que poco a poco se va acumulando sobre la nueva labor pedagógica asumida por los organismos electorales y que se suma a las tradicionales funciones de organización electoral, justicia electoral y registro civil. Dentro del contenido central de la Revista se describen dichos institutos, sus funciones y públicos meta, identificando los rasgos comunes. Asimismo, se explican las principales líneas de trabajo en capacitación y en gestión del conocimiento, se describen sus estructuras administrativas y las previsiones de financiamiento para sus actividades. Finalmente, se hace un recuento de las tendencias generales de diseño. La Revista logra reunir aportes sobre los casos de Bolivia, Costa Rica, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.

La sección *Autor Invitado* contiene, por una parte, el artículo de José Thompson sobre “La labor educativa en el marco de las competencias de los organismos electorales en América Latina” que es una apropiada introducción al tema central de este número de la Revista. Además, se incluye el estudio de Isabel Torres García intitulado “Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina”.

La sección *Aportes desde el TSE* incluye tres artículos sobre diferentes temas y con distintos enfoques. Luis Diego Brenes Villalobos y Mario Andrés Matarrita Arroyo escriben sobre los “Efectos colaterales del voto preferente”, mientras que Nicolás Prado Hidalgo analiza “El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública y sus límites tratándose de restricciones a derechos políticos”. Por su parte, María Mayela Mena Hidalgo y Rocío Montero Solano ofrecen un “Estudio bibliométrico de la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones”.

La sección *Especial* inicia con un estudio comparado de Ileana Aguilar Olivares y Hugo Picado León intitulado “La formación en democracia: nueva tendencia en los organismos electorales latinoamericanos”. Juan Carlos



Pinto Quintanilla escribe sobre el “Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE): Bolivia–elecciones judiciales 2011”. Hugo Picado León se refiere al “Diseño del Instituto de Formación y Estudios en Democracia” costarricense. Herbert Rolando Molina Sandoval y Víctor Eliú Tum Álvarez desarrollan los “Retos y desafíos de la educación a la ciudadanía impulsada por el Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral de Guatemala, en el contexto social de la transición hacia una sociedad de información”.

Por su parte, Leonor Garay Morales y Luis Eduardo Medina Torres ofrecen “Desarrollo y perspectiva del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral de México”, mientras que Arminda Balbuena Cisneros explica “El Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral y la democracia en México”. Carmen Chacón de Cárcamo escribe “Intercambio de experiencias con escuelas e institutos de formación y educación democrática en el seno de los organismos electorales miembros de UNIORE: caso de Panamá”. En relación con Perú, Virgilio Hurtado Cruz escribe sobre la “Escuela electoral y de gobernabilidad: espacio de reflexión política y alta formación en materia electoral, de democracia y gobernabilidad”. Por su parte, Odalys Otero Núñez analiza “La Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil de la Junta Central Electoral y su rol en el fortalecimiento de la democracia en la República Dominicana”. Finalmente, José Daniel González Fernández describe el caso venezolano en “El IAEPE: La escuela de pensamiento del Poder Electoral”.

La sección de *Reseñas Bibliográficas* incluye comentarios a la Revista Mundo Electoral número 14 y de la Revista Justicia Electoral número 8, editadas por los tribunales electorales de Panamá y México, respectivamente.

*San José, 26 de julio de 2012*

**La Dirección**



*Autores*  
INVITADOS



# 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](mailto:jthompson@iidh.ed.cr). Director, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CA-PEL), 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 interindividuales<sup>1</sup>.

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 intenta 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.

En suma, 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,

---

<sup>1</sup> 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 Politica*, Einaudi, Turín, Italia.

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”<sup>2</sup>.

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 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 mundo<sup>3</sup> 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.

---

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](http://www.iidh.ed.cr). Para la cuestión de la denominación, se recomiendan los números I y II.

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](http://www.iidh.ed.cr/capel)



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 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 electoral<sup>4</sup>.

---

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



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.

América Latina es la región más desigual del mundo y con bajos niveles de confianza interpersonal<sup>5</sup>. 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

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](http://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.



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 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”<sup>6</sup>.*

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”).*

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.

---

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



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 fundamentales<sup>7</sup>.

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 sufragio<sup>8</sup>.

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 pública<sup>9</sup> o, precisamente, el derecho a la educación, puesto que posibilita el análisis de las ofertas políticas.

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.

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](http://www.corteidh.or.cr).

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...”<sup>10</sup>.*

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.

#### **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:

<sup>10</sup> Sobre el tema, puede consultarse el sitio [www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr) en su Sección Pedagógica.



*“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 entiendo 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 Uruguay<sup>11</sup>.

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.

---

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.



## 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 consciente o no, cambios o refuerzos en los valores y actitudes predominantes en las respectivas realidades nacionales<sup>12</sup>.

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

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.



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 de 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 determinados<sup>13</sup>.

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.

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.



También significa que la propia autonomía de los organismos electorales genera una oportunidad y una necesidad: la de analizar su marco de competencias<sup>14</sup> 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.

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 que 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 para conocer su papel y ámbito de acción y para los actores políticos para llevar adelante una verdadera fiscalización de parte de los partidos que es la mejor garantía de la integridad de un proceso electoral.

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>



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 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 recursos<sup>15</sup>.

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

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>



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.

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 la situación.

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

<b>País</b>	<b>Organismo Electoral</b>	<b>Escuela/Instituto/Centro</b>
<b>Argentina</b>	Cámara Nacional Electoral	Escuela de Capacitación y Educación Electoral
<b>Bolivia</b>	Tribunal Supremo Electoral	Instituto de Capacitación Democrática Intercultural (ICDI)
<b>Costa Rica</b>	Tribunal Supremo de Elecciones	Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED)
<b>Ecuador</b>	Consejo Nacional Electoral	Instituto de Investigación, Capacitación y Promoción Político Electoral
<b>Guatemala</b>	Tribunal Supremo Electoral	Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral
<b>Honduras</b>	Tribunal Supremo Electoral	Instituto de Participación, Educación y Capacitación Ciudadana (IPECC)



País	Organismo Electoral	Escuela/Instituto/Centro
México	Instituto Federal Electoral	Centro para el Desarrollo Democrático
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE)
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 democracia<sup>16</sup>.

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

16 La mayoría de programas o materiales son accesibles por medio de la página de ingreso de CAPEL [www.iidh.ed.cr/capel](http://www.iidh.ed.cr/capel)

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”, 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](http://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.





## Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina

Isabel Torres García\*

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 27 de febrero de 2012.

**Revisión, corrección y aprobación:** 2 de mayo de 2012.

**Resumen:** La igualdad y la prohibición de la discriminación son las dos piedras angulares de los sistemas de derecho y de la cultura de la legalidad. El respeto a los derechos humanos y estos principios fundamentales constituyen la base para el desarrollo de una sociedad democrática y la vigencia de un Estado de Derecho. Sin embargo, la desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena por parte de las mujeres. La inclusión de mecanismos correctivos en el sistema electoral (cuota o paridad) contribuye a subsanar los déficits de la representación y a fortalecer la democracia.

**Palabras clave:** Derechos humanos / Igualdad / Paridad política / Cuotas de participación política / Mujeres / Participación política / Democracia.

**Abstract:** Equality and the prohibition of discrimination are the two cornerstones of the systems of law and the culture of legality. Respect for human rights and these fundamental principles are the basis for the development of a democratic society and the validity of the rule of law. However, inequality and discrimination are clearly evident in the still inadequate exercise of the right to participation and political representation, to full citizenship for women. The inclusion of corrective mechanisms in the electoral system (quota or parity), contributes to correct deficits of representation and to strengthen democracy.

**Key Words:** Human rights / Equality / Political parity / Quotas of political participation / Women / Political participation / Democracy.

---

\* Nicaragüense, residente en Costa Rica. Socióloga por la Universidad Centroamericana de Nicaragua, postgrado en Ciencias Sociales de FLACSO-Costa Rica y egresada de la Maestría en Relaciones Internacionales y Cooperación de la Universidad Nacional de Costa Rica. Especialista en derechos humanos de las mujeres e igualdad de género. Integrante del Centro de Estudios en Derechos (CEDE) y consultora independiente. De 2002 a marzo de 2009, Oficial del Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Su experiencia profesional incluye asesorías y consultorías en diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas, organismos internacionales y el Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica. Autora, coautora, coordinadora académica y editora de artículos y publicaciones en temas de derechos humanos y, particularmente, derechos políticos de las mujeres.



## 1. APUNTANDO AL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Los debates contemporáneos acerca de la democracia centran su atención en la capacidad o incapacidad del sistema político para gestionar y representar los intereses y necesidades de la población considerando su diversidad, así como en neutralizar las expresiones históricas estructurales de desigualdad y discriminación hacia amplios sectores o poblaciones.

Si bien teóricos como Marshall o Sartori incluyeron hace tiempo a la igualdad como un componente fundamental de la definición de ciudadanía, siendo su idea y existencia parte esencial de la democracia, lo cierto es que su implementación ha demostrado ser difícil de alcanzar. Cada vez más se habla de la persistencia de un “déficit democrático”, considerando la ausencia o sub-representación de sectores o poblaciones históricamente excluidas -como los pueblos indígenas o la población afrodescendiente- y muy especialmente, las mujeres quienes forman parte de todos los colectivos sociales y representan la mitad de la humanidad.

El respeto a los derechos humanos y los principios fundamentales de igualdad y no discriminación constituye la base para el desarrollo de una sociedad democrática y la vigencia de un Estado de Derecho. Las obligaciones del Estado -de respeto, garantía, protección y promoción- implican necesariamente la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno y, por ende, la obligación estatal de garantizar las condiciones para que los postulados constitucionales de igualdad se reflejen en la acción estatal y en el sistema legal y jurídico nacional. El mayor desafío estriba en el paso de la igualdad formal (*de iure*) a la igualdad sustantiva (*de facto*), a fin de lograr un impacto efectivo en las condiciones de desigualdad y discriminación que afectan a la mitad de la población, las mujeres.

## 2. DERECHOS POLÍTICOS Y CIUDADANÍA PARA LAS MUJERES

Es indiscutible que el sufragio les permitió a las mujeres el ingreso nominal al mundo de la vida pública, al espacio de lo político. Sin embargo, alcanzar el reconocimiento jurídico y social del derecho a elegir no significó el mismo efecto en el derecho a acceder y a participar en la dirección de los asuntos públicos<sup>1</sup>.

1 Bolaños Barquero, Arlette. “Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica, 1996-2005”. *Revista Digital de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, N.º 1, Primer Semestre, 2006 (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>). San José, Costa Rica.

La práctica social y política demuestra que las mujeres no cuentan con las mismas posibilidades de acceso y de consideración de sus capacidades para ocupar posiciones de toma de decisiones, puestos públicos, de designación y de elección popular o en las organizaciones sociales. La desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena, por parte de las mujeres.

Es ampliamente conocido que los *derechos políticos* se encuentran consagrados en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos tanto de carácter universal como de protección específica. Tal como lo consigna la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 25) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 7), el ejercicio de esos derechos tiene tres manifestaciones sustanciales:

*El promedio de mujeres parlamentarias a nivel mundial asciende al 19% y en América Latina, al 21% (Unión Interparlamentaria, 2010).*

*Si bien las mujeres han incrementado su participación en los gobiernos locales, en América Latina su representación como alcaldesas no sobrepasa el 7.8% (CEPAL, 2011).*

- el derecho a votar y a ser elegido o elegida;
- el derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; y
- el derecho a tener acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública<sup>2</sup>.

Al respecto, el IIDH/CAPEL<sup>3</sup> explicita que el derecho de *participación política* comprende:

*“...que todas las personas –independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y sus condiciones económicas, sociales o culturales– tengan la posibilidad*

2 Véase además en Sistema Universal: Recomendaciones Generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer N.º 23 sobre vida política y pública, N.º 25 sobre medidas especiales de carácter temporal, y N.º 28 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación; Observación General del Comité de Derechos Humanos N.º 28, sobre la igualdad de derechos de mujeres y hombres en el marco del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. En Sistema Interamericano: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, arts. 4 y 5; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, 1999; y casos sobre incumplimiento de cuotas: *María Merced de Morini vs. Argentina* (Informes N.º 102/99 y N.º 103/01) y *Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú* (Informe de admisibilidad N.º 51/02).

3 Definición XIX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos. IIDH. Costa Rica. Junio 2001.



*real de ejercer, en forma individual o colectiva, todas las actividades derivadas de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y actuar como representantes políticos, participar en la definición de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas asignadas a los representantes políticos”.*

La participación no puede verse desvinculada del derecho a la *representación política*, entendida como “...*el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes. ...la representación política es ya parte de la tradición democrática del mundo*”, según Woldenberg y Becerra<sup>4</sup>. La relación entre representantes y representados es constitutiva de la democracia como régimen de gobierno y, por tanto, de su legitimidad y eficacia, tal como señala Ríos Tobar<sup>5</sup>.

En la perspectiva de los derechos humanos y de las obligaciones de los Estados para con ellos, cabe reafirmar la obligatoriedad de garantizar el pleno goce y ejercicio de las atribuciones inherentes al derecho de participación y representación de mujeres y hombres, en condiciones de igualdad y no discriminación. Al respecto, Sobrado<sup>6</sup> reitera:

*“Según el politólogo Guillermo O’Donnell, la democracia se fundamenta en una convicción ética: las personas, más allá de sus diferencias, son igualmente dignas de consideración y respeto; tienen, en consecuencia, el mismo derecho a intervenir en la decisión de los asuntos comunes. De modo que la más elemental noción de igualdad política exige valorar a los demás, hombres y mujeres, como merecedores de ser tomados en cuenta en la definición del rumbo de un país”.*

La *ciudadanía*, afirma Marques-Pereira<sup>7</sup>, se ejerce mediante la representación y la participación políticas, las que “dan al individuo la capacidad de influir en el espacio público”.

4 Woldenberg, José y Becerra, Ricardo. “Representación política”, en: *Diccionario Electoral Tomo 2*. IIDH. Costa Rica. 2000.

5 Ríos Tobar, Marcela (editora). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Idea Internacional y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Chile. 2008.

6 Sobrado, Luis Antonio. *El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)*. Conferencia inaugural del II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. Costa Rica. 27 de setiembre, 2011.

7 Marques-Pereira, Bérengüere. *Cupos o paridad ¿Actuar como ciudadanas?* Revista de Ciencia Política. Volumen XXI, N.º 2. 2001. También: Lara, Silvia. *La participación política de las mujeres en Costa Rica. Apuntes para la discusión*, Foro de la Mujer. PRIEG-UCR, Costa Rica, 21 de marzo de 1996; García Prince, Evangelina. *Derechos políticos y ciudadanía de las mujeres*. Centro Mujer y Familia, Costa Rica. 1997.



Siendo la ciudadanía la participación y representación activa de todos los sectores de la población, en la construcción de las decisiones que tienen que ver con la conducción de la sociedad en que viven, esta va más allá del derecho al voto; se encamina hacia la exploración o fortalecimiento de mecanismos de participación y representación social, política y económica.

No se trata ya de tener reconocimiento como ciudadana -puesto que se obtuvieron los derechos políticos de voto y de elección, así como la capacidad civil- el actual desafío es la ciudadanía como práctica.

### 3. MECANISMOS PARA LA INCLUSIÓN: CUOTAS Y PARIDAD

La estructura jurídica de un país es fundamental para el diseño de una democracia, ya que ordena y organiza los procesos de toma de decisiones. El sistema electoral es uno de los componentes de la democracia representativa que ejerce una influencia significativa en el acceso de las mujeres a los puestos de elección popular, a esos espacios de poder y de toma de decisiones mediante los cuales la clase política representa y acoge las demandas del espejo social.

Tomando en cuenta la asimetría originada en prácticas de desigualdad y discriminación hacia las mujeres, se adoptan medidas especiales temporales tendientes a corregir las condiciones persistentes de desigualdad y discriminación de hecho, mientras estas se mantengan y hasta que se alcance la igualdad de oportunidades y de resultados con respecto a los hombres. De ello tratan las *políticas de diferenciación para la igualdad o medidas de acción afirmativa* (también conocidas como discriminación positiva o inversa), siendo las *cuotas electorales* un mecanismo de aplicación<sup>8</sup>.

En la actualidad, más de un centenar de países a nivel mundial cuentan con la denominada “cuota de género”, fundamentalmente de tres tipos: de escaños reservados, cuotas voluntarias de partidos políticos, y cuotas legales; es sobre las últimas que se hará referencia. En

8 Ver: Bareiro, Line; López, Oscar; Soto, Lilian; Soto, Clyde. *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo N.º 54. CEPAL. Chile. 2004; Archenti, Nélica y Tula, María Inés (editoras). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Heliasta. Argentina. 2008; Llanos, Beatriz y Sample, Kristen. *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*. International IDEA. 2008; Soto, Clyde, “Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social” y Lubertino, María José. “Las leyes de cuotas en la experiencia latinoamericana”. En: Bareiro, Line y Torres García, Isabel (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH. Costa Rica. 2009 (<http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer> ver Biblioteca digital/ Publicaciones IIDH).



América Latina las cuotas de participación política de las mujeres se han incorporado a la legislación, generalmente electoral (y en algunos casos constitucionalmente), son de carácter obligatorio y su aplicación se enmarca en el ámbito institucional relativo a la regulación de los procesos electorales. Los porcentajes establecidos oscilan entre el 20% y el 40%; en algunos casos se ha definido una cuota única y en otros, se establecen porcentajes mínimos que van aumentando progresivamente y según plazos definidos.

Diversidad de especialistas señalan que la cuota permite que el esfuerzo de acceder a cargos de representación política resida en quienes controlan el proceso de selección, más allá de la expresión individual de las mujeres que compiten por un puesto. Al respecto, Ríos Tobar<sup>9</sup> reitera que se permite equilibrar -en cierto grado- las condiciones de competencia, “reduciendo las desventajas desmedidas con las que cuentan individuos que pertenecen a aquellos grupos que han ocupado históricamente posiciones de poder, en este caso, los varones... De esta forma, las cuotas de género se enfocan y entienden como una responsabilidad colectiva a un derecho individual”.

Entre los años 1991 a 2000, fueron 11 los países latinoamericanos que adoptaron el mecanismo de cuota: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Panamá y Paraguay. Se trata mayoritariamente de cuotas de resultado para los partidos políticos: su acción obliga a los partidos a presentar sus listas para las elecciones de que se trate, con los porcentajes de mujeres establecidos en la legislación (independiente de los mecanismos que implementen en sus elecciones internas o primarias); en el caso de Panamá y Paraguay, las cuotas se aplican sólo a nivel de elecciones primarias<sup>10</sup>.

*La adopción por los Estados Parte de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.*

*Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, art. 4, numeral 1)*

9 Ríos Tobar: 2008.

10 En Venezuela, la disposición de un 30% de mujeres a cargos de elección popular se implementa una sola vez en 1998 y en el año 2000 se declara inconstitucional. En 2005, el Consejo Nacional Electoral publica una resolución administrativa, mediante la cual “exhorta” a los partidos políticos a presentar sus candidaturas con una composición paritaria y alterna de 50% para cada sexo; en la resolución no se establece ningún mecanismo compulsivo de cumplimiento. En la actualidad, la representación parlamentaria de mujeres asciende a 17% (UIP, 2011). Considerando lo antes indicado, este país no se incluye entre aquellos que cuentan con disposiciones legislativas relacionadas con cuota o paridad.

Años después, en marzo de 2009, se aprueba en Uruguay, mediante la sanción de la Ley de Participación Política, una cuota de inicio que se aplica solamente para la designación de las candidaturas que los partidos políticos presenten a elección (Ley N.º 18476, 2009); será hasta el ciclo electoral del 2014 que se implemente para los cargos parlamentarios de elección popular.

En el caso de Colombia, el establecimiento de la cuota en el proyecto de Ley Estatutaria de 1998 (relativo a partidos políticos y procesos electorales) fue declarado inconstitucional en el 2000, si bien sólo para el caso de las listas electorales su aplicación fue restringida a los cargos en la administración pública mediante una cuota del 30% de mujeres (Ley N.º 581, 2000). Es hasta la discusión, en el 2010, de un nuevo proyecto de Ley Estatutaria para la adopción de las reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, así como de los procesos electorales, que se retoma la cuota para los puestos de elección popular. En junio de 2011, la Corte Constitucional falla positivamente (Sentencia C-490/11) y queda establecida la conformación de las listas de elección popular por “mínimo un 30% de uno de los géneros”, siendo en la elección de autoridades locales del 30 de octubre de 2011 cuando se aplica por primera vez.

El salto cualitativo de la cuota a la paridad inicia con las experiencias paritarias desarrolladas en los procesos de Asambleas Constituyentes de Ecuador y Bolivia a mediados de la década del 2000<sup>11</sup>, siendo el 2009 el año clave: entran en vigencia las reformas constitucionales en ambos países; se consigna la paridad en la reforma a la legislación electoral boliviana y se aplica en las elecciones nacionales de noviembre de ese año. Es también en el 2009 que se reforma el Código Electoral de Costa Rica, estableciendo el principio de paridad y la regla de la alternancia para su realización práctica; ello rigió en la elección de autoridades locales de diciembre de 2010, y corresponderá al proceso electoral del 2014 su aplicación para las diputaciones y presidencia de la República.

En la actualidad, la paridad ocupa un lugar predominante en los debates sobre el enriquecimiento de la democracia. A diferencia de la cuota, que es una medida temporal de ajuste cuyo objetivo es reducir la sub-representación de las mujeres en la política, la paridad es una medida definitiva que busca compartir el poder político entre mujeres y hombres<sup>12</sup>. Tal

11 Por ejemplo, Bolivia promulga en el 2004 su Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas que obliga a las organizaciones no partidarias a aplicar una cuota del 50% en las listas de candidaturas; y en el 2006, en la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, incorpora el principio de paridad y alternancia en las listas de candidaturas para dicha elección.

12 Torres García, Isabel. *Costa Rica: sistema electoral, participación y representación política de las mujeres*. UN-INSTRAW (parte de ONU MUJERES). República Dominicana. Agosto 2010. (<http://www.un-instraw.org/es/>); Torres García, Isabel. “Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad”. En: *Revista IIDH*. Volumen N.º 47 (Enero-junio). IIDH. Costa Rica. 2009.

como señala Marques-Pereira, por ese medio se reconoce el “mismo valor de dignidad y de derechos de las dos caras de lo humano”<sup>13</sup>. Tanto la cuota como la paridad son producto de la búsqueda de mecanismos para superar los déficits democráticos en la representación.

#### 4. APRENDIZAJES DE LAS CUOTAS

En términos generales, ha sido evidente el incremento de la participación y representación de las mujeres a partir de la inclusión de la cuota en el sistema electoral y de su implementación efectiva. El siguiente cuadro es ilustrativo al respecto:

Evolución de la participación parlamentaria de las mujeres en países con cuota  
-América Latina y Caribe hispano-

Países	Antes de la implementación de acciones afirmativas		2011	
	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)
Argentina	6,0% (1990)	3,0% (1990)	37,4%	38,9%
Bolivia	11,0% (1996)	4,0% (1996)	25,4%	47,2%
Brasil	7,0% (1996)	0,0% (1996)	8,6%	16,0%
Costa Rica	14,0% (1996)	---	38,6%	---
Ecuador	4,0% (1996)	---	32,3%	---
Honduras	0,0% (1990)	---	18,0%	---
México	17,0% (1995)	15,0% (1995)	26,2%	22,7%
Panamá	8,0% (1996)	---	8,5%	---
Paraguay	3,0% (1995)	11,0% (1995)	12,5%	15,6%
Perú	11,0% (1996)	---	21,5%	---
República Dominicana	12,0% (1996)	---	20,8%	9,4%

Fuente: Datos actualizados según resultados del último proceso electoral al 30 noviembre de 2011 en: Unión Interparlamentaria, Women in National Parliaments <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (visitado: 31 enero, 2012).

13 Marques-Pereira: 2001.

Las investigaciones coinciden en señalar la responsabilidad primordial de los partidos políticos con respecto a la igualdad y no discriminación. En ellos, la primera barrera que enfrentan las mujeres para llegar a los espacios de decisión es el proceso de selección interno en la nominación de las candidaturas. Superado esto, llega el momento de enfrentar el proceso de votación cuyos resultados se ven influidos por el sistema electoral. La inclusión en el sistema electoral del mecanismo de cuota -y ahora de la paridad- obliga a los partidos a incorporar esa acción para garantizar la efectiva integración de las mujeres en las listas de puestos a elección popular. Se ha demostrado que la voluntad política de los partidos es insuficiente para incluir a las mujeres en la representación.

**Implementación de la cuota: lecciones aprendidas**

*Las disposiciones sobre la cuota deben estar incorporadas en la legislación electoral.*

*La aplicación de la cuota requiere contemplar los mecanismos adecuados al sistema electoral y sanciones efectivas.*

*La legislación debe ser precisa en la definición y aplicación de la cuota, a fin de que su cumplimiento sea eficaz y se establezca para los puestos elegibles (mandato de posición con alternancia, para los puestos en propiedad y en suplencia).*

La experiencia en la aplicación de mecanismos que propicien la participación y representación política de las mujeres ha evidenciado que es más probable que ellas resulten beneficiadas si el partido político tiene procedimientos regulados y definidos de selección de candidaturas, en lugar de un sistema de “lealtad” e “influencias” hacia quienes se encuentran en el poder. Esto requiere pasar de un poder concentrado en las élites o cúpulas partidarias, hacia formas de ejercicio del poder más horizontales, democráticas e inclusivas.

Las condiciones para que la cuota electoral propicie los resultados esperados, según sintetizan Bareiro y Torres<sup>14</sup>, tienen que ver con lo siguiente:

- vigencia del Estado de Derecho y de la institucionalidad, especialmente la electoral;
- ciudadanía activa de las mujeres;
- opinión pública favorable a la inclusión de las mujeres en la representación; y
- mecanismos adecuados al sistema electoral, así como sanciones eficaces y efectivas ante el incumplimiento.

14 Bareiro, Line y Torres García, Isabel. “Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia”. En: Bareiro y Torres: 2009.



Con respecto a la última, hay que destacar en la eficacia y eficiencia de las cuotas (y de la paridad) el papel fundamental de los órganos electorales o de la justicia electoral en la interpretación de los vacíos de la ley y la definición de mecanismos de cumplimiento efectivo y de medidas a tomar ante incumplimiento. Desde hace algunos años es posible identificar una línea jurisprudencial “pro derecho a la participación política de las mujeres”, señala Villanueva<sup>15</sup>, quien valora que las experiencias costarricense y argentina evidencian que los tribunales electorales “son un factor clave en el cumplimiento de las leyes de cuotas electorales y, de esta manera, en el acceso de las mujeres a los puestos de decisión”. En el mismo sentido, Sobrado afirma<sup>16</sup>:

*“El juez electoral dio efectividad a una normativa que, sin esa voluntad jurisdiccional, habría devenido en mera retórica jurídica. De eso se trata el compromiso del juez electoral en democracia. De propiciar con sus fallos la inclusión política de esos sectores de la sociedad que, portando cédula, se diluyen sin voz propia en el debate público, con una ciudadanía de baja intensidad. Hablo de interpretar el Derecho de forma que se potencie el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de carácter político electoral, tomando en cuenta en ese ejercicio hermenéutico, los factores de la realidad social que desvirtúan u obstaculizan la concreción de los preceptos jurídicos. Pero, sobre todo, se trata de cumplir y hacer cumplir la ley, que para eso está, para imponerse de forma heterónoma y coercitiva a las voluntades de todos. Sencillamente, si un Estado de Derecho que se precia de serlo tiene una legislación de cuotas, ésta debe aplicarse de verdad”.*

Estrechamente relacionada con lo anterior se encuentra la labor de *monitoreo* de la cuota -y ahora de la paridad-, a fin de identificar avances, retrocesos o estancamientos y buscar explicaciones, obtener enseñanzas y establecer mecanismos correctivos. Paradójicamente, de manera mayoritaria, han sido organizaciones de mujeres de la sociedad civil las que han realizado esa labor en los países latinoamericanos<sup>17</sup>. El fortalecimiento de acciones similares impulsadas por mujeres de los partidos políticos, la institucionalidad y las organizaciones internacionales o nacionales de observación electoral contribuirán sin duda a una mayor garantía de los derechos políticos de las mujeres.

15 Villanueva, Rocío. “La importancia de la justicia constitucional y electoral para la eficacia de las cuotas electorales. Las experiencias costarricense y argentina en comparación con las de otros países de la región”. En: Bareiro y Torres García:2009.

16 Sobrado: 2011.

17 Cañete, María Fernanda. “El monitoreo de las cuotas: un camino parcialmente recorrido”. En: Bareiro y Torres García: 2009.



Para finalizar, un comentario que lleva al planteamiento inicial acerca de la democracia. Esta es un sistema de gobierno y de convivencia donde tanto la voluntad como las necesidades de las personas, así como los beneficios a que acceden, se consideran en un marco de igualdad. Siendo regla de la democracia la distribución y reconocimiento de poderes, recursos y oportunidades para todos los seres humanos, su principal reto es la inclusión de todos los intereses sociales en los procesos de toma de decisión política, reconociendo su pluralidad, diversidad y autonomía<sup>18</sup>.

Ahora bien, tal como señala Massolo<sup>19</sup>: “Nadie nace demócrata. La democracia y su complemento inseparable, la ciudadanía, con sus valores y sus habilidades no son una condición innata a los seres humanos, ni siquiera en quienes han sufrido la exclusión y la desigualdad. Vivir en democracia, ejercer el poder en un sentido democrático, ser ciudadana o ciudadano, más que una vivencia espontánea, es un aprendizaje político”. Definitivamente, una democracia plenamente igualitaria no puede dejar de lado la participación y representación de los intereses y necesidades de la mitad de la población.

## LITERATURA CONSULTADA

Archenti, Nélica y Tula, María Inés (editoras). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Argentina: Heliasta. 2008.

Bareiro, Line; López, Oscar; Soto, Lilian y Soto, Clyde. *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo N.º 54. Chile: CEPAL. 2004.

Bareiro, Line ed. y Torres García, Isabel ed. *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH. Costa Rica. 2009 (<http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer> ver Biblioteca digital/Publicaciones IIDH).

Bolaños Barquero, Arlette. “Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica, 1996-2005”. En: *Revista Digital de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones*, N.º 1, Primer Semestre, 2006 (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>). San José, Costa Rica.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de*

18 Soto, Clyde, en: Bareiro y Torres García: 2009.

19 Massolo, Alejandra. *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. UN-INSTRAW. República Dominicana. 2007.



*la mujer con los principios de igualdad y no discriminación.* Washington, EEUU: OEA, 1999.

“Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad”. En: *Revista IIDH*. Volumen N.º 47 (enero-junio). IIDH. Costa Rica. 2009. Reproducido en: *Revista Centroamericana Justicia Penal y Sociedad*, N.º 28-29 2008. Guatemala. Impreso en febrero, 2010; y en: TSE. *Revista Digital de Derecho Electoral*, N.º 10. Segundo semestre 2010. (<http://www.tse.go.cr/revista/articulos.htm>)

*El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas.* Washington, EEUU: OEA, 2011.

García Prince, Evangelina. *Derechos políticos y ciudadanía de las mujeres.* San José, C.R.: Centro Mujer y Familia, 1997.

IDEA Internacional y BID. *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente.* Perú, diciembre, 2010.

*La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres ¿ficción o realidad. Un diagnóstico para Costa Rica.* San José. C.R.: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2001.

Lara, Silvia. *La participación política de las mujeres en Costa Rica. Apuntes para la discusión,* Foro de la Mujer. San José, C.R.: PRIEG-UCR, 1996.

Llanos, Beatriz y Sample, Kristen. *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina.* International IDEA, 2008.

Massolo, Alejandra. *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina.* República Dominicana: UN-INSTRAW, 2007.

Marques-Pereira, Bérenguère. “Cupos o paridad ¿Actuar como ciudadanas?”. En: *Revista de Ciencia Política*. Volumen XXI, N.º 2. 2001.

*Participación política y ciudadanía de las mujeres en Centroamérica.* El Salvador: COMMCA/SICA. El Inédito, 2009.

Ríos Tobar, Marcela (editora). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina.* Idea Internacional y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Chile. 2008.

Sobrado, Luis Antonio. *El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009).* Conferencia inaugural del

II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. Costa Rica. 27 de setiembre, 2011.

Torres García, Isabel. *Costa Rica: sistema electoral, participación y representación política de las mujeres*. República Dominicana: UN-INSTRAW, 2010. Tomado de: <http://www.uninstraw.org/es/> y [http://www.tse.go.cr/pdf/varios/sistemaelectoral\\_CR.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/varios/sistemaelectoral_CR.pdf). Publicado un *Resumen Ejecutivo* en: Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). *Revista Digital de Derecho Electoral*, N.º 11. Primer semestre 2011. (<http://www.tse.go.cr/revista/articulos.htm>)

Woldenberg, José y Becerra, Ricardo. "Representación política". En: *Diccionario Electoral Tomo 2*. San José, C.R.: IIDH, 2000.





*Aportes*  
DESDE EL TSE



## Efectos colaterales del voto preferente

Luis Diego Brenes Villalobos\*  
Mario Andrés Matarrita Arroyo\*\*

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 19 de junio de 2012.

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

**Resumen:** El artículo describe la multiplicidad de potenciales efectos que la implementación del voto preferente podría acarrear en el ordenamiento jurídico y el sistema de partidos. La primera parte del análisis se dirige a caracterizar y definir el voto preferencial. En segunda instancia, el estudio comprenderá la revista de los efectos colaterales del voto preferente como modalidad de votación.

**Palabras clave:** Voto preferencial/ Partidos políticos/ Cohesión partidaria/ Disciplina partidaria / Fragmentación parlamentaria / Representación política / Sistema de elección de diputados.

**Abstract:** The article describes the multiplicity of potential effects that the implementation of preferential voting could bring about in the legal and party system. The first part of the analysis characterizes and defines the preferential vote. Secondly, the study presents a review of the side effects of preferential voting as a voting mode.

**Key Words:** Preferential vote/ Political parties/ Party cohesion/ Party discipline/ Parliamentary fragmentation / Political representation / System of election of members.

---

\* Costarricense, abogado, correo [dbrenes@tse.go.cr](mailto:dbrenes@tse.go.cr) . Asesor de la Gestión Político Institucional del Tribunal Supremo de Elecciones. Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos y Diploma de Especialización en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica.

\*\* Costarricense, Abogado, correo [mario.matarrita@tse.go.cr](mailto:mario.matarrita@tse.go.cr). Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Asistente de Presidencia, Tribunal Supremo de Elecciones.



## 1. INTRODUCCIÓN

El término voto es consustancial a todo diseño y estructuración de un sistema electoral. Por ello, no puede dejarse de lado el significado y la estimación que este representa para el Estado democrático.

Dentro de muchas acepciones válidas en una democracia electoral, el voto se entiende como la “operación administrativa por su forma y procedimiento, mediante la cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos, se manifiesta el criterio del Cuerpo electoral con respecto a una medida propuesta, o se expresa la opinión de los ciudadanos con voto en un cierto momento con respecto a la política nacional” (Pérez Serrano, 1976: 337). Ahora bien, no deben aparejarse la noción de voto y sufragio cual sinonimia entre ambos.

El sufragio, tomado como “la articulación de un procedimiento mediante el cual los ciudadanos concurren periódicamente a la *elección* de una línea *política* determinada” (Arnaldo Alcubilla, 2000: 1206), implica la habilitación al ciudadano para presentar su nombre en candidatura para un puesto de elección popular (sufragio pasivo) y, además, la legitimación ciudadana para elegir, de las ofertas políticas contendientes, a quien ocupará el cargo sometido a elección (sufragio activo).

Como tal, la acepción antes propuesta del voto efectivamente refiere a la vertiente activa del sufragio, mas es, en tesis de principio, omisa de la vertiente pasiva. En este sentido, el voto “implica la facultad de todos los ciudadanos de elegir mediante una declaración de voluntad a sus representantes en la esfera estatal” (Picado Sotela, 2007: 51). El voto es, entonces, el acto por el cual el sufragio activo se articula y materializa en el prontuario de derechos ciudadanos.

La modalidad de voto en los sistemas electorales contemporáneos, al igual que los sistemas mismos, difiere según la voluntad política reflejada en cada ordenamiento jurídico. La premisa fundamental es que cada país se confiere a sí mismo su propio diseño electoral, de suerte que no resulta extraño que el voto se le presente al ciudadano en modalidades tan variadas como particulares.

## 2. MODALIDADES DE VOTO

El voto **único y singular** otorga al elector un único voto para que este lo conceda a una de las nóminas propuestas. De tal forma, el elector se encuentra ante una sola posibilidad de materializar su elección y cualquier signo que ponga en duda su manifestación invalida el sufragio.

En sentido contrario, el voto **múltiple** brinda al ciudadano tantos votos como escaños se elegirán en una circunscripción plurinominal. Justamente, en una variante de esta modalidad, el voto **acumulativo** confiere al ciudadano una pluralidad definida de votos que este puede entregar a un único candidato. La opción, claro está, no ata de manera definitiva al elector.

En otro diseño, el voto **alternativo** permite al votante determinar, de manera eventual, en el segundo o tercer lugar, y así sucesivamente, a quien debería ocupar el cargo si su primera preferencia no logra la victoria. De hecho, en un funcionamiento análogo, el voto **único transferible** (VUT) “utiliza distritos plurinominales y los votantes marcan a los candidatos en su orden de preferencias, de la misma forma que en el sistema de voto alternativo” (Ace Project).

Por su parte, en el voto **único no transferible** (VUNT), cada elector emite un voto por un candidato pero, a diferencia de un sistema de mayoría simple en distritos uninominales, en cada distrito se disputa más de un escaño<sup>1</sup>.

## 3. VOTO PREFERENTE

Una modalidad, adicional a las descritas, permite al votante una prelación a partir de la cual se puede establecer un orden de preferencia para con los candidatos.

El voto **preferente o preferencial** permite al ciudadano escoger a los candidatos sin toparse con la rigidez de las nóminas en que estos se agrupan. Los orígenes de esta modalidad de votación se encuentran en la configuración de circunscripciones plurinominales en la Europa Occidental del siglo XIX (Ortega Villodres, 2004: 49) y funciona, entonces, “re-organizando” la

<sup>1</sup> Las modalidades de votación referidas son tomadas de la red de conocimientos electorales Ace Project, visible en URL: <http://aceproject.org/>



nómina y adjudicando los escaños en disputa de conformidad con la prelación que, según las preferencias de los votantes, haya sido compuesta.

Las listas, en que se aplica el voto preferente, pueden ser nóminas abiertas o cerradas. En las nóminas abiertas, la voluntad del votante no se circunscribe de manera alguna; por el contrario, el elector cuenta con la posibilidad de asignar su voto al candidato de su preferencia, e incluso, puede recaer en personas que no figuren en las nóminas partidarias que se le proponen.

Las posibilidades son innumerables y, sobre el particular, Nohlen ha dicho que el voto preferente por lista abierta “le ofrece al elector la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista. Las listas de partidos sólo constituyen aquí una propuesta” (2007: 300).

Ahora bien, en el caso del voto preferencial empleando listas cerradas, el ciudadano que sufra únicamente puede restringirse a las nóminas partidarias propuestas al efecto. Su elección, por tanto, no importará mayor sorpresa que el orden en el que los candidatos son dispuestos por la preferencia del elector. Estas listas cerradas también pueden diferenciarse en dos tipos.

La lista cerrada y bloqueada solo “le permite al votante dar su voto a una lista en bloque. El elector tiene que ceñirse al orden de aparición de los candidatos en la lista tal y como fue dispuesto por los gremios partidarios; no puede alterarlo” (Nohlen, 2007: 300).

Por su parte, “la lista cerrada y no bloqueada (o semiabierta) le brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista del partido, dejando en sus manos la decisión de quién debe representar al partido. Los gremios partidarios sólo preestructuran dicha decisión” (Nohlen, 2007: 300). Justamente, eliminar el carácter bloqueado de la lista conlleva habilitar una votación preferencial para el elector.

#### **4. EFECTOS DEL VOTO PREFERENTE**

La implementación del voto preferente, por razones propias de su diseño, ha provocado efectos que impactan el sistema de partidos, principalmente si se siguen criterios de evaluación política.



Los efectos del sistema electoral han sido abordados ampliamente por autores como Sartori, Lijphart, Duverger y Cox, entre otros, los cuales han coincidido en que las diferentes concepciones y elementos en estos impactan, de forma directa, múltiples aspectos políticamente esenciales.

La proporcionalidad de las nóminas, la capacidad de gobierno o gobernabilidad, la identificación del elector con los candidatos o los partidos políticos, por ejemplo, son ejes transversales en la definición de las reglas, a partir de las cuales los ciudadanos eligen a sus representantes.

La implementación del voto preferencial, como procedimiento de elección, ha figurado tanto en el derecho comparado como en la formulación doctrinaria, como causa de una serie de efectos colaterales:

#### **4.1. Encarecimiento de los procesos electorales**

El diseño del voto preferente involucra la participación de candidaturas que, en pugna con sus adversarias, buscan hacerse con los puestos sometidos a disputa electoral. Por tal motivo, los candidatos que aspiran a resultar ganadores en una contienda regida por el voto preferencial deben, so pena de hipotecar un resultado favorable para sí, reunir los fondos suficientes para financiar una campaña electoral que les catapulte a la victoria. Dicho escenario facilita, a su vez, que compromisos, y hasta eventuales deudas de los candidatos no lo sean desde y para con el partido, sino para con ellos mismos. En ese sentido, la condición económica del aspirante deviene crucial.

Y es que la campaña electoral permite a los candidatos y a los partidos políticos “comunicar sus programas e ideas, movilizar a sus simpatizantes e influir y politizar a la población en el sentido de captar sus preferencias políticas” (Luaga y Rodríguez, 2007: 711). El discernimiento ciudadano, en relación a la emisión de su derecho al sufragio, en un sentido u otro, justifica el proceso de “conquista” de los candidatos y partidos a la mayor cantidad de electores que les sea posible.

Tal “seducción” político-electoral, no obstante, trasciende la inocente presentación de ideas y propuestas en panfletos o carteles. La sociedad globalizada de los días presentes ofrece,



a los candidatos y agrupaciones partidarias, un sinnúmero de canales de comunicación para llegar al fuero interno del votante.

Las opciones, como se dijo, son numerosas: *spots* publicitarios, anuncios en prensa, mítines, entre otros. Sin embargo, la publicidad, muy infrecuentemente, se ofrece de forma gratuita. Los costos de los procesos electorales y la sustentación de una candidatura político-electoral son altos, y negarlo no es más que una falacia.

Imagínese, ahora, que cada partido político no tiene opciones, en el escenario planteado, para presentar una campaña electoral unificada que agrupe a su fórmula completa. Los candidatos se ven compelidos a luchar contra todos los demás candidatos, incluso los de su mismo partido político; las facturas por concepto de gastos electorales serán más numerosas y onerosas.

En síntesis, “habrá tantas campañas como candidatos existan, además, el rival de un candidato no sólo está en la acera del frente sino también entre sus compañeros de fórmula, lo cual no solo genera este fenómeno de campañas paralelas sino que también genera canibalismo partidario” (Sobrado González, 2012).

#### **4.2. No implica una mayor ni una mejor representatividad**

Los propulsores del voto preferente le imputan una mejora en la relación existente entre el pueblo y las personas que actúan en su nombre (Pitkin, 1985). Aducen, además, que la conformación de las nóminas propuestas al ciudadano, al encontrarse frente a la libertad de los electores en el voto preferencial, se presentan más depuradas. Es decir, los candidatos que figurarán en la nómina partidaria son, efectivamente, los mejores que el partido puede ofrecer a los ciudadanos.

Ahora bien, tales argumentos deben ser analizados con la cautela de saber que toda generalización puede encontrar, tarde o temprano, su punto de inflexión.

En el caso de Costa Rica, por ejemplo, la optimización en la representatividad que el voto preferente implicaría puede ser fácilmente debatida. En primer lugar, de conformidad con el artículo 98 de la Constitución Política, sometido a análisis por la Sala Constitucional en el voto n.º 456-2007, el ordenamiento jurídico costarricense propone un monopolio en favor de

los partidos políticos para la presentación de candidaturas a cargos de elección popular (Román Jacobo, 2009:7).

De esta forma, a nivel constitucional se reconoce un impedimento a los ciudadanos para, por medio de candidaturas independientes, postular su nombre o el de otros ciudadanos a los cargos en disputa electoral. Es así que el voto preferencial sería –salvo reforma constitucional– ejercido mediante listas cerradas y desbloqueadas.

Aparece, entonces, el primer óbice a la “plena representatividad” señalada por quienes defienden una reforma; en esa vía los electores, según lo dicho, no tendrían una libertad irrestricta para una designación independiente de sus representantes.

En segundo lugar, la relación entre el elector y su representante en el poder no cuenta con salvaguardas efectivas que aseguren la responsabilidad política del segundo. Los diputados costarricenses, por ejemplo, no enfrentan sistema alguno de rendición de cuentas que someta su desempeño a la constante evaluación ciudadana, o incluso a la revocatoria misma de mandato.

Si bien, en el derecho comparado hay otros ordenamientos jurídicos (Estados Unidos, por ejemplo) en los que la revocatoria de mandato y la reelección sucesiva acercan el control democrático al ejercicio de la función pública, estos institutos son ajenos al ordenamiento costarricense. De hecho, los diputados costarricenses pueden incluso abandonar<sup>2</sup>, por razones políticas, el partido que los llevó al poder.

Así, en el caso de Costa Rica, y en relación a un caso concreto, el “Tribunal Supremo de Elecciones ha entendido que la naturaleza del mandato de los funcionarios de elección popular no es imperativa sino representativa, en virtud de lo cual no están sujetos, en términos estrictamente jurídicos, ni a la llamada ‘línea de partido’, ni a dirección alguna de sus electores; lo último en tanto no está previsto medio positivo alguno para que los electores den instrucciones puntuales a sus representantes respecto del ejercicio del cargo encomendado” (sentencia n.º 2682-E-2007).

2 El Tribunal Supremo de Elecciones, en sentencia n.º 1847-E-2003, estipuló que “la normativa electoral costarricense exige, como se dijo, que la postulación de candidaturas a los puestos de Presidente, Vicepresidentes y diputados, entre otros cargos de elección popular, se haga a través de un partido político, pero **no se exige su permanencia dentro del partido como requisito para conservar el cargo al que fue electo**” (el subrayado no forma parte del original).



Sobre el particular, la Sala Constitucional ha señalado que “(...) los diputados acceden al cargo a través de los partidos políticos, y conservan con relación a esos partidos un vínculo de representatividad que, sin embargo, por razones políticas puede alterarse y hasta desaparecer” (voto n.º 2865-2003). Consecuentemente, la demanda para “acercar” el diputado al ciudadano pareciera encontrarse en otros instrumentos, no necesariamente en el voto preferente.

En tercer lugar, y nuevamente en el caso de los legisladores costarricenses, una vez electos, su carácter lo es por toda la Nación y no solamente por la provincia que les postuló (artículo 106 constitucional). Es decir, la representatividad de los legisladores es una relación que se establece con todos los habitantes del país y no solo con sus votantes o los residentes de la provincia por la cual accedieron a su curul<sup>3</sup>.

#### **4.3. Debilitamiento de la institucionalidad partidaria**

“Una vez electo [el candidato, por medio del voto preferente] le deberá muy poco al partido. Es obvio que la erosión de lealtades y la heterogeneidad organizacional afectan la cohesión partidaria” (Casas Zamora, 2005).

Dado que el voto no se verifica sobre una sola lista (previamente acordada en su orden a lo interno del partido), la diversidad e independencia de las candidaturas que se asomen, y sus respectivos intereses conllevan que el partido pierda en articulación, disminuyendo el poder y coordinación que sobre estas candidaturas pueda ejercer.

La fraccionalización interna es evidente no solo por la rivalidad entre partidarios que se genera, sino además porque el eventual ganador lo será más por méritos propios que por respaldo o identificación partidaria. Es decir, se favorece el desarraigo también para con el partido, dado que no fue el partido en sí quien le llevó al poder, sino él mismo.

No parece poco considerar la adversa situación en la que el voto preferente colocaría a los partidos políticos. Estos se convertirían, sin más, en maquinarias o etiquetas al servicio de los candidatos para acceder a los cargos de elección popular.

---

3 Tal es la situación referida que, inclusive, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, en resolución 4558-E8-2012, determinó que la inscripción electoral y la residencia efectiva del candidato en la provincia en la cual pretende postular su nombre, no son requisitos para la inscripción de la candidatura al puesto de diputado.



El resquebrajamiento en las estructuras partidarias, a la luz del voto preferente, puede además reflejarse en *transfugismo*<sup>4</sup>. La falta de fidelidad al partido, las disputas internas – iniciadas desde la contienda electoral– y la consecuente segmentación de la estructura partidaria son causas que alientan y favorecen a los diputados tránsfugas.

#### 4.4. Atomización parlamentaria

La capacidad de gobierno depende de una adecuada interacción entre los detentadores del poder que permita, a su vez, la concurrencia “de un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno o que son intrínsecas a éste” (Alcántara, 2000:662).

No obstante, la erosión de la disciplina partidaria (Casas Zamora, 2001) y el pluripartidismo (Sartori, 2003: 48) pueden significar una seria amenaza a la “función de gobernar”.

En un primer sentido, la erosión de la disciplina partidaria importa una alienación del candidato a la estructura partidaria que le llevó al poder; el representante emplea a su partido político, únicamente, como una vía de acceso al cargo de elección popular. Una vez en la curul, por ejemplo, ya el representante no debe lealtad alguna a la agenda del partido que, como oferta política, propuso su nombre.

En un segundo sentido, la posibilidad de aplicar un voto preferencial podría acarrear la ascensión al poder de partidos políticos que, antes impedidos, ahora podrían acrisolar amenazadoramente los procesos de toma de decisión. La obtención de consensos sería más complicada y, así, estaríamos “convirtiendo en un calvario la construcción de mayorías legislativas y la toma de decisiones políticas” (Casas Zamora, 2001).

En síntesis, la falta de lealtad e indisciplina partidaria ayudan al establecimiento de fracciones independientes del partido que les llevó al poder, afectación directa a la autonomía partidaria, tanto en su plano electoral como en su futuro funcionamiento como fracción parlamentaria. Es así que el voto preferente se presenta como una ventana abierta para la distribución excesivamente atomizada del poder.

---

4 Por transfugismo político se entiende aquella situación en la que un representante debidamente elegido para un cargo de representación popular disiente de la dirección de sus partidos, abandona el grupo político por el que accedió o es expulsado del mismo sin renunciar por ello a su escaño (Rodríguez Blanco).

#### 4.5. Personalización de la política

Como se ha sugerido anteriormente, la inclusión del voto preferencial plantea un escenario en el que los candidatos, y no ya los partidos políticos, juegan un rol trascendental en las contiendas electorales. Bajo esta óptica, al hacer política, el “yo” sustituye al “nosotros” y la anteposición de los intereses personales está a la orden del día.

Históricamente, en la región latinoamericana, la sombra del caudillismo<sup>5</sup> ha resultado una afrenta directa a la instauración y expansión democrática. La figura preponderante del caudillo concentraba, en él y para él, las principales cuotas de poder; su figura, lejos de acatar “líneas de partido”, se imponía de manera categórica en el ejercicio de las potestades popularmente reconocidas. Los representantes elegidos vía voto preferente dado su esfuerzo personal para conseguir la victoria en las elecciones, eventualmente podrían llegar a sentirse dueños del asiento que ocupan. Su lucha en solitario –pensarán ellos– es salvoconducto suficiente para un ejercicio independiente del poder y, ante esto, la democracia se encuentra en jaque.

#### 4.6. Demanda mayor pericia de los electores

Una consecuencia de la instauración del voto preferente también lo es el desmedido aumento en el flujo de la información dirigida a los electores.

Normalmente, las candidaturas, para apostar a un resultado favorable, comunican exhaustivamente sus planes y propuestas a los electores; imagínese, ahora, que cada candidatura contendiente entrega material alusivo, confecciona afiches, pauta cortos en televisión y cuñas radiales, desarrolla una fuerte presencia en redes sociales, organiza “plazas públicas”, entre otros; el bombardeo mediático, para el votante, llegaría a ser insoportable.

De no tratarse con el debido cuidado, el empleo del voto preferente, además, puede implicar la elaboración de un instrumento de votación (papeleta o boleta) que no sea de fácil comprensión al elector.

A manera de ejemplo, en el caso peruano, con el advenimiento del voto preferente, la votación se ha vuelto más complicada para el elector “pues tiene que hacer siete marcas

---

5 “El caudillismo es un fenómeno político y social que prevaleció acentuadamente a lo largo del siglo XIX en América Latina. Fue una forma de dominar un país en la cual la fuerza primordial recaía en el caudillo, un líder carismático. Se trataba de un hombre que ganaba la legitimidad política y el apoyo popular gracias a su magnetismo personal con el respaldo de la élite económica, de modo que adquiría un poder absoluto y lo ejercía hasta tal grado que parecía adueñarse del país”(Tateiwa).

para votar por presidente y candidatos al parlamento nacional y el parlamento andino. En consecuencia, los votos nulos en la votación parlamentaria es entre tres a cuatro veces superior al de las presidenciales, debido a los errores en el uso de este mecanismo de elección” (Tuesta Soldevilla).

#### **4.7. Instauration una logística electoral agravada**

Funcionalmente, el voto preferente puede implicar una serie de atrasos en la Autoridad a cargo de la organización y fiscalización de los procesos electorales.

En primer lugar, al desbloquear las listas para que los electores emitan su voto, labores de escrutinio preliminar, intermedio o definitivo demandan mayor atención y tiempo. Son innumerables posibilidades en las que el sufragio podría ser emitido, ya que el votante es libre para escoger el orden de los candidatos; además, las exactas coincidencias en las prelacións serían, estadísticamente, poco probables.

Y es que al hacerse más compleja la fórmula de votación, los organismos electorales escrutadores –inferiores o supremos– deberán invertir mayor cantidad de recursos materiales y personales, en la sustanciación de dicha etapa.

En segundo lugar, la complejidad de la fórmula de votación acarrea un aumento en los lapsos temporales dispuestos para la calificación y conteo de los votos. Actualmente, se exige, de la Autoridad Electoral, pasmosa agilidad para el trámite escrutador y la declaratoria de los ganadores en la contienda electoral<sup>6</sup>. Será un contrasentido requerir celeridad de los organismos electorales por un lado, a la vez que se enmaraña la forma de votación, por el otro.

#### **4.8. Confrontación con la equidad de género**

“Costa Rica es heredera de una cultura patriarcal atávica y sus mujeres siguen estando en clara desventaja social. Por eso, tomando en cuenta el lugar desde el que hablamos, podemos aquilatar lo que las prácticas electorales están generando en este país, en términos socioculturales. Una impronta de inclusividad democrática que ya da sus primeros frutos, pero

<sup>6</sup> El caso de las elecciones presidenciales mexicanas, del año 2006, son la perfecta muestra de los nocivos efectos que un retraso en la etapa de escrutinio y la declaratoria de elección pueden conllevar (Schedler). La tardanza injustificada, además, es perfecto caldo de cultivo para una alta litigiosidad electoral (Brenes Villalobos, 2011).



que no progresará sin resistencia. Según Amelia Valcárcel, reconocida filósofa feminista, “la democracia es un tipo de cultura que, precisamente porque corrige pautas antropológicas profundas y arcaicas de interrelación, necesita constantemente un elevado monto de acción y discurso...” (Sobrado González, 2012).

La democracia electoral moderna se ha volcado decididamente por reconocer a la mujer el lugar que, en el orden político, le corresponde. Costa Rica no es la excepción; años de discusiones y esfuerzos han logrado que la paridad de género sea, ahora, una condición legalmente dispuesta (artículo 2 Código Electoral).

No obstante, la implementación del voto preferencial permitirá, como se ha dicho, obviar limitaciones en torno a la escogencia de los candidatos propuestos. Justamente, no existe garantía alguna de que la falta de limitaciones exima de afectación a las cuotas femeninas de participación en órganos de conformación popular. El *quid* de la cuestión reside en lograr una fórmula de votación que sea ingeniosa, en el tanto permita eliminar cualquier riesgo de disminución o excusa de la equidad de género. La fórmula debe, necesariamente, adecuarse a la paridad.

Las reformas por implementar, legales o constitucionales, deben ser progresivas en el reconocimiento de los derechos fundamentales de la mujer, como bien dicen las investigadoras Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo, “la revolución más importante del siglo XX es la revolución de las mujeres (...) los valores que están en la base de esos cambios comienzan a asentarse firmemente...” (Sobrado González, 2012).

## 5. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El voto preferente pareciera ostentar una falsa pero atractiva careta. Su implementación resulta tentadora en tanto fortalece la capacidad de escogencia del votante lo que implícitamente sugiere empoderamiento ciudadano y apertura democrática.

No obstante, al mismo tiempo y según se ha descrito, el voto preferente conlleva un encarecimiento de los procesos electorales, no implica una mayor ni mejor representatividad, demanda mayor pericia de los electores, debilita la institucionalidad partidaria, facilita la atomización partidaria, personaliza la política, instaura una logística electoral agravada y, por último, eventualmente riñe con la equidad de género.



Deviene imperativo un abordaje del tema a sangre fría y que como punto de partida elimine la falsa dicotomía que se quiere crear entre ciudadanía y partidos políticos, parte del lamentable discurso de antipolítica (Román, 2012) y en el cual también se quiere enmarcar al voto preferente.

Según se ha insistido, las consecuencias políticas de esta modalidad de voto tienen un costo a lo interno de los partidos y no necesariamente derivan en la selección de “mejores” candidatos. Si la crítica lo es a sectores y a cómo se distribuyen las cuotas de poder a lo interno de los partidos políticos, su reestructuración y democratización pasa por una ciudadanía involucrada activamente en estos, sea denunciando y cambiando lo que se estime de los actuales, o bien creando nuevas opciones. En la política no hay vacíos, está en todos los ciudadanos decir quiénes llenan estos, por acción o por omisión.

Desde la academia, destacados autores en el tema como Rahat y Hazan (2006) apuntan que al integrar la variable democrática en la selección de candidatos, los partidos deberían buscar un método de selección que logre balancear de manera óptima diversas dimensiones en juego, tales como: participación, representación, competencia y responsabilidad, esto porque las consecuencias políticas han revelado que “mayor democracia en una dimensión no deriva en mayor democracia en otra dimensión”.

Justamente, una oportuna valoración de costos y beneficios es la que debe primar en toda eventual reforma que sobre el sistema electoral quiera efectuarse; no vaya a resultar, como ya se ha insistido, en que la medicina resulte peor que la enfermedad.

Si la meta es fortalecer la institucionalidad partidaria, aspiración válida de todo sistema que se precie de democrático; eventuales reformas sobre el voto preferente deben sopesar en la balanza sus beneficios y perjuicios, así como el costo político de adoptarse tal dirección. Los partidos políticos son esenciales para una democracia electoral modelo. Es así que “en vez de estar pensando, como los debilitamos y considerarlos un lastre para la democracia, deberíamos convencernos de que necesitamos partidos políticos fuertes, sólidos y con vida más permanente” (Casas Zamora, 2006).

Resulta oportuno y prudente revisar con detalle la experiencia y resultados de esta figura en países como República Dominicana, Panamá y Perú, ya que hay lecciones aprendidas en estos que conviene revisar a profundidad.

## LITERATURA CONSULTADA

- Ace Project. "Voto Alternativo". Documento electrónico consultado en el sitio web [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)
- Alcántara, Manuel. "Gobernabilidad". En: Diccionario Electoral: Tomo II. IIDH, San José, 2000.
- Arnaldo Alcubilla, Enrique. "Sufragio". En: Diccionario Electoral: Tomo II. IIDH, San José, 2000.
- Brenes Villalobos, Luis Diego. El Rol político del Juez Electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, un análisis comparado. Tesis de Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos, Departamento de Derecho Público, Universidad de Salamanca, 2011.
- Brenes Villalobos, Luis Diego. "Voto preferente: ¿personalización de la política?". Artículo de opinión, periódico La Nación, 12 de junio de 2012.
- Casas Zamora, Kevin. "Contra el voto preferencial". Artículo de opinión, periódico La Nación, 23 de marzo de 2001.
- Casas Zamora, Kevin. "El voto preferencial, de nuevo". Artículo de opinión, periódico La Nación, 24 de julio de 2005.
- Casas Zamora, Kevin. "Precio del voto preferencial". Artículo de opinión, periódico La Nación, 31 de marzo de 2001.
- Casas Zamora, Kevin. Entrevista realizada por Semanario Ojo, San José, Costa Rica, número 100, semana del 18 de abril al 6 de mayo de 2006.
- Cerdas, Rodolfo. "Una ruta equivocada". Artículo de opinión, periódico La Nación, 1.º de abril de 2001.
- Espasa. Diccionario Jurídico. Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid, 2001.
- IIDH/Capel. Diccionario Electoral: Tomos I y II. IIDH, San José, 2000.
- Nohlen, Dieter. "Sistemas Electorales Presidenciales y Parlamentarios" en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- Luaga, Martín y García Rodríguez, Juan. "La Campaña Electoral: Publicidad/Propaganda, Periodo, Prohibiciones" en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.



- Ortega Villodres, Carmen. Los sistemas de voto preferencial: Un estudio de 16 democracias. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2004.
- Picado Sotela, Sonia. "Derechos Políticos como Derechos Humanos" en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- Pitkin, Hanna. El concepto de representación. Editorial CEC, Madrid, 1985.
- Pérez Serrano, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Editorial Civitas, Madrid, 1976.
- Rodríguez Blanco, Victoria. "Algunas reflexiones sobre el transfuguismo político". En *Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, n.º 3, Valencia, España, 2008.
- Román Jacobo Gustavo. "Monopolio de los partidos políticos sobre la presentación de candidaturas a los cargos de elección popular: reseña de dos resoluciones emblemáticas". En *Revista de Derecho Electoral*, n.º 7, San José, Costa Rica, 2009.
- Román Jacobo Gustavo. "Antipolítica y Autoritarismo". Artículo de opinión, periódico La Nación, el 12 de junio de 2012.
- Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Schedler, Andreas. "Inconsistencias contaminantes: Gobernación electoral y conflicto post-electoral en las elecciones presidenciales de 2006 en México". En *América Latina Hoy*, n.º 51, Salamanca, España, 2009.
- Sobrado González, Luis Antonio. Entrevista radial concedida al programa "Noticias Columbia" de Radio Columbia, 24 de enero de 2012.
- Sobrado González, Luis Antonio. "El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)" Conferencia inaugural II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. 27 de setiembre, 2011. San José, Costa Rica.
- Tateiwa, Reiko. "El caudillismo y sus interpretaciones: un análisis sobre un fenómeno común de la historia de América Latina en el siglo XIX", Cuaderno de la Confederación Académica Nipona, Española y Latinoamericana, 2010.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. "Una alternativa al voto preferencial". Documento electrónico tomado del blog *politika* consultado en el sitio web <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/>



### **Jurisprudencia**

Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia. Voto n.º 456-2007 de 14:50h del 17 de enero de 2007.

Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia. Voto n.º 2865-2003 de 15:30h del 9 de abril de 2003.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 1847-E-2003 de 9:45h del 20 de agosto de 2003.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia n.º 2682-E-2007 de 9:50h del 2 de octubre de 2007.



# El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública y sus límites tratándose de restricciones a derechos políticos

Nicolás Prado Hidalgo\*

Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 11 de noviembre de 2011.

**Revisión, corrección y aprobación:** 23 de mayo de 2011.

**Resumen:** El presente estudio analiza el tema de la potestad sancionadora de la Administración Pública y procura demostrar que los derechos políticos constituyen un límite a dicha potestad.

**Palabras clave:** Administración Pública / Potestad sancionadora / Contraloría General de la República / Derechos Políticos / Corte Interamericana de Derechos Humanos / Derechos Humanos.

**Abstract:** Power arises among institutions that comprise the state apparatus. Therefore, this kind of research work is useful in order to allow the reader to have a clearer perspective on such conflicts. This study aims at showing that political rights constitute a limitation on the exercise of the sanctioning power carried out by the Public Administration.

**Key Words:** Public Administration/ Sanctioning authority / The Office of the Comptroller General of the Republic / Political Rights / Inter-American Court of Human Rights / Human Rights.

---

\* Costarricense, abogado, correo [nprado@tse.go.cr](mailto:nprado@tse.go.cr). Asistente de Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Estudiante de la Especialidad de Derecho Notarial y Registral de la Universidad Escuela Libre de Derecho.



La presente investigación tiene por objetivo analizar el tema de la potestad sancionadora de la Administración y los fundamentos jurídicos que sostienen dicho concepto. Lo anterior con la finalidad de poder determinar los límites de dicha potestad en caso de confrontación con derechos políticos; situación que causaría adentrarse en materia electoral y por ende, ser competencia del Tribunal Supremo de Elecciones (En adelante el TSE).

Como se mencionó anteriormente, se analizarán los fundamentos que potencian a la Administración Pública para ejercer la facultad punitiva que ostenta el Estado, rompiendo de esta forma el monopolio sobre la materia que en principio es de carácter exclusivamente jurisdiccional. Asimismo, se procederá a examinar qué entiende la doctrina actual por potestad sancionadora de la Administración, sus rasgos distintivos y el papel que cumple la Contraloría General de la República (en adelante la Contraloría) como ente sancionador.

Para el presente trabajo será necesario indagar sobre la materia de derechos políticos, en qué consiste tal concepto y cuáles son estos derechos, para finalmente precisar cómo se ha resuelto el conflicto entre estos derechos y la potestad sancionadora de la Administración. Con este propósito, se utilizará la reciente resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte), en el caso de López Mendoza contra Venezuela, así como, resoluciones del TSE y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (en adelante la Sala Constitucional).

## **I. POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN**

### **A. *Su fundamento en un Estado de Derecho***

El concepto de Estado no ha sido unánime. A lo largo de la historia, este concepto ha sido definido de diferentes formas y sus rasgos característicos han sido muy variados. Sin embargo, actualmente y dentro de nuestro contexto, cuando hablamos de Estado, tenemos la concepción de un Estado de Derecho Moderno, pues por la influencia de pensadores tales como Locke, Rousseau, Montesquieu, y eventos tales como la Revolución Francesa (1789-1799)<sup>1</sup>, nuestra organización estatal desde su concepción como República ha seguido los parámetros de democracia, justicia, igualdad, separación de poderes, soberanía popular, etc. Conceptos que el día de hoy son los pilares que le dan sentido y vida a nuestro aparato estatal.

<sup>1</sup> Desde la autoproclamación del Tercer Estado como Asamblea Nacional hasta el golpe de Estado de Napoleón Bonaparte.



No hace escaso tiempo, Costa Rica asumió una organización que separa tres poderes: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial cuyo diseño y funciones están regulados en la Constitución Política<sup>2</sup>; en donde se le encomienda al Ejecutivo: representar a la Nación en los actos de carácter oficial, ejercer el mando supremo de la Fuerza Pública, mantener el orden y la tranquilidad en la Nación, dirigir las relaciones internacionales de la República, entre otras funciones. En tanto al Legislativo le fue delegado: dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica; aprobar o no los convenios internacionales; dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; establecer impuestos y contribuciones nacionales; además de otras funciones. Por último, al Judicial le fue encargado: conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso-administrativas; resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda de la Fuerza Pública si fuere necesario; además de otras funciones que la propia Constitución le señala<sup>3</sup>.

En las siguientes palabras del Barón de Montesquieu redactadas en 1748, se condensa la esencia del espíritu del sistema democrático en donde no solo se dividen las funciones propias del Estado, sino también se regulan mutuamente<sup>4</sup> para evitar el abuso de su misma autoridad; al respecto nos señala:

*“En cada estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.*

*En virtud del primero el príncipe o jefe de estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes, Por el segundo, hace la paz o hace la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del estado.*

*No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor” (Montesquieu, 1748:95-96).*

2 Artículo 9 de la Constitución Política.

3 Artículos 121, 139 y 153 de la Constitución Política.

4 Sistema de Checks and Balances.



Visto lo anterior, el primer factor que llama la atención al abordar el presente tema de investigación es el hecho de que el sujeto activo de la imposición de una sanción sea la Administración Pública<sup>5</sup> y no los tribunales de justicia, como en principio debería de ser. Cabe entonces preguntarse: ¿Cuáles son las razones que permiten que la potestad punitiva del Estado sea ejercida por un órgano distinto al Poder Judicial?

La primera razón que nos brinda la doctrina es de índole histórico-sociológica la cual se basa en la insuficiencia del sistema penal para dar respuesta a todas las conductas merecedoras de castigo, por lo que, delegando esta potestad sancionadora en la Administración, se procura solventar dicha necesidad debido a que el sistema sancionatorio administrativo es más expedito e informal (Espinoza y Ramírez, 2009:2).

La segunda razón trata de fundamentar la potestad sancionadora de la Administración en cuanto a que esta debe de mantener el orden de la Institución y velar por el cumplimiento de sus fines; por ende, se le dotó de poder sancionatorio para que pueda reprimir las conductas que sean contrarias a estos objetivos (Carretero y Carretero, (1995:77).

Una tercera razón en la que se fundamenta la doctrina parte desde una perspectiva jurídica propiamente y nos dice que la potestad sancionadora de la Administración tiene su origen en la ley, conforme al esquema normativo de un Estado de Derecho, será entonces la Constitución la fuente originaria de la potestad sancionadora y las leyes ordinarias desarrollarán su contenido (Carretero y Carretero, 1995:77).

Dado que los fines de esta investigación corresponden netamente al campo jurídico, y sin ánimos de refutar los primeros dos argumentos, para este estudio se considerará básico partir de que el fundamento de la potestad sancionadora de la Administración proviene de la Constitución y la ley.

Por ejemplo, en nuestro país el legislador previó investir con dicha potestad al Poder Ejecutivo, estableciendo en el artículo 140 inciso 3) de la Constitución Política que deberá velar por el exacto cumplimiento de las leyes. Aunado a lo anterior, en el inciso 6) del mismo numeral se menciona que deberá mantener el orden y la tranquilidad de la Nación.

5 Según nos indican CAMACHO y GÓMEZ (2004:10): *“A raíz de la revolución francesa, nace el derecho administrativo y en la primera mitad del siglo XIX, la Administración Pública se identifica con el poder Ejecutivo, en el marco constitucional de la división de poderes”.*

En el primer inciso, se hace mención a un Estado que debe buscar la coercibilidad de la ley y por ende la de los reglamentos, actos y demás derivaciones jerárquicamente inferiores. El segundo inciso se refiere a un Estado que se encuentra en la obligación de preservar el orden, sea este de índole económica, ambiental, social, etc., que además, brinde seguridad y tranquilidad a los individuos que componen la sociedad (fin último del Estado y razón de su existencia) para lo que se le ha otorgado el uso de los medios disuasorios pertinentes, desde imponer una infracción de tránsito hasta el empleo de la fuerza sobre la libertad (Hidalgo Cuadra, 2010:20).

En la actualidad, no se puede negar el poder punitivo que posee la Administración que, al igual que el del Poder Judicial, deriva del *ius puniendi* del Estado. El objetivo principal de dicho poder radica en establecer el orden en las relaciones entre los individuos y la relación de estos con el Estado.

## **B. Definición y características**

Según los argumentos esgrimidos con anterioridad, la potestad de sancionar no es atribución exclusiva del Poder Judicial, sino que también la Administración Pública puede ejercer dicha labor; sin embargo, la siguiente pregunta es fundamental: ¿En qué consiste la potestad sancionadora administrativa?

Esta definición es aún hoy en día un tema complejo y polémico para la doctrina y la jurisprudencia; no obstante, en este trabajo se partirá del concepto que considera que la potestad sancionadora consiste en la facultad de la Administración Pública de imponer sanciones a las personas físicas o jurídicas una vez analizado el grado de culpabilidad, derivada de la ley que previamente ha descrito los hechos y las sanciones que son necesarias y proporcionadas al fin que se tuvo en cuenta al instaurar la potestad (Hidalgo Cuadra, 2010:16).

Partiendo de la anterior definición, se observa que en ella se hace alusión a aspectos tanto de fondo como de forma los cuales describen las singularidades que engloba el concepto en sí, caracterizándola y diferenciándola de la potestad punitiva judicial.

Primeramente, la potestad sancionadora es una facultad de la Administración Pública para imponer sanciones derivadas de transgresiones a la ley. Como se analizó previamente, la Constitución es su fuente originaria y las leyes desarrollan su contenido. Por ende, no puede



haber potestad sin norma constitucional que la habilite, ni puede ser sancionado un individuo sin ley previa que defina su actuación como meritoria de responsabilidad administrativa. En la Ley General de Administración Pública y en otras leyes de carácter complementario se delimita el alcance que puede tener el brazo sancionador de la Administración.

Segundo, una sanción de carácter administrativo puede ser impuesta a personas físicas o jurídicas, esto es posible debido a que la Administración puede sancionar a los ciudadanos o administrados (sean estos personas físicas o jurídicas) por conductas contrarias al orden público, o a funcionarios y empleados por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo. La potestad sancionadora administrativa tutela, por un lado, los intereses que atañen a la colectividad como un todo, y por otro lado, el buen funcionamiento de la Administración concerniente a los individuos sujetos a una relación de subordinación (de índole laboral) con el Estado.

En el primer caso, la Administración cumple con su finalidad de velar por el orden social y los intereses de todos los administrados. Por ejemplo, el Estado tiene la facultad de regular actividades que califique de interés público y tipificar conductas que considere violatorias al correcto desenvolvimiento de ellas. Lo anterior sucede en áreas como: agricultura, hacienda pública, salud, etc.

El tema es visto desde la misma perspectiva por la Sala Constitucional la cual menciona:

*“Asimismo, se designa al Instituto del Café de Costa Rica, que tiene la naturaleza jurídica de institución semiautónoma (artículo 102 de la Ley N.º 2762), como entidad rectora en la materia, y a la que se le atribuyen una amplia gama de facultades de fiscalización y regulación activa dirigida a estos sectores, incluyendo los términos, cuotas y precios de negociación del café, entre otros. Así, para intervenir en las distintas etapas de la actividad de producción y exportación del café, esta ley obliga a los sujetos interesados a inscribirse en un registro especial, a obtener una licencia y una serie de autorizaciones atinentes a determinados contratos. Dentro de este marco, encontramos un régimen de prohibiciones y sanciones (capítulo II) al que se encuentran sometidos los cafetaleros y exportadores del grano en razón de su actividad, régimen que contempla conductas que poseen la naturaleza de infracciones administrativas, y por ello cubiertas por la potestad sancionadora de la administración, con las consecuencias que de ello se derivan. Se trata entonces de una manifestación del ius puniendi del Estado, que se proyecta sobre esta materia a través de una legislación especial, en razón del interés público que el legislador ha conferido a esta actividad”<sup>6</sup>.*

6 Ver resolución de la Sala Constitucional n.º 8193-2000 de las 15: 05 horas del 13 de septiembre de 2000.

En el segundo caso, el Estado funge como patrono que debe velar por el correcto funcionamiento de su empresa, censurando conductas perjudiciales y contrarias a los intereses del ente corporativo gubernamental, por medio de medidas disciplinarias sancionatorias aplicadas a sus funcionarios.

Al respecto, la Sala Constitucional ha dicho:

*“La responsabilidad administrativa o disciplinaria es la que nace de la transgresión de una obligación administrativa o de un deber impuesto a un funcionario o empleado, que se hace efectiva cuando el sujeto comete una falta de servicio o de comportamiento, transgrediendo las reglas de la función pública. La transgresión de los deberes administrativos tiene su sanción característica en la responsabilidad administrativa del funcionario, que se hace efectiva por el procedimiento dirigido a hacer cumplir la obligación debida, o por la sanción administrativa que se impone. Por ello, el concepto de sanción disciplinaria se refiere necesariamente al funcionario o empleado, o mejor dicho, a los derechos del funcionario. Este régimen es una especie de la potestad “sancionadora” del Estado, de la que dimana, potestad que es inherente y propia de la Administración Pública, traducándose en la facultad de, por lo menos, un “mínimo” de poder para que ésta aplique sanciones disciplinarias a sus funcionarios o empleados cuando falten a sus deberes”<sup>7</sup>.*

Retomando el concepto de potestad sancionadora de la Administración, se indicó que debe de ser analizado el grado de culpabilidad y la proporcionabilidad de las sanciones. Es este su tercer rasgo característico, ya que, posee un proceso sancionatorio propio que, si bien comparte muchas similitudes con el proceso penal, son de naturaleza distinta y constituyen diferentes ámbitos de responsabilidad.

La Ley General de la Administración Pública, a partir del artículo 214, establece los principios generales del procedimiento administrativo; y el artículo 229 de dicha norma contempla la posibilidad de aplicar de forma supletoria otros principios no establecidos en ella. Para poder determinar el grado de culpabilidad y por ende la sanción que le corresponde a un infractor en el derecho administrativo, se debe aplicar toda una serie de principios jurídicos de índole procesal que son básicos en un Estado de Derecho, tales como: debido proceso, culpabilidad, legalidad, imparcialidad, *non bis in idem*, etc. Pero también existen particularidades propias en el proceso administrativo que se explican en razón de la naturaleza del proceso el cual busca

<sup>7</sup> Ver resolución de la Sala Constitucional n.º 5594-94 de las 15:48 horas del 27 de septiembre de 1994.



ser más ágil y que el asunto sea definido con la mayor celeridad, no siendo tan garantista como el proceso sancionatorio penal.

Para Bermejo Vera (2005:81), los elementos básicos de la potestad sancionadora administrativa son: a) El carácter administrativo de la autoridad de la que emanan; b) El efecto aflictivo que tiene para el ciudadano (inevitable en cualquier sanción); c) La existencia de ilícito administrativo, es decir, un presupuesto fáctico que incurre en contradicción con el derecho preestablecido (Debe existir ley previa que tipifique la conducta); d) La finalidad represora que persigue (La finalidad es velar por el orden público y el buen funcionamiento de la Administración, se eliminan las conductas que vayan en detrimento de ello); e) El carácter administrativo del procedimiento que ha de observarse.

### **C. Potestad sancionadora de la Contraloría**

Ante la preocupación por la legalidad, orden y eficiencia en la administración de los fondos públicos, la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 creó la Contraloría General de la República como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública.

Con tal objetivo, la Constitución Política fundó las bases de su marco jurídico el cual sería complementado por la Ley Orgánica de la Institución y por otras leyes conexas, tales como: Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley General de Control Interno, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, entre otras.

En el artículo 183 de la Carta Magna, se estableció el carácter auxiliar de la Contraloría como centinela de la Hacienda Pública, labor que realiza con absoluta independencia funcional y administrativa<sup>8</sup>.

---

8 Artículo 183.- La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absolutamente independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores. La Contraloría está a cargo de un contralor y un subcontralor. Ambos funcionarios serán nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el período presidencial, para un término de ocho años; pueden ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes. El contralor y subcontralor responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones y pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o proceder incorrectos.

Por su parte, en el artículo 184, se le asignó una serie de deberes y atribuciones, entre ellos: 1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; 2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación; 3) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que este considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos; 4) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos; 5) Las demás que la Constitución o las leyes le asignen<sup>9</sup>.

Para poder cumplir con estos deberes y atribuciones, la Contraloría cuenta con una serie de potestades que le brinda su Ley Orgánica como lo es la potestad de ordenar y recomendar sanciones<sup>10</sup>.

Al respecto, nos indican los señores Camacho Méndez y Gómez Figueroa (2004:144):

*“Se debe destacar la necesidad de uso del poder punitivo en el ámbito de la fiscalización y control de los fondos públicos, porque una norma sin sanción pierde eficacia jurídica, es aquí donde se ha otorgado a la Contraloría el poder sancionador en la materia de su competencia”.*

La Contraloría puede recomendar las siguientes sanciones: 1) amonestación escrita<sup>11</sup> 2) suspensión temporal de funcionarios de las entidades sujetas a su fiscalización; 3) traslado de servidores públicos a otro cargo; 4) destitución de los funcionarios o

9 Artículo 184.- Son deberes y atribuciones de la Contraloría:

1. Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; no se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella;
2. Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación;
3. Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos;
4. Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos;
5. Las demás que esta Constitución o las leyes designen.

10 Se incluyen la potestad de aprobación de actos y contratos, de realizar auditorías, de investigación, reglamentaria, de dirección en materia de fiscalización, control de ingresos y exoneraciones, sobre auditorías internas, consultiva, de informar y asesorar, etc.

11 Artículo 39 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y artículo 41 de la Ley General de Control Interno.



empleados infractores; 5) prohibición de ingreso a un cargo de la Hacienda Pública por un plazo de dos a ocho años a las personas que hayan cometido un delito o falta grave contra las normas que integran el sistema de fiscalización, contra la propiedad o la buena fe de los negocios; 6) prohibición de reingreso a un cargo de la Hacienda Pública por un plazo de dos a ocho años a ex servidores públicos que hayan cometido un delito o falta grave contra las normas que integran el sistema de fiscalización, contra la propiedad o la buena fe de los negocios; 7) cancelación de credenciales a funcionarios públicos de elección popular que hayan violado las normas del ordenamiento de fiscalización u otras leyes que protejan fondos públicos, la propiedad o la buena fe de los negocios, siempre y cuando hayan actuado en ejercicio o con motivos de su cargo<sup>12</sup>.

Sobre esta potestad de la Contraloría, la Sala Constitucional ha dicho:

*“Por principio general las potestades públicas son un poder-deber, lo que sin duda implica que la institución que tiene una determinada potestad en materia de su competencia, no solo puede, sino que debe ejercerla. Al tener respecto de los fondos públicos, una función de fiscalización superior, jurídica y financiera, la Contraloría General de la República no puede ver limitada su actuación a una simple recepción de documentos o constatación de hechos, motivo por el cual se le reconoce la potestad de investigación de las posibles anomalías en el manejo de los fondos públicos, lo que permite revisar los libros contables y sus anexos, citar a los funcionarios responsables e inclusive recomendar las sanciones correspondientes (...)”<sup>13</sup>.*

La recomendación que emite la Contraloría es de carácter vinculante, por ende de acatamiento obligatorio; sin embargo, existe la posibilidad de que el sujeto pasivo de la infracción interponga un recurso de revisión. Una vez que se haya resuelto este, se deberá cumplir el pronunciamiento técnico-jurídico final que emita la Contraloría, so pena de incurrir en el delito de desobediencia<sup>14</sup>.

Con esto se puede concluir que una facultad inherente a su función, es que en materia de su competencia, la Contraloría puede recomendar sanciones a sujetos particulares (sean

12 Artículos 67, 68, 69, 70, 71, 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

13 Ver resolución de la Sala Constitucional n.º 6326-2000 de las 16:18 horas del 19 de julio de 2000.

14 Artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

físicos o jurídicos, nacionales o extranjeros), funcionarios públicos y hasta funcionarios de elección popular. Lo anterior, aunado a la facultad para sancionar a los funcionarios que laboran en la propia institución (por conductas contrarias al interés propiamente institucional y en el ejercicio de su independencia funcional y administrativa), componen la esfera de su potestad sancionadora.

## **II. DERECHOS POLÍTICOS**

### **A. Definición**

La norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico define en su artículo 90 el concepto de ciudadanía como el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a los costarricenses mayores de 18 años.

Por lo tanto, la condición de ciudadano brinda un status jurídico capaz de otorgar el pleno ejercicio de los derechos políticos, pero que al mismo tiempo, comporta una serie de deberes y responsabilidades correlativas respecto al Estado.

Estos derechos políticos *“son el conjunto de condiciones que permiten a los ciudadanos participar en los asuntos públicos del país, decidir de manera individual o colectiva respecto a los mismos, con el fin de colaborar en los procesos de formación de la voluntad estatal”* (Solís Fallas, 2009:320).

Para la Sala Constitucional *“presuponen la existencia de un Estado Social y Democrático de Derecho”,* y son: *“el reconocimiento de la existencia del derecho de cada uno de los ciudadanos a participar en la construcción y mantenimiento de la sociedad en la que vive”*<sup>15</sup>.

Los derechos políticos se consideran derechos fundamentales y están íntimamente relacionados con las formas de participación de los individuos en los procesos de formación de la voluntad estatal, no son susceptibles de transmisión o renuncia y se pueden suspender

---

15 Citada en resolución del TSE n.º 370-E1-2008 de las 13:45 horas del 5 de febrero de 2008. En la mencionada resolución se hace referencia al derecho de participación política, el cual el TSE considera que involucra toda una gama de derechos tales como: derecho al sufragio activo y pasivo, el de agruparse en partidos políticos, el de reunirse para discutir asuntos políticos y examinar la conducta de los funcionarios, el de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, todos ellos de carácter político.



por los mismos presupuestos que establece la Constitución para la suspensión de la ciudadanía (Hernández Valle, 2004:151).

En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los derechos políticos pertenecen, junto a los derechos civiles, a los llamados derechos de primera generación. Se encuentran regulados en distintos tratados internacionales tales como:

- I) La Convención Americana de Derechos Humanos, en ella se establece como potestad de todos los ciudadanos: a) participar en la dirección de los asuntos públicos (directamente o por medio de representantes libremente elegidos); b) 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) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país<sup>16</sup>.
- II) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; bajo una senda valorativa y conceptual similar a la Convención Americana de Derechos Humanos, este tratado regula como derechos de todos los ciudadanos los siguientes: a) participar en la dirección de los asuntos públicos (directamente o por medio de representantes libremente elegidos); b) 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) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país<sup>17</sup>.
- III) La Declaración Universal de Derechos Humanos; en este documento declarativo de derechos humanos se establece que: a) toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; b) toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; y c) la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio del voto<sup>18</sup>.
- IV) La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre: históricamente, el primer acuerdo internacional sobre derechos humanos, declara que toda persona, legalmente capacitada, tiene derecho a tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por

16 Artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

17 Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

18 Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

medio de representantes, y de participar en las elecciones populares que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres<sup>19</sup>.

## **B. Tipología**

La definición anterior y la regulación que sobre la materia realiza el derecho internacional permiten considerar como derechos políticos a una serie de garantías que procuran facultar la participación e influencia de los ciudadanos en los asuntos públicos. Esto se logra por medio de procesos (de arraigo democrático) que construyen la voluntad de una nación. A continuación se procederá a enumerar algunos de ellos:

- 1) **Derecho al sufragio activo:** Se considera la piedra angular de todo el edificio democrático. Es un mecanismo jurídico-político por medio del cual los ciudadanos ejercen el derecho reconocido por el ordenamiento a participar en la determinación de la orientación política general del Estado no solo a través de la designación de sus representantes, sino también, manifestando su criterio en relación con asuntos de trascendencia nacional que les sean consultados, por medio de referéndum, plebiscito, o cualquier otra forma de consulta de pronunciamiento popular<sup>20</sup>.
- 2) **Derecho al sufragio pasivo:** También se le denomina como el derecho a ser electo; consiste en la facultad que tienen todos los ciudadanos para postularse y ser elegidos en los cargos de representación popular (Solís Fallas, 2009:328). Requiere que se dé en un ámbito que posibilite la igualdad de oportunidades y sin discriminaciones de ninguna índole, permite restricciones solamente en razón de la edad (menores de 18 años), y de la capacidad (persona en estado de interdicción judicialmente declarada o por sentencia que imponga suspensión del ejercicio de los derechos políticos).
- 3) **El derecho a formar partidos políticos:** Relacionado con el principio general de libertad de asociación, se encuentra regulado en el numeral 98 de la Constitución Política patria. Al existir ciertos derechos políticos que pueden ser ejercidos exclusivamente por medio de estas organizaciones políticas, se consideran fundamentales dentro del sistema democrático, ya que colaboran con la formación y selección de dirigentes y candidatos, movilización ciudadana y control de poder político (Solís Fallas, 2009:325). Son, además, los medios irremplazables que permiten al individuo ejercer su influencia en la gestión de los asuntos públicos y los únicos representantes de la voluntad e intereses de los distintos sectores de la ciudadanía<sup>21</sup>.
- 4) **Derecho a ejercer cargos públicos:** Este derecho resguarda no solo el acceso a los cargos

19 Artículo XX de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

20 De acuerdo con la resolución del TSE n.º 3384-E-2006 de las 11 horas del 24 de octubre de 2006.

21 Ver resolución de la Sala Constitucional n.º 1239-94 de las 9:39 horas del 4 de marzo de 1994.



públicos de elección popular, sino también, el desempeño de dicho cargo. Su finalidad es evitar que se vea amenazado o se ponga en riesgo el ejercicio del mandato popular conferido por la comunidad a través del sufragio<sup>22</sup>.

- 5) Derecho a la libertad de expresión: Este derecho protege varias modalidades de participación política tanto de carácter público como privado. La libertad de expresión comprende la libertad de prensa y conlleva el derecho a la información que poseen los ciudadanos para acceder a las diversas ideas y opiniones las cuales deben provenir de varias fuentes y no de un único emisor. Regulado en el artículo 28 de la Constitución Política, prohíbe a clérigos o seglares realizar propaganda política *invocando motivos de religión o valiéndose, como medio, de creencias religiosas*<sup>23</sup>.
- 6) Derecho de reunión y manifestación: Este derecho implica la facultad de realizar reuniones públicas o privadas de carácter político. La legislación establece una serie de regulaciones para que en el ejercicio de este derecho no se violen derechos fundamentales del resto de los ciudadanos, tales como: la libertad de tránsito, el derecho al trabajo, derecho a un ambiente sano, etc.<sup>24</sup>

La totalidad de los derechos políticos no se puede reducir a los mencionados en este artículo. El velo que cubre al ciudadano en esta materia es amplísimo, pero varía con respecto a la legislación interna de cada país, así como de su cultura democrática. Sin embargo, la legislación internacional deja un norte a seguir, e inicia el camino por el que han de transitar las naciones que contemplan la democracia como una finalidad en sí misma. Por lo tanto, dependerá de cada pueblo el deseo de caminar por una vereda estrecha o una amplia carretera.

### III. DERECHOS POLÍTICOS COMO LÍMITE A LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

#### A *Primer límite: Los Derechos Humanos Universales*

Como se señaló, los derechos políticos pertenecen a los derechos humanos de primera generación los cuales se encuentran tutelados en distintos tratados internacionales. Los países que suscriben estos tratados asumen el compromiso de que su ordenamiento jurídico interno sea acorde con el contenido de dichos tratados.

22 De acuerdo con la resolución del TSE n.º 872-E-2007 de las 14:30 horas del 20 de abril de 2007.

23 Además de esta restricción, se le deben sumar las dos que contempla el artículo 146 del Código Electoral. La primera es un impedimento general a los empleados públicos de dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral, durante horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político. La segunda es una limitación más rigurosa a los funcionarios públicos que menciona el párrafo segundo de dicho numeral, de forma tal que quedan sometidos a una prohibición absoluta de participación política, en cuya virtud se les permite, únicamente, ejercer el sufragio el día de las elecciones.

24 Ver artículos 137 y 141 del Código Electoral.

Como también se había indicado anteriormente, entre los tratados existentes en esta materia, se encuentra la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>25</sup> que regula el tema de derechos políticos en el artículo número veintitrés<sup>26</sup>.

El día primero de septiembre del año 2011, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió en sentencia un caso en el cual se requirió de la interpretación del artículo antes mencionado. En este caso se denunciaba al Estado de Venezuela por imponer una restricción al derecho de sufragio pasivo de un ciudadano por medio de una sanción de carácter administrativo<sup>27</sup>.

El señor Leopoldo López Mendoza había fungido como alcalde del Municipio de Carao por ocho años. Al finalizar su mandato aspiraba presentarse como candidato para alcalde del Estado Mayor de Caracas, sin embargo, no pudo presentarse como candidato debido a dos sanciones de inhabilitación que le fueron impuestas por el contralor general de la República.

El contralor legitimó su actuación con base en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal<sup>28</sup> el cual le facultaba a declarar la responsabilidad administrativa e imponer las sanciones de suspensión,

25 Suscrita por: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

26 *Artículo 23.- Derechos Políticos*

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; 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.** (Lo resaltado no corresponde al original).

27 El caso se puede consultar en la página de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con el nombre LÓPEZ MENDOZA vs Venezuela.

28 *Artículo 105: La declaratoria de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 91 y 92 de esta Ley, será sancionada con multa prevista en el artículo 94, de acuerdo con la gravedad de la falta y el monto de los perjuicios que se hubieren causado. Corresponderá al Contralor General de la República de manera exclusiva y excluyente, sin que medie ningún otro procedimiento, acordar en atención a la entidad del ilícito cometido, la suspensión del ejercicio de su cargo sin goce de sueldo por un período no mayor de veinticuatro meses o la destitución del declarado responsable, cuya ejecución quedará a cargo de la máxima autoridad; e imponer, atendiendo a la gravedad de la irregularidad cometida, su inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince años, en cuyo caso deberá remitir la información pertinente a la dependencia responsable de los recursos humanos del ente u organismo en el que ocurrieron los hechos para que realice los trámites pertinentes. En aquellos casos en los que sea declarada la responsabilidad administrativa de la máxima autoridad, la sanción será ejecutada por el órgano encargado de su designación, remoción o destitución. Las máximas autoridades de los organismos y entidades previstas en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley, antes de proceder a la designación de cualquier funcionario público, están obligados a consultar el registro de inhabilitados que a tal efecto creará y llevará la Contraloría General de la República. Toda designación realizada al margen de esta norma será nula.*



destitución o inhabilitación a funcionarios públicos que actuaran en contra de los intereses y correcta administración de la Hacienda Pública.

Por lo que, tomando como base jurídica el artículo 23 de la Convención y una vez agotados los medios internos de impugnación, el señor López Mendoza decide acudir ante la Corte, exigiendo entre otras cosas: 1) Que se le reconozca el derecho a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por el sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; 2) Que no se le limite el ejercicio de los derechos políticos, salvo por sentencia definitiva emitida por un juez competente, previo proceso penal.

La Corte, en la resolución supra citada, resuelve que efectivamente se encuentra ante una situación en la cual se impuso una clara restricción a los derechos políticos contemplados en el párrafo primero del artículo 23 de la Convención. Que dicha limitación no cumple con los requisitos que se establecen en el párrafo segundo del citado artículo, ya que el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, por lo que no se respetaron las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana<sup>29</sup>.

---

29 *Artículo 8. Garantías Judiciales*

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
  - a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
  - b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
  - c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
  - d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
  - e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
  - f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
  - g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
  - h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.
3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.
4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.
5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.



Al respecto la Corte señala:

*“El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos está plenamente probado que se la ha privado del sufragio pasivo, es decir del derecho a ser elegido”<sup>30</sup>.*

En virtud de lo que antecede, la Corte determinó que el Estado de Venezuela violó los artículos 23.1 y 23.2 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana<sup>31</sup>, en perjuicio del señor Leopoldo López Mendoza y se le ordena asegurar que las sanciones de inhabilitación no constituyan impedimento para la postulación del señor López Mendoza en el evento que desee inscribirse como candidato en procesos electorales y que se dejen sin efecto las resoluciones administrativas por medio de las cuales se le impuso la sanción.

Con base en lo expuesto, se puede concluir que el primer límite al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración lo constituyen los derechos políticos establecidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, debido a que en ese artículo se establece como requisito para limitar o restringir tales derechos: la condena emitida por juez competente en el marco de un proceso penal. Lo que proscribía la sanción administrativa como medio idóneo para realizar esta función.

## **B. Segundo límite: El Derecho Interno**

Conforme se expuso en el apartado II, en Costa Rica la concepción de derechos políticos se encuentra inmersa dentro de la definición macro de ciudadanía, es decir, con la condición de ciudadano se adquiere la potestad de ejercicio de toda la gama de derechos políticos. El ejercicio de estos derechos solo se suspende por interdicción legalmente declarada o por sentencia que imponga la pena de suspensión.

30 Ver resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1 de septiembre de 2011.

31 *Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos*

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.



En nuestro país existe un precedente similar al caso López Mendoza contra Venezuela, se trata del caso del señor Mauricio Alvarado Delgadillo, alcalde municipal de Golfito (alcalde electo en el período 2002-2006), quien en el año 2006 fue a criterio de la Contraloría merecedor de las sanciones de despido sin responsabilidad patronal y prohibición de reingreso a un cargo de la Hacienda Pública, por un plazo de cuatro años.

En este caso, el Órgano Contralor legitimó su actuación en los artículos 72<sup>32</sup> y 73<sup>33</sup> de su Ley Orgánica los cuales lo habilitan respectivamente para: 1) impedir el reingreso a un cargo de la Hacienda Pública a ex funcionarios que hayan cometido un delito o falta grave contra las normas que integran el sistema de fiscalización, la propiedad o la buena fe de los negocios; y 2) cancelar las credenciales a los funcionarios de elección popular que violen la Ley Orgánica o cualquier otra norma relativa a fondos públicos.

Con base en este fundamento legal, la Contraloría recomienda al TSE la imposición de las antedichas sanciones, por lo que en resolución 1302-M-2006 de las 14: 55 horas del 6 de abril de 2006, el TSE procede con la cancelación de credenciales.

32 *Artículo 72.- Prohibición de ingreso o de reingreso del infractor*

No podrá ser nombrado en un cargo de la Hacienda Pública quien haya cometido un delito o falta grave contra las normas que integran el sistema de fiscalización, contemplado en esta Ley o contra la propiedad o la buena fe de los negocios.

La presente prohibición tendrá vigencia por un plazo que no será menor de dos años ni mayor de ocho años, a juicio de la Contraloría General de la República, la cual resolverá con vista de la prueba del caso.

Asimismo regirá la prohibición, por igual plazo, en contra de ex servidores públicos que intenten reingresar a la Hacienda Pública, cuando hayan cometido un delito o falta grave como los mencionados en los numerales anteriores, aunque su relación de servicio anterior con la Hacienda Pública haya terminado sin responsabilidad de su parte.

Además, se aplicará la prohibición aquí establecida contra el servidor público que haya sido despedido, por haber cometido un delito o falta grave como los ya citados.

Al aplicar la prohibición anterior, la Contraloría fijará su duración dentro de los límites indicados y computará, en favor del afectado, el tiempo durante el cual haya permanecido fuera de la Hacienda Pública, después de su último cargo en ella.

La acción para aplicar la prohibición aquí establecida prescribirá en un plazo de diez años, a partir de la comisión del delito o de la falta grave indicada en este artículo.

33 *Artículo 73.- Cancelación de Credencial.*

Será causa para la cancelación de la respectiva credencial, la comisión de una falta grave por parte de un regidor o síndico, propietario o suplente, contra las normas del ordenamiento de fiscalización y control de la Hacienda Pública contemplado en esta Ley, y contra cualesquiera otras normas relativas a los fondos públicos; o al incurrir en alguno de los actos previstos en la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, como generadoras de responsabilidad administrativa. Esto se aplicará cuando el infractor haya actuado en el ejercicio de su cargo o con motivo de él.

Cuando la falta grave sea cometida en virtud de un acuerdo del concejo municipal, los regidores que, con su voto afirmativo, hayan aprobado dicho acuerdo, incurrirán en la misma causal de cancelación de sus credenciales.

Asimismo, será causal de cancelación de la credencial de regidor o de síndico, propietario o suplente, la condena penal firme por delitos contra la propiedad, contra la buena fe en los negocios y contra los deberes de la función pública, así como por los previstos en la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública. La autoridad judicial competente efectuará, de oficio, la comunicación respectiva al Tribunal Supremo de Elecciones.

No obstante, el partido político al cual pertenece el señor Alvarado Delgadillo postula su nombre como candidato a alcalde para el siguiente período electoral (2006-2010)<sup>34</sup>. El TSE en ese momento se aparta de la recomendación que le realiza la Contraloría, e inscribe su candidatura.

El TSE se separa del criterio de la Contraloría valorando que la prohibición que establece el artículo 72 de la citada ley no resulta aplicable respecto de la postulación y el eventual ejercicio de cargos de elección popular. Para el Tribunal Electoral la norma en cuestión debe de interpretarse acorde con el bloque de legalidad y la Constitución, entendiendo que frente a varias interpretaciones posibles de un precepto, se debe preferir aquella que salve de un potencial roce constitucional. Al respecto indica:

*“Dada la rigidez de tales cánones constitucionales, junto al imperativo que acompaña una interpretación del bloque de legalidad “conforme a la Constitución”, los alcances de la prohibición que prevé el artículo 72 de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República no pueden extenderse a aquellos supuestos donde prima un derecho fundamental de participación política, resguardado por el numeral 98 constitucional, pero que cobijado bajo el manto de la ciudadanía, solo podría suspenderse por interdicción judicialmente declarada o por sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos. Siendo el numeral 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República una sanción administrativa dictada por un órgano que no es de naturaleza jurisdiccional, una interpretación conforme al Derecho de la Constitución ordena entender que la aplicación de tal disposición no alcanza a la posible postulación a un cargo de elección popular ni al eventual ejercicio del mismo, cuando se trate de hechos acaecidos con anterioridad”<sup>35</sup>.*

Para el TSE, la Constitución es clara cuando establece que la restricción de los derechos políticos en Costa Rica se debe realizar por medio de una sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de estos derechos. Y estima que tratándose de cargos de elección popular, prevalece el derecho fundamental de participación política, por lo que no cabe imponer una sanción por un medio distinto.

34 Esta situación es imposible el día de hoy gracias a la resolución del TSE n.º 6673-M-2011 de las 9:30 horas del 1 de noviembre de 2011 la cual señala “La continuidad en el desempeño del mismo puesto obliga a entender que también se prorroga la responsabilidad del agente público por las conductas desplegadas anteriormente; de no ser así, estarían reconociéndose espacios de impunidad favorables a todas aquellas infracciones o quebrantamientos que se presenten en un período específico y del previo a un inicio del otro”.

35 Ver resolución del TSE n.º 3869-E-2006 de las 13:45 horas del 15 de diciembre de 2006.



El criterio anterior no solo contrasta con lo señalado por la Contraloría, sino también, con un pronunciamiento previo de la Sala Constitucional el cual justificaba dicha limitación en “el poder que tiene el Estado de sancionar las faltas en que incurran sus empleados en la función pública”<sup>36</sup>. En el referido voto, la Sala determinó que el ejercicio de los derechos fundamentales no es ilimitado, y que el legislador puede introducir limitaciones a estos derechos, por lo que la norma podría restringir el acceso a cargos de elección popular sin devenir en una contradicción a la Constitución.

A pesar de sostener una posición contraria a la del TSE, la Sala Constitucional reconoce la competencia exclusiva del Tribunal Electoral en este tema, por ser el órgano encargado a nivel constitucional de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral, según lo establecen los artículos 95 inciso 1)<sup>37</sup>, 102 inciso 3)<sup>38</sup>, y 103<sup>39</sup> de la Constitución Política, por lo que en resolución número 8920-2009, arguye:

*“A todo esto cabe concluir que es entonces el Tribunal Supremo de Elecciones, al que se le atribuye la competencia de discernir sobre el asunto eminentemente electoral para interpretar el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, inaplicando la prohibición allí prevista respecto de la postulación y el eventual ejercicio posterior de cargos de elección popular”<sup>40</sup>.*

Por tal motivo, no cabe la menor duda de que ante las disposiciones constitucionales existentes, y la interpretación que de estas realiza el TSE, no existe la posibilidad de que se limite el ejercicio de derechos políticos por conducto de una sanción administrativa, ya que la forma establecida para hacerlo sería por medio de una sentencia de naturaleza penal y tras el desarrollo de un debido proceso judicial.

36 Ver resolución de la Sala Constitucional n.º 8493-2006 de las 14:43 horas del 14 de junio de 2006.

37 Principio de Autonomía Electoral.

38 Reconoce la función del TSE de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones legales y constitucionales referentes a la materia electoral.

39 Establece que las resoluciones del TSE no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato.

40 Ver Resolución n.º 8920-2009 de la Sala Constitucional de las 14:54 horas del 27 de mayo de 2009. Está resolución que se emite en razón de conflicto de competencias planteado por la Contraloría General de la República ante la Sala Constitucional el día 2 de noviembre de 2007.



Por ende, el segundo límite a la potestad sancionadora de la administración lo constituye el concepto de ciudadanía y concomitantemente los derechos políticos subsumidos en ella los cuales están regulados en el artículo 90 de la Constitución Política.

## V. CONCLUSIONES

La potestad sancionadora de la Administración se ve limitada cuando pretende restringir derechos de índole política. Los distintos tratados internacionales suscritos por Costa Rica en materia de derechos humanos y la Constitución Política constituyen el muro que delimita el camino por el que ha de discurrir la Administración en este tema.

Los derechos políticos constituyen la piedra angular del Estado Social, son la simiente en la que se fundamenta todo el entramado estatal, por ende, surge como imperiosa necesidad su minuciosa tutela, así lo entendió la Sala Constitucional cuando mencionó:

*“(...) el sufragio como función cívica se concreta mediante el sufragio activo en el derecho de elegir o el sufragio pasivo en el derecho a ser electo. Es por ello que el sufragio tiene relación directa con el principio de democracia participativa derivados de los artículos 1 y 9 de la Constitución Política y por lo tanto cualquier limitación al sufragio a través de disposiciones legales debe analizarse restrictivamente. Mediante el sufragio, los ciudadanos coadyuvan en la conformación de un Estado democrático y se manifiesta el contenido de la voluntad popular”<sup>41</sup>.*

La necesidad de una interpretación restrictiva de las limitaciones a los derechos políticos que establece la Constitución Política en el artículo 91 ha sido tema de discusión desde el proceso mismo de su redacción, lo evidencian las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, que al respecto indican:

*“Los Representantes ORTIZ, BAUDRIT SOLERA y FOURNIER manifestaron que era absolutamente necesario que la Constitución dijera en qué casos se suspende la ciudadanía, para evitar los abusos del Poder Público, como ha ocurrido en ocasiones anteriores. Si se establece tan solo que la ciudadanía se suspende por las causas que determine la ley, en la forma señalada por el artículo 10 de la Carta del 71, los abusos podrán presentarse de nuevo en el futuro”<sup>42</sup>.*

41 Ver resolución de la Sala Constitucional n.º 8867-2002 de las 14:45 horas del 11 de septiembre de 2002.

42 Acta # 92 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949.

Es evidente que los redactores de la Constitución del 49 procuraron ser más garantistas, determinando que el único medio para coartar el ejercicio de derechos políticos sería por vía de una sentencia judicial que declarara al individuo en estado de interdicción o que lo sancionara con pena de suspensión de estos derechos. En el segundo caso, necesariamente se tendría que dar por medio de una sentencia penal la cual se sostiene en una estructura institucional y procedimental que brinda la mayor seguridad e imparcialidad, así como las mejores y más extensas condiciones de debate, defensa, análisis y valoración de la prueba.

Es uniforme la interpretación que asumen la Corte, el TSE y los Asambleístas de la Nacional Constituyente, no quedando el mínimo margen de duda con respecto al límite impuesto a la potestad de sancionar que ostenta la Administración, cuando se trata de imponer restricciones a derechos de carácter político.

## LITERATURA CONSULTADA

### Libros

- Bermejo, J. (2005). *Derecho Administrativo. Parte especial*. Navarra, España: Editorial Aranzadi, S.A.
- Carretero, A y Carretero, A. (1995). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid, España: Editoriales de derecho reunidas.
- Constitución Política de Costa Rica*. (1949). Vigésimo tercera Edición. San José: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.
- Costa Rica. Poder Judicial. (2009). *Constitución y Justicia Constitucional*. San José: Colegio de Abogados y otros.
- Cuadra, R. (2010). *La sanción administrativa*. San José, Costa Rica: Editorial Isolma, S.A.
- Domínguez, A. (1997). *Constitución y Derecho Sancionador Administrativo*. Madrid, España: Marcial Pons Ediciones Jurídicas Sociales, S.A.
- Garberí, J. (1996). *El procedimiento administrativo sancionador*. Valencia, España: Editorial Tirant lo Blanch.
- Hernández, R. (2004). *Derecho Electoral Costarricense*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro S.A.



Montesquieu, C. (1964). *El espíritu de las leyes*. Puerto Rico: Editorial Universitaria Universidad de Puerto Rico Río Piedras.

Montoro, M. (1965). *La Infracción Administrativa. Características, manifestaciones, y sanción*. Barcelona, España: Ediciones Nauta, S.A.

Molina, J y Pérez, C. (sin fecha) *Participación política y derechos humanos*. [s.l. : s.n.].  
Sobrado, L. *Código Electoral*. (2009). San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.

### Trabajos finales de graduación

Camacho, M y Gómez, F. (2004). *La potestad sancionadora de la Contraloría General de la República*. Tesis para optar al título de Licenciado en Derecho, Universidad de Costa Rica.

Jiménez, R y Bolaños, F. (1987). *Los derechos político electorales en la doctrina y en la jurisprudencia nacional*. Tesis para optar al título de Licenciado en Derecho, Universidad de Costa Rica.

### Revistas

Chacón, A. (2006) "La facultad sancionadora de la administración dentro del régimen de empleo público". En: *Revista de Servicio Civil*, 1 (19): 138-146, julio.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1991) "Derechos Humanos, derechos políticos y democracia representativa en el sistema interamericano". En: *Boletín Electoral Latinoamericano*, 1 (V):105-126, enero-junio.

### Sitios web

Costa Rica. Contraloría General de la República. Página oficial [http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?\\_pageid=434,1804769&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?_pageid=434,1804769&_dad=portal&_schema=PORTAL) 16 de noviembre de 2011.

Espinoza, K y Ramírez, E. "Fundamentos históricos y filosóficos de la potestad sancionadora de la Administración Pública" <http://www.eumed.net/rev/cccss/04/evrb.htm> 8 de noviembre de 2011.

Vargas, K. "Principios del procedimiento administrativo sancionador" <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf> 8 de noviembre de 2011.



## **Jurisprudencia**

Corte Interamericana de Derecho Humanos. Sentencia del 1 de septiembre de 2011.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia número 1239-94 del 04 de marzo de 1994.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia número 5594-94 del 27 de septiembre de 1994.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia número 6326-2000 del 19 de julio de 2000.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia número 8193-2000 del 13 de septiembre de 2000.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia número 8867-2002 del 11 de septiembre de 2002.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia número 8493-2006 del 14 de junio de 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia número 8920-2009 del 27 de mayo de 2009.

Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Expediente número 11-1130 Sentencia del 17 de octubre de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia número 3384-E-2006 del 24 de octubre de 2006.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia número 3869-E-2006 del 15 de diciembre de 2006.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia número 872-E-2007 del 20 de abril de 2007.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia número 370-E1-2008 del 05 de febrero de 2008.

Tribunal Supremo de Elecciones. Sentencia número 6673-M-2011 del 01 de noviembre de 2011.

# Estudio bibliométrico de la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones

María Mayela Mena Hidalgo\*  
Rocío Montero Solano\*\*

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 15 de marzo de 2012.

**Revisión, corrección y aprobación:** 13 de junio de 2012.

**Resumen:** El artículo realiza un estudio bibliométrico de la Revista de Derecho Electoral publicada por el Tribunal Supremo de Elecciones en formato digital. El objetivo es medir la gestión del conocimiento en los temas de democracia y elecciones. El estudio comprende los años de 2006 a 2011, y los indicadores analizados son: el índice de productividad, índice de cooperación, índice de referencias por artículo y el índice Price.

**Palabras clave:** Bibliometría / Publicaciones periódicas / Ciencias de la información / Gestión del conocimiento / Derecho electoral.

**Abstract:** A metric study of Electoral law review published by the Supreme Tribunal of Elections in digital format, with the aim of measuring the knowledge management on issues of democracy and elections. The study covers the years from 2006 to 2011, and the indicators analyzed are: the rate of productivity, index of cooperation, index of references per article and Price Index.

**Key Words:** Bibliometrics / Periodicals / Information science / Knowledge management / Electoral law.

---

\* Bachiller en Bibliotecología, costarricense, correo [mmena@tse.go.cr](mailto:mmena@tse.go.cr). Asistente del Centro de Documentación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

\*\* Licenciada en Bibliotecología y Ciencias de la Información, costarricense, correo [rmontero@tse.go.cr](mailto:rmontero@tse.go.cr). Jefa del Centro de Documentación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

## I. INTRODUCCIÓN

La medición de conocimiento humano mediante la utilización de métodos cuantitativos de los documentos en los que este se expresa es la base de la Bibliometría. En 1969, Alan Pritchard<sup>1</sup> define el término bibliometría como la aplicación de los métodos estadísticos y matemáticos dispuestos para definir los procesos de la comunicación escrita, y la naturaleza y el desarrollo de las disciplinas científicas mediante técnicas de recuento y análisis de dicha comunicación.

Por medio de la Bibliometría es posible ver la actividad, estructura y evolución de una ciencia, cuantificar sus resultados y aplicarlos en campos como la bibliotecología, la historia de las disciplinas o la sociología.

Para una institución de carácter único a nivel nacional, como lo es el Tribunal Supremo de Elecciones, es de suma importancia crear un espacio para que sus colaboradores y expertos puedan divulgar el conocimiento adquirido, el cual no es otra cosa que información puesta dentro de un contexto (experiencia).

Nace así desde el primer semestre del 2006 la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones que se publica en forma digital inicialmente, y más tarde en forma impresa.

La Revista de Derecho Electoral tiene como propósito brindar ese espacio de difusión de temas relacionados con el quehacer electoral tanto costarricense como internacional; principalmente latinoamericano

Este artículo presenta los resultados del estudio bibliométrico realizado a la Revista de Derecho Electoral desde su primer número en el primer semestre del 2006, hasta el número doce correspondiente al segundo semestre del 2011. Efectúa una medición de aspectos meramente documentales, tal es el caso de la productividad por autor, índice de cooperación entre autores, índice de referencias por artículo, el impacto de la Revista de Derecho Electoral dentro de la

---

1 Pritchard, Alan. "Statistical bibliography or Bibliometrics" En: *Journal of Documentation*, 25(4):348-369, 1969.

comunidad estudiantil, medido por las citas recibidas en los trabajos finales de graduación de las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica.

Se considera igualmente importante medir el impacto de la revista, en las publicaciones que sobre estudios electorales se presentan en la Revista de Ciencias Jurídicas, Revista Judicial y Revista de Ciencias Sociales. También se presenta una medición de las materias o áreas temáticas que se han abordado durante los cinco años que ha circulado la revista.

## II. ANTECEDENTES DE LA REVISTA DE DERECHO ELECTORAL

La Revista de Derecho Electoral nace gracias al acuerdo N.º 105-2005 del 27 de octubre de 2005, del Tribunal Supremo de Elecciones. El proyecto fue presentado por la licenciada Rocío Montero Solano y el licenciado Luis Diego Brenes Villalobos quienes, ante la carencia de información actualizada en materia electoral, decidieron unir esfuerzos y plantear en conjunto dicho proyecto ante la Comisión de Asuntos Académicos del Tribunal Supremo de Elecciones, la cual por medio del Acta N.º 001-2005 del 21 de octubre de ese mismo año, en su artículo 4.º avala el proyecto y acuerda elevarlo al Tribunal.

El Tribunal por su parte somete a aprobación la creación de una publicación electrónica, de edición semestral, la cual se instituiría como la Revista de Derecho Electoral, y se difundiría en la página electrónica de la Institución.

En esa misma sesión, se designa como director al Dr. Luis Antonio Sobrado González; como subdirector al Lic. Alejandro Bermúdez Mora y como miembros del Consejo Editorial a la Licda. Arlette Bolaños Barquero, a la Licda. Mary Anne Manix Arnold, a la Licda. Rocío Montero Solano, al Lic. Luis Bolaños Bolaños, al Lic. Juan Luis Rivera Sánchez, al Lic. Luis Diego Brenes Villalobos y al Lic. Olivier López Jiménez.

Fue entonces cuando en el primer semestre del 2006, aparece la Revista de Derecho Electoral N.º 1, con seis artículos de corte académico.

Desde sus inicios, su contenido fue dividido en tres secciones: autor invitado, aportes desde el TSE y colaboraciones externas.

Actualmente, no solo ha variado la composición de su Consejo Editorial, si no que también se ha incluido una sección especial en la que se aborda un tema en particular, con la mirada de varios autores, enriqueciendo así el intercambio de opiniones y criterios.

### III. MARCO CONCEPTUAL

#### 1. *Bibliometría*

La Bibliometría parte del análisis de la producción bibliográfica global de una ciencia o de unidades de análisis concretas como libros, tesis doctorales y artículos de revistas. Existen dos tipos: la Bibliometría descriptiva (estudios métricos) que comprende los trabajos que hacen referencia a los aspectos de carácter cuantitativo, y la Bibliometría evaluativa que añade a la descripción la valoración de la actividad científica contribuyendo a potenciar un área de conocimiento<sup>2</sup>.

El estudio métrico consiste en realizar una evaluación detallada de diferentes elementos medibles de las publicaciones periódicas para obtener un diagnóstico sobre la relevancia o pertinencia del documento evaluado, por lo que se ha convertido en una herramienta de gran utilidad tanto para los profesionales gestores de información como para la población de investigadores, pues no solamente permite medir el rendimiento de la labor investigativa, sino que también evaluar la eficiencia y eficacia del alcance de la investigación para reorientar, fortalecer o modificar el contenido de las publicaciones periódicas, en algunos casos o su usuario meta, en otros.

En este caso concreto, lo utilizaremos para evaluar la labor investigativa, creación del conocimiento y contenidos en la Revista de Derecho Electoral, así como su impacto en los trabajos finales de graduación de estudiantes de la Universidad de Costa Rica de las carreras de Derecho y Ciencias Sociales.

---

2 Tarrés, María Cristina. Análisis bibliométrico de la Revista Medicina y Cine. Tomado de: [http://campus.usal.es/~revistamedicinacine/Vol\\_5/5.3/esp.5.../bibliom.htm](http://campus.usal.es/~revistamedicinacine/Vol_5/5.3/esp.5.../bibliom.htm)

## 2. *Indicadores bibliométricos*

Un indicador es un parámetro que se utiliza para evaluar cualquier actividad<sup>3</sup>, son medidas que proporcionan información sobre los resultados de la actividad científica en cualquiera de sus manifestaciones.

La Bibliometría se sirve de indicadores que permiten analizar las publicaciones científicas de un autor, un grupo de autores o una revista.

Se tiene conocimiento de que el primer trabajo que utilizó indicadores bibliométricos<sup>4</sup> es el de Aphonse de Condolle titulado “*Historie des sciences et des sçavants depuis deux siencie*” y publicado en 1885, el cual aplicó algunos métodos matemáticos en un estudio para comparar las publicaciones científicas de 14 países de Europa y los Estados Unidos de América.

Los indicadores más utilizados en la Bibliometría son:

- **Índice de productividad:** Se obtiene mediante logaritmo decimal del número de publicaciones que permite agrupar a los autores por su producción, generalmente en tres niveles, pequeño, (un solo trabajo); mediano, (de dos a nueve) y grande (de diez o más trabajos).
- **Índice de cooperación:** Se refiere a la participación de más de un autor en cada artículo.
- **Índice de referencias por artículo:** Se calcula mediante el cociente entre el número de referencias y el número de artículos publicados y se aplica por períodos de tiempo. Para el caso de la Revista de Derecho Electoral, se utilizará el período desde el segundo semestre del 2006, hasta la edición N.º 12 de la revista.
- **Índice de Price:** Porcentaje de referencia con una antigüedad menor a cinco años.

## 3. *Publicaciones periódicas*

El *Manuel de Bibliographie* de Louise Noëlle Malclès define la publicación periódica como una publicación colectiva, con título legal que aparece en intervalos regulares fijados

3 Rubio Linier, María Cruz S. Bibliometría y ciencias sociales. Tomado de: <http://clio.rediris.es/articulos/bibliometria.htm>

4 Indicadores bibliométricos: origen, aplicación, contradicción y nuevas propuestas. Tomado de: [http://wikieducator.org/images/e/e9/Indicadores\\_bibliom%C3%A9tricos.pdf](http://wikieducator.org/images/e/e9/Indicadores_bibliom%C3%A9tricos.pdf)



previamente, durante un periodo de tiempo no limitado, y cuyos fascículos se encadenan cronológicamente los unos a los otros para constituir uno o varios volúmenes en una serie continua. Las publicaciones en serie o periódicas abarcan entre otro tipo de publicaciones las revistas, los diarios, los anuarios, memorias, boletines, etc.

Una **revista** o **magacín** —del inglés *magazine*— es una publicación de aparición periódica, en intervalos mayores a un día. A diferencia de los diarios o periódicos, orientados principalmente a ofrecer noticias de actualidad más o menos inmediata, las revistas ofrecen una segunda y más exhaustiva revisión de los sucesos, sea de interés general o sobre un tema más especializado. Típicamente están impresas en papel de mayor calidad, con una encuadernación más cuidada y una mayor superficie destinada a la gráfica.

La era digital trajo consigo la posibilidad de democratizar la transmisión del conocimiento al permitir crear publicaciones electrónicas de menor costo y con mayor difusión. En el caso de las revistas digitales, destaca el hecho de que ofrecen mayor capacidad para la actualización constante y el tiempo de publicación se reduce considerablemente.

Para los efectos de este estudio, por revista se entenderá la Revista de Derecho Electoral publicada en formato digital y cuya dirección electrónica es <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.

#### IV. METODOLOGÍA

El estudio se centra únicamente en los artículos de fondo, no incluye las reseñas bibliográficas ni los anexos, y se desarrolla mediante la metodología de cuantificación y análisis de documentos lo cual demanda una exhaustiva revisión y conteo de artículos, citas bibliográficas y autores.

Mediante varias visitas a la biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, y previa autorización, se procedió a identificar y revisar en sitio (área de colección) los trabajos finales de graduación de estudiantes de esa facultad, relacionados con la temática electoral para luego realizar un análisis de cada uno de ellos y extraer la cantidad de referencias realizadas a la revista; el período de los trabajos revisados fue igual al período de la revista en que se le aplicó el estudio (2006-2011).

Debido a las condiciones del poco espacio físico de almacenamiento en la biblioteca Eugenio Fonseca Tortós de la Facultad de Ciencias Sociales, no se pudo realizar la revisión e identificación de los trabajos finales de graduación de los estudiantes de la carrera de Ciencias Políticas en sitio. Por lo que se procedió a identificar por medio de la base de datos, aquellos estudios relacionados con la temática electoral, y luego solicitarlos por medio de préstamo para realizar el análisis correspondiente.

Se revisaron además otras revistas relacionadas con la temática las cuales se mencionan posteriormente, con el mismo objetivo de identificar referencias a la publicación de nuestro interés.

Para la recolección de la información, se diseñaron formularios para recabar los datos que luego se presentarán en forma gráfica, para una mejor lectura de los resultados.

Como se ha mencionado, el estudio no solo cuantifica la productividad de autor, índice de cooperación, índice de referencias por artículo e índice de Price; sino también, mide cuantitativamente las referencias recibidas por dicha publicación, en los trabajos finales de graduación desarrollados por estudiantes de Derecho y Ciencias Políticas, de la Universidad de Costa Rica y de publicaciones periódicas afines, todo ello, con el interés de visualizar el impacto de la Revista de Derecho Electoral en el ámbito académico y profesional.

## V. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

### ***1. Análisis del índice de productividad, referente en este caso a la productividad de los diferentes autores que han publicado en la Revista de Derecho Electoral***

Este índice está relacionado con la cantidad de artículos publicados por cada autor, y su objetivo es establecer la productividad por autor, dado que siempre hay autores más productivos que otros.

En el cuadro N.º 1, se puede apreciar que de ochenta y dos autores, sesenta y seis han publicado un artículo, siete autores han realizado dos aportes, y seis han aportado cuatro publicaciones, mientras que dos autores han publicado doce y cinco artículos respectivamente.

De acuerdo con el índice de productividad de autor podemos decir que en el nivel pequeño, (un solo trabajo), se ubica un 80.4% de los autores, un 18.2% están en el nivel mediano (de 2 a 9 artículos) y 1.21% se ubica en el nivel grande, reservado para quienes publican más de diez trabajos.

También es importante destacar que de un total de 82 autores, 29 son mujeres lo que representa un 35.37% de participación femenina. De igual forma, el género femenino contabiliza un total de 37 artículos a su haber, por lo que se adjudican el 32.17% del total de artículos publicados.

**Cuadro N.º 1**  
**ÍNDICE DE PRODUCTIVIDAD POR AUTOR**

CANTIDAD DE AUTORES	CANTIDAD DE ARTÍCULOS	ÍNDICE DE PRODUCTIVIDAD
66	1	80,49
7	2	8,54
1	3	1,22
6	4	7,31
1	5	1,22
1	12	1,22
82	124	100

Nota: El total de artículos publicados es 115, sin embargo, en este cuadro se contabilizan 124, debido a que se toma en cuenta a cada autor por separado.

Fuente: Elaboración propia, con base en la información recopilada.

## ***2. Análisis de la cantidad de artículos y del índice de cooperación entre los diferentes autores que han publicado en la Revista de Derecho Electoral***

Mediante este análisis se establece la cantidad de artículos publicados por revista, y se obtiene el índice de cooperación o coautorías entre los autores que publican en la revista.



Tenemos, entonces, que la mayor concentración de coautorías se da en la revista número 5, en la sección de colaboraciones externas y en la revista número 9, en la sección especial sobre el nuevo Código Electoral, en donde funcionarios del Tribunal se unen para investigar sobre temas como: reformas en la estructura del Tribunal Supremo de Elecciones, la justicia electoral en el nuevo Código, el régimen organizativo de los partidos políticos y la propaganda electoral.

También se puede concluir que la mayoría de los autores prefiere publicar individualmente, pues solamente el 16.52% de los artículos han sido publicados por dos autores y en ningún caso, por más de dos.

En el siguiente cuadro se puede apreciar además que a partir de la revista número 4 se ha dado una alta participación, pues la cantidad de artículos publicados por revista oscila entre 9 y 13, siendo que el promedio de artículos publicados es de 9.58 por revista, lo que indica un mayor posicionamiento de la revista en el campo.

**Cuadro N.º 2**  
**CANTIDAD DE ARTÍCULOS Y COAUTORÍAS DE LA REVISTA DE DERECHO ELECTORAL**  
**ENTRE EL II SEMESTRE DEL 2006 Y EL II SEMESTRE DEL 2011**

N.º REVISTA	CANTIDAD ARTÍCULOS	CANTIDAD COAUTORÍAS	ÍNDICE DE COAUTORÍAS
1	6	2	10.53
2	9	0	0
3	8	0	0
4	10	2	10.53
5	10	4	21.05
6	9	0	0
7	10	2	10.53
8	11	2	10.53
9	11	4	21.05
10	13	0	0
11	10	0	0
12	11	3	15.78
<b>TOTAL</b>	<b>118</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en la información recopilada.

### 3. *Análisis del índice de referencias por artículo*

Con este índice se busca medir la utilización de referencias bibliográficas por parte de los diferentes autores para sustentar sus exposiciones.

En el cuadro N.º 3 se puede apreciar la cantidad de artículos publicados en cada revista, la cantidad de referencias por revista, así como el promedio de referencias correspondiente a cada revista.

Destacan en este cuadro la revista número 3 con un total de 222 referencias, y la número 4 con solamente 93 referencias en nueve artículos lo cual le acredita el promedio más bajo. El promedio general es de 15.95 referencias por cada artículo publicado en cada una de las doce revistas.

**Cuadro N.º 3**  
**ÍNDICE DE REFERENCIAS POR ARTÍCULO**

N.º de Revista	Total de artículos	Total de referencias	Índice de referencias por artículo
N.º 1	6	73	12.16
N.º 2	7	141	20.14
N.º 3	8	222	27.5
N.º 4	9	93	10.2
N.º 5	10	164	16.4
N.º 6	9	167	18.5
N.º 7	10	130	13
N.º 8	11	185	16.81
N.º 9	11	145	13.18
N.º 10	13	168	12.92
N.º 11	10	183	18.3
N.º 12	11	182	16.54
<b>TOTAL</b>	<b>115</b>	<b>1835</b>	<b>15.95</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en la información recopilada.

#### 4. *Análisis del Índice de Price*

El Índice de Price indica la actualidad o antigüedad de los documentos citados por los autores en sus artículos. Por lo general, se justifica la utilización de documentos con más de cinco años de antigüedad, en aquellos casos en que el artículo trate de datos históricos, o en caso de que sean temas de escasa producción.

En el siguiente cuadro se aprecia que, efectivamente, la mayor concentración de referencias se presenta en el rango de 0 a 5 años, de igual manera, más de dos terceras partes se concentran en el rango de cero a diez años, por lo que se puede concluir que los diferentes artículos publicados gozan de actualidad.

**Cuadro N.º 4**  
**ANTIGÜEDAD DE LAS REFERENCIAS**  
**ÍNDICE DE PRICE**

N.º de Revista	Referencias de 0 a 5 años de antigüedad	Referencias de 6 a 10 años de antigüedad	Referencias con más de 10 años de antigüedad	Total de Referencias
N.º 1	13	36	24	73
N.º 2	96	23	22	141
N.º 3	102	69	49	222
N.º 4	41	30	21	93
N.º 5	81	52	36	164
N.º 6	100	42	25	167
N.º 7	74	21	39	130
N.º 8	42	67	74	185
N.º 9	49	44	59	145
N.º 10	58	34	79	168
N.º 11	58	62	57	183
N.º 12	41	62	85	182
<b>TOTAL</b>	<b>755</b>	<b>542</b>	<b>570</b>	<b>1835</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en la información recopilada.



## ***5. Análisis de autocitaciones y citaciones recibidas por parte de los autores de la revista***

La citación es una herramienta indispensable para documentar un trabajo que va a ser publicado en una revista. Incluir citas adecuadas, pertinentes y actuales le permite al autor contextualizar su artículo y le brinda al lector la posibilidad de utilizar esas referencias para ahondar aún más en el tema de su interés.

Aunque la autocitación no es muy bien vista en el campo de la investigación científica, es permitida cuando el autor es una autoridad en el tema y por lo tanto sus propios trabajos son lo más adecuado para documentar sus disertaciones; en otros casos, algunos autores muy productivos hacen uso de la autocitación, con el propósito de evitar la redundancia sobre un tema ya tratado en un documento previo. En este caso, podemos observar que el autor con mayor cantidad de autocitaciones no solamente es una autoridad en la materia, sino que además es el autor más productivo, pues suma un total de doce artículos publicados. Lo que se traduce en 3.25 autocitaciones por artículo.

En similar situación se encuentra el autor Daniel Zovatto quien ha publicado cuatro artículos y tiene un total de once autocitaciones, siendo que el total de autocitaciones por artículo es de 2.75.

Por el contrario, es un honor para el autor que sus trabajos sean citados en estudios posteriores, y son bien recibidos como reconocimiento a su contribución en el desarrollo de conocimiento.

El cuadro n.º 5 refleja la cantidad de ocasiones en que los diferentes autores de la Revista de Derecho Electoral han hecho referencia a documentos escritos por sí mismos y también la cantidad de veces que han utilizado escritos de otros autores de la revista para apoyar sus disertaciones.



Cuadro N.º 5

**AUTOCITACIONES Y CITACIONES RECIBIDAS POR PARTE DE LOS AUTORES DE LA REVISTA DE DERECHO ELECTORAL**

<b>Autor</b>	<b>Autocitaciones</b>	<b>Citaciones recibidas</b>
Alcántara Sáenz, Manuel	2	4
Bareiro, Line	2	
Bolaños Barquero, Arlette		1
Bou Valverde, Zetty	1	
Boza Oviedo, Eugenia	3	
Brenes Villalobos, Luis Diego	5	
Casas Zamora, Kevin	11	3
Esquivel Faerron, Max		1
Fernández Masís, Héctor	1	1
Fonseca Montoya, Óscar		2
Freidenberg, Flavia		4
García Pandolfi, Rebeca		1
García Quesada, Ana Isabel	7	
García Soriano, María Vicenta	3	
González Montero, Jéssica		1
González Risoto, Rodolfo		2
Mora Chinchilla, Carolina	1	1
Ochoa Chaves, Luisa	3	
Picado León, Hugo	2	2
Rivera, Juan Luis		2
Román Jacobo, Gustavo	1	
Sánchez Campos, Fernando F.	4	1
Sobrado González, Luis A.	39	16
Sojo, Carlos		1
Thompson Jiménez, José	1	1
Torres, Isabel	9	
Urruty Navatta, Carlos A.		1
Wilson, Bruce M.	1	
Zamora Chavarría, Eugenia	2	
Zovatto Garetto, Daniel	11	11
<b>TOTAL</b>	<b>109</b>	<b>56</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en la información recopilada.



## **6. *Análisis del impacto de la Revista de Derecho Electoral en los trabajos finales de graduación de estudiantes pertenecientes a las Facultades de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica***

En este apartado se busca descubrir la utilización que ha recibido la Revista de Derecho Electoral, como fuente de consulta actualizada, por parte de estudiantes pertenecientes a las carreras de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

Es importante indicar que de un total de 677 tesis de derecho presentadas en el periodo comprendido entre el segundo semestre del 2006 y diciembre del 2011, se identificaron 20 relacionadas con la temática electoral de las cuales 8 realizan referencias a 10 de las 12 revistas publicadas en el periodo estudiado.

En el cuadro N.º 6.1 se puede apreciar la información relacionada con el factor de impacto de las referencias el cual se obtiene mediante la división del total de citas recibidas por la revista, entre el total de artículos que contiene. El cuadro N.º 6.2 contiene los artículos de cada revista que fueron consultados, así como la cantidad de citas recibidas por cada uno. El cuadro indica que los artículos más consultados fueron: *“Referéndum en Costa Rica: la primera experiencia”* y *“Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado: 1978-2007”*.

La mayor cantidad de artículos citados le corresponde al autor Sobrado González, un total de cinco. La mayor cantidad de citas recibidas se adjudican a Daniel Zovatto con un total de ocho, siete por su participación individual y una en coautoría con el señor Kevin Casas.

Por su parte, el estudio realizado a los trabajos finales de graduación de la carrera de Ciencias Políticas no rindió resultados positivos, pues de 18 tesis relacionadas con la temática investigada, ningún estudiante revisó, ni citó la revista.



**Cuadro N.º 6.1**  
**IMPACTO O VISIBILIDAD DE LA REVISTA DE DERECHO ELECTORAL EN LOS TRABAJOS FINALES DE GRADUACIÓN, FACULTAD DE DERECHO UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**

N.º Revista	Total de Artículos	Referencias Recibidas	Factor de Impacto
N.º 1	6	6	1.16
N.º 4	9	16	1.77
N.º 5	10	1	0.1
N.º 6	9	10	1.11
N.º 7	10	1	0.1
N.º 8	11	4	0.36
N.º 9	11	5	0.45
N.º 10	13	1	0.07
N.º 11	10	1	0.1
N.º 12	12	3	0.25
<b>TOTAL</b>	<b>101</b>	<b>48</b>	<b>0.47</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en la información recopilada.

**Cuadro N.º 6.2**  
**AUTORES DE LA REVISTA DE DERECHO ELECTORAL QUE HAN SIDO CITADOS POR ESTUDIANTES DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**

AUTOR	ARTÍCULO	REFERENCIAS RECIBIDAS	N.º DE REVISTA
Alcántara Sáenz, Manuel Marenghi, Patricia	Los mecanismos de la democracia directa: argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia	1	4
Bolaños Barquero, Arlette	Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica, 1996-2005	3	1
Brenes Villalobos, Luis Diego Rivera Sánchez, Juan Luis	Recurso de amparo electoral	1	1
Casas Zamora, Kevin Zovatto Garetto, Daniel	Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina	1	12
Chacón Badilla, Ronald González Zúñiga, Reinaldo	Un acercamiento al modelo de fiscalización de las finanzas partidarias: su robustecimiento a partir de la Ley N.º 8765	1	12
Ellis, Andrew	The use and design of referendums an International IDEA working paper	1	4
Esquivel Faerron, Max Alberto	Referéndum en Costa Rica: la primera experiencia	6	6
Freidenberg, Flavia	Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos	1	1
García Soriano, María Vicenta	Una reconsideración de las garantías electorales ante las nuevas modalidades de (E-)votación	3	4



AUTOR	ARTÍCULO	REFERENCIAS RECIBIDAS	N.º DE REVISTA
González Montero, Jéssica García Pandolfi, Rebeca María	Repaso histórico de los institutos de democracia semidirecta en Costa Rica	1	5
González Rissoto, Rodolfo	La democracia directa en Uruguay	3	6
Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando	Jurisprudencia electoral, aporte para el fortalecimiento de la democracia	1	5
Orozco Henríquez, José de Jesús	Jurisprudencia electoral, aporte para el fortalecimiento de la democracia	1	5
Orozco Henríquez, José de Jesús	Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina	1	9
Rodríguez Siles, Francisco Seing Jiménez, Mario	El proceso electoral del 7 de febrero del 2010 y sus actores	1	12
Román Jacobo, Gustavo	Monopolio de los partidos políticos sobre la presentación de candidaturas a los cargos de elección popular: reseña de dos resoluciones emblemáticas	1	7
Román Jacobo, Gustavo Chavarría Chavarría, Danilo	Régimen organizativo de los partidos políticos en Costa Rica	1	9
Romero Ballivián, Salvador	La democracia directa en Bolivia	1	6
Sobrado González, Luis Antonio	La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense	2	4
Sobrado González, Luis Antonio	Coyuntura electoral 2005-2006: lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de los procesos electorales y la resolución de sus conflictos en Centroamérica y Panamá	1	5
Sobrado González, Luis Antonio	La jurisprudencia electoral como factor de profundización democrática en América Latina	1	7
Sobrado González, Luis Antonio	La financiación de los partidos políticos en Costa Rica	2	8
Sobrado González, Luis Antonio	El régimen electoral en la Constitución de 1949	1	9
Torres García, Isabel	Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad	1	10
Urruty Navatta, Carlos Alberto	El régimen electoral uruguayo	1	4
Valverde Camiña, Vanesa	Definiendo modelos de administración electoral: el caso argentino a examen	1	11
Zamora Chavarría, Eugenia María	Derechos políticos de la mujer en Costa Rica: 1986-2006	1	7
Zovatto Garetto, Daniel	Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado: 1978-2007	7	4
<b>TOTAL</b>		<b>48</b>	<b>10</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en la información recopilada.

### **7. Análisis del impacto de la Revista de Derecho Electoral en las publicaciones sobre estudios electorales en la Revista de Ciencias Jurídicas, Revista Judicial, Revista Iustitia, Revista Mundo Electoral y Revista de Ciencias Sociales**

Se incluye la revisión de estas revistas, debido a que sus temas están de alguna manera ligados a la temática de la revista estudiada. El propósito es verificar si esta ha sido utilizada como fuente de consulta para sustentar los artículos difundidos en esas publicaciones, durante el periodo estudiado.

En este caso, la visibilidad de la revista se puede calificar como nula, pues las referencias encontradas corresponden a artículos publicados por funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones.

**Cuadro N.º 7**  
**IMPACTO O VISIBILIDAD DE LA REVISTA DE DERECHO ELECTORAL**  
**EN ARTÍCULOS PUBLICADOS POR DIFERENTES REVISTAS**

DOCUMENTO	TOTAL DE ARTÍCULOS REVISADOS	REFERENCIAS ENCONTRADAS
Revista de Ciencias Jurídicas	92	2
Revista de Ciencias Sociales	137	1
Revista Iustitia	142	0
Revista Judicial	121	0
Revista Mundo Electoral	173	1
<b>TOTAL</b>	1362	4

Fuente: Elaboración propia, con base en la información recopilada.

### **8. Conocer cuáles son las materias o áreas temáticas que se han abordado en los cinco años de existencia de la revista**

Esta medición se realiza con el propósito de evaluar los temas en los cuales se hace necesario reforzar, para que en un futuro, más autores investiguen y escriban al respecto.

Se observa la necesidad de más disertaciones sobre temas que son importantes para el fortalecimiento de la democracia, como son el voto electrónico y la participación de la población indígena.

De un total de 338 términos clave asignados a los diferentes artículos, se pudo extraer un total de 61 cuya incidencia oscila entre 3 y 24 ocasiones. Ello refleja la diversidad de la temática tratada por los autores que han publicado en la revista. No obstante lo diverso de los temas tratados, es importante mencionar que todos los temas están estrictamente ligados a la materia electoral lo que confirma que la revista es una excelente herramienta para la exposición de esta materia.

#### Cuadro N.º 8

#### TEMAS QUE MÁS SE HAN ABORDADO EN LOS DIFERENTES ARTÍCULOS PUBLICADOS EN LA REVISTA DE DERECHO ELECTORAL

MATERIA	INCIDENCIAS	PORCENTAJE
Administración electoral	8	1.90
América Latina	11	2.63
Amparo electoral	7	1.66
Calidad de la democracia	3	0.71
Chile	3	0.71
Competencia	7	1.67
Conflicto de competencias	9	2.14
Consulta popular	9	2.14
Contribución estatal	3	0.71
Control de constitucionalidad	6	1.43
Control financiero	5	1.19
Cuotas de participación política	8	1.90
Democracia	10	2.38
Democracia directa	10	2.38
Derecho al sufragio	5	1.19
Derecho electoral	11	2.63
Derechos políticos	6	1.43
Desarrollo de la democracia	9	2.14
Elecciones	3	0.71
Elecciones locales	3	0.71
Elecciones municipales	7	1.67
España	3	0.71
Financiamiento del partido político	7	1.67
Fortalecimiento de la democracia	3	0.71



MATERIA	INCIDENCIAS	PORCENTAJE
Función electoral	5	1.19
Funciones de los organismos electorales	4	0.95
Garantías electorales	6	1.43
Género	3	0.71
Historia electoral	5	1.19
Igualdad	3	0.71
Igualdad de oportunidades	5	1.19
Indígenas	3	0.71
Jurisdicción electoral	10	2.38
Jurisprudencia electoral	6	1.43
Justicia electoral	5	1.19
Legislación electoral	11	2.63
Mujeres	6	1.43
Organismos electorales	17	4.05
Organización del partido político	3	0.71
Organización electoral	5	1.19
Paridad política	6	1.43
Participación ciudadana	11	2.63
Participación política	7	1.67
Partidos políticos	17	4.06
Plebiscito	4	0.95
Procedimientos legislativos	3	0.71
Proceso electoral	9	2.14
Referéndum	12	2.86
Reforma política	3	0.71
Reformas electorales	11	2.63
Registro civil	3	0.71
Representación política	9	2.14
Resultados electorales	4	0.95
Sala Constitucional	9	2.14
Sistema de partidos políticos	11	2.63
Sistemas electorales	9	2.14
Sufragio	5	1.19
Tecnologías de la información	4	0.95
Transparencia	3	0.71
Tribunales electorales	24	5.72
Voto electrónico	3	0.71
<b>TOTAL</b>	<b>420</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en la información recopilada.

## VI. CONCLUSIONES

La Bibliometría no solamente permite tener una medición cuantitativa de la producción de conocimiento en un área específica, sino que brinda herramientas para conocer cuáles son los temas menos investigados.

La Revista de Derecho Electoral, tanto en su formato digital como impreso, ofrece un espacio para la divulgación de experiencias y puntos de vista sobre el tema de democracia, elecciones y hechos registrales civiles.

Se considera de suma importancia promover la investigación de temas de democracia y elecciones en estudiantes de la carrera de Ciencias Políticas, ya que el estudio dejó en evidencia que son temas poco analizados y que si se llegan a desarrollar pueden mostrar una connotación interesante al ser abordados desde las ciencias sociales y no desde de la legislación o el derecho.

Es interesante el análisis que se desprende del estudio en cuanto a la participación de las mujeres en la publicación de artículos académicos en democracia y elecciones, ya que el porcentaje de participación representa un 35.37%, por lo que existe una mayor tendencia de los hombres de publicar.

### LITERATURA CONSULTADA:

Campos Oviedo, Marianela. "Análisis de la producción científica de la Revista Geográfica de América Central en los años 1991-2002". En: *Bibliotecas: boletín de la Escuela de Bibliotecología, documentación e información*, 27(1):51-80.

Gorbea Portal, Salvador. *Modelo teórico para el estudio métrico de la información documental*. España : TREA, 2005.

Indicadores bibliométricos: origen, aplicación, contradicción y nuevas propuestas. Tomado de: [http://wikieducator.org/images/e/e9/Indicadores\\_bibliom%C3%A9tricos.pdf](http://wikieducator.org/images/e/e9/Indicadores_bibliom%C3%A9tricos.pdf)

"Las autocitas en artículos de revistas de corriente principal". En: *Información Tecnológica*, Vol. 19 N.º5, 2008.

Pritchard, Alan." Stistical bibliography or Bibliometrics" En: *Journal of Documentation*, 25(4):348-369, 1969.



Rubio Linier, María Cruz. *Bibliometría y ciencias sociales*. Tomado de: <http://clio.rediris.es/articulos/bibliometria.htm>

Tarrés, María Cristina. *Análisis bibliométrico de la Revista Medicina y Cine*. Tomado de: [http://campus.usal.es/~revistamedicinacine/Vol\\_5/5.3/esp.5.../bibliom.htm](http://campus.usal.es/~revistamedicinacine/Vol_5/5.3/esp.5.../bibliom.htm)

Vargas Bolaños, Rebeca y Madrigal Vargas, Yorlenny. "Estudios métricos como aliado en el trabajo profesional". En: *Revista de Bibliotecología y Ciencias de la Información*, 21(1-2):1-23, ene.-dic., 2007.





*Sección Especial*  
Formación y capacitación  

---

en democracia en América Latina



# 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 [iaguilar@tse.go.cr](mailto:iaguilar@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](mailto: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, han 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 región<sup>1</sup>.

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 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, los obliga a adaptarse a nuevas demandas sociales y, por otra, a aprender del intercambio de experiencias<sup>2</sup>.

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.

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.

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 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 social<sup>3</sup>.

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 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.

---

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.



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 emanados 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 Electoral del Tribunal Federal Electoral" <sup>4</sup> .
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.

4 Conocido en ese momento como TRIFE.



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, 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)<sup>5</sup>, 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.

---

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

- 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.



Nombre de la institución	Funciones/fines	Público meta
Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático Bolivia	<p>Capacitación, comunicación y difusión de la democracia intercultural en todos los espacios sociales y de decisión.</p> <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>Ciudadanía en general.</p> <p>Organizaciones sociales, sindicatos, juntas vecinales, asociaciones, cooperativas.</p> <p>Comunidades indígenas originario campesinas, autonomías indígenas.</p>
Instituto de Formación y Estudios en Democracia Costa Rica	<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.</p> <p>Partidos políticos.</p> <p>Funcionarios electorales.</p> <p>Población estudiantil y docente.</p>
Instituto de Investigación, Formación y Promoción Político Electoral del Ecuador	<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>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>Ciudadanía en general.</p> <p>Organizaciones políticas.</p> <p>Estudiantes.</p> <p>Organizaciones sociales.</p> <p>Actores electorales.</p>



Nombre de la institución	Funciones/fines	Público meta
Instituto de Formación y capacitación cívico-política electoral (Instituto Electoral) Guatemala	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.	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.
Instituto de Formación y Capacitación Ciudadana Honduras	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. Capacitación ciudadana. Fomento de la construcción de ciudadanía y creación de una cultura democrática.	Ciudadanía en general. Partidos políticos. Miembros de mesas electorales. Funcionarios electorales.
Centro de Capacitación Judicial Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación México	Capacitación: dirigida a actualizar los conocimientos teóricos y prácticos de la materia electoral. Investigación: dirigida a comprender y analizar la función jurisdiccional, la legislación electoral y el fenómeno político. Carrera Judicial: Convocatoria a exámenes, evaluación y valoración curricular. Difusión de la actividad jurisdiccional del TEPJF, de la cultura democrática, del Derecho Electoral y de la Ciencia Política.	Autoridades electorales (administrativas y jurisdiccionales). Partidos políticos. Instituciones académicas. Ciudadanos. Magistrados y Secretarios de Estudio y Cuenta del TEPJF. Investigadores; académicos; estudiantes y público en general.

4 Conocido en ese momento como TRIFE.



Nombre de la institución	Funciones/fines	Público meta
<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. Funcionarios electorales. Partidos políticos y agrupaciones políticas. Universidades e instituciones de educación superior. Grupos de la sociedad civil. 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. Profesionales en Derecho, Ciencia Política, Sociología, Comunicación Política y estudiantes de educación superior en dichas materias.</p> <p>Profesionales de diversas ramas de la ciencia que tengan interés en profundizar conocimientos en elecciones, democracia y gobernabilidad.</p> <p>Líderes de organizaciones políticas.</p>



Nombre de la institución	Funciones/fines	Público meta
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 políticas<sup>6</sup>.

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 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

---

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.

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 Área de Formación en Democracia Área de Capacitación Electoral Área de Asistencia a Partidos Políticos Área de Cooperación Interinstitucional e internacional Centro de Documentación



Nombre de la institución	Estructura organizacional
Instituto de Investigación, Formación y Promoción Político Electoral del Ecuador	<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>
Instituto de Formación y capacitación cívico-política y electoral (Instituto Electoral) Guatemala	<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>
Instituto de Formación y Capacitación Ciudadana Honduras	<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>

Nombre de la institución	Estructura organizacional
Centro de Capacitación Judicial Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México	Dirección General Secretaría Académica 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.

Es 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.



# Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE): Bolivia–elecciones judiciales 2011

Juan Carlos Pinto Quintanilla\*

Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 30 de noviembre de 2011.

**Revisión, corrección y aprobación:** 18 de junio de 2012.

**Resumen:** Informe sobre la experiencia vivida por el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático de Bolivia (SIFDE) en la organización de las labores de capacitación y comunicación para las elecciones judiciales 2011, en las que los ciudadanos eligieron a las magistradas y magistrados, de acuerdo a la reglas establecidas por la Constitución y por las leyes electorales vigentes. El proceso no solo es diferente, sino el primero con una esencia distinta que marca el fundamento del nuevo Órgano Electoral Plurinacional del país.

**Palabras clave:** Capacitación electoral / Educación cívica / Desarrollo de la democracia / Organismos electorales / Magistrados / Poder Judicial / Participación ciudadana / Bolivia.

**Abstract:** Report on the experience of the Intercultural Service of Democratic Strengthening of Bolivia (SIFDE), concerning the organization of the training and communication tasks for the 2011 judicial elections, in which voters elected the magistrates and judges, according to the rules established by the Constitution and electoral laws in force. The process is not only different, but the first one with a distinct essence that marks the foundation of the new Plurinational Electoral Authority in the country.

**Key Words:** Electoral training / Civic education / Development of democracy / Electoral bodies / Judges / Judiciary / citizen participation / Bolivia.

---

\* Sociólogo, Diplomado en Derechos Humanos, boliviano, email [juan.pinto@oep.org.bo](mailto:juan.pinto@oep.org.bo). Director del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático del Tribunal Supremo de Bolivia. Diplomado en Derechos Humanos.



## I. INTRODUCCIÓN

El presente es un primer informe-reflexión que se propone desde la experiencia de las elecciones judiciales 2011, vividas por el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) de Bolivia que tuvo a su cargo la administración del proceso en lo referido a capacitación y comunicación. Valga decir que fueron tareas con un nuevo contenido que implicaron nuevos retos para esta unidad institucional la cual antes existía en función de los procesos electorales en el país, y que recientemente tuvo no sólo que administrar un proceso diferente, sino el primero con una esencia distinta que marca el fundamento del nuevo Órgano Electoral Plurinacional. Por eso es tan importante extraer las lecciones institucionales y procedimentales de tan importante experiencia para Bolivia y el mundo, para que se recuperen lecciones buenas y también reflexiones sobre las fallas o ausencias que han sido parte del proceso. No existen procesos de laboratorio, la realidad es una sola y en ella nos toca actuar para contagiarla de democracia desde nuestra institucionalidad en construcción y con la voluntad que tenemos para seguir transformando el país.

## II. EL CONTEXTO

### 1. *El Proceso Preelectoral*

Con las leyes 018 (del Órgano Electoral Plurinacional) y 026 (del Régimen Electoral) se pone en marcha el proceso eleccionario de magistrados y magistradas y del Tribunal Constitucional. Más de 520 postulantes se inscriben para ser parte de la elección, que de acuerdo a la ley, en primera instancia, debían ser preseleccionados por la Asamblea Plurinacional que velaría por el cumplimiento de los requisitos legales establecidos. En esta etapa, se realizaron entrevistas públicas abiertas a todos los y las postulantes.

Sin embargo, este proceso electoral se desarrolló en un contexto político que tendría consecuencias en este. En primer lugar, sectores políticos de oposición cuestionaron la preselección porque no pudieron convocar candidatos y acusaron a todos los preseleccionados de formar parte del partido de gobierno, olvidando hasta hace poco que ellos nombraban a los magistrados según su cuota política, y que si el partido oficialista hubiera seguido esa regla no habría tenido ningún problema en designar a todos los magistrados (dados los más de dos tercios que tiene actualmente en el parlamento). Fue un *lapsus* político de su parte.



No obstante, más allá de los partidos y grupos de poder, las reglas de convivencia y elección acordadas en la Constitución son el motor de la mayor democratización de la institucionalidad, y el proceso debía seguir avanzando, por lo que fueron preseleccionados 116 candidatos/as al Órgano Judicial y Tribunal Constitucional que se ubicarían en la papeleta electoral en cuatro franjas, las tres primeras correspondientes a circunscripciones nacionales y la última a departamentales, para elección de la ciudadanía.

El Órgano Electoral se hizo cargo de la difusión de los méritos de candidatos y candidatas en el proceso electoral, a partir de un reglamento que establecía que aquellos no podían realizar campaña para sus candidaturas, que los medios de comunicación podían entrevistarlos siguiendo el principio de igualdad de oportunidades y que el Órgano Electoral sería el único ente institucional encargado de presentarlos públicamente y generar el material necesario para la difusión de sus méritos.

## **2. *El Contexto Político Preelectoral***

Aunque el proceso de transformación que vive Bolivia tiene el respaldo de 6 elecciones consecutivas que le han dado una victoria absoluta al liderazgo y al sentido de este proceso histórico, la Constitución ha reflejado el encuentro entre dos miradas diferentes de país, la liberal y la comunitaria, asumiendo que ese camino de encuentro también estará lleno de dificultades porque la Bolivia plurinacional debía abrirse espacio en medio de la visión de país liberal que se había concebido históricamente como única.

De esta manera, y aunque los sectores opositores se convirtieron en minoría en representación partidaria y en espacios territoriales departamentales, tuvieron un aliado permanente en los medios de comunicación cuyos propietarios siempre fueron parte de la élite señorial de este país. A ello hay que sumar, sin duda, el fluctuante papel de las clases medias urbanas que se guían, en la toma de sus decisiones, más por el temor y la seguridad de su propiedad que por el bienestar del país. Así, se sucedieron una serie de conflictos que crearon a esta oposición silenciosa y sólo visualizada en los medios de comunicación, la cual les permitió tener una voz amplificadas ante los conflictos.

Vivimos en un escenario de lucha permanente por espacios de poder en todo el país, el de las huelgas por mayores ingresos, la lucha de las demandas regionales y sectoriales por mayor participación y más proyectos, juicios que suman y siguen; y finalmente la movilización



de pueblos indígenas del oriente en procura de la defensa de su territorialidad. En definitiva, son procesos de tensión social en la construcción institucional de un Estado que cada vez tiene más presencia frente a las ausencias coloniales y que entra aún en conflicto con sectores sociales aliados en procura de la construcción de la constitucionalidad. Eso expresó el conflicto del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS) que puso de manifiesto la existencia de miradas diferentes sobre el desarrollo en el país, y que las urgencias del Estado no son precisamente las de los sectores que generan resistencias buscando réditos locales o sectoriales.

Todo este contexto de conflictividad, de alguna manera detonado con la movilización indígena, permitió la rearticulación, aunque dispersa, de sectores opositores que vieron en el conflicto con los pueblos del oriente la posibilidad de quebrar por dentro el Proceso de Cambio del gobierno indígena. Antiguos aliados, viejos opositores, trotskistas del magisterio e incluso ex funcionarios se vieron coligados en este proceso de interpelación al gobierno, y tuvieron una amplia cobertura mediática para sumar y aumentar descontentos.

Finalmente, el contexto político de esta suma coyuntural de oposición convergió en torno al proceso electoral en marcha para interpellarlo desde distintas aristas: la naturaleza de los candidatos, el proceso, la difusión, las denuncias y finalmente la acusación de fraude como una salida final de deslegitimación de este proceso de democratización de la justicia.

### **3. *El Órgano Electoral Plurinacional***

Frente a esta coyuntura electoral, el Órgano Electoral Plurinacional (OEP), que constitucionalmente administró este proceso en su fase electoral, tuvo que salvar varias dificultades que se presentaron en el camino. Los 7 vocales del Tribunal Supremo Electoral (TSE), elegidos en el Congreso Plurinacional, completaron la sala plena apenas a inicios del presente año. En los Tribunales Electorales Departamentales había ausencia de nombramientos de vocales, como es el caso de Santa Cruz, Beni (resuelto apenas antes de las elecciones) y Oruro (con la suspensión de vocales antes de las elecciones). Según estimaciones, cerca del 95% de los vocales son nuevos en el cumplimiento de esa responsabilidad.

En suma, encontramos un Órgano Electoral Plurinacional con el rango de nuevo órgano del poder público, apenas en proceso de institucionalización, que tiene tras de sí la institucionalidad creada por la antigua Corte Nacional Electoral (CNE) que administró todos los

anteriores procesos electorales (varios de ellos en condiciones de conflicto) y que le permitieron ganarse una imagen de confiabilidad con la ciudadanía. La Corte resultó ser un eficiente instrumento de administración electoral, aún más cuando se incorporó, casi por emergencia política, el sistema biométrico de inscripción y seguimiento electoral que despejó todas las dudas opositoras sobre la confiabilidad en el padrón electoral.

Sin embargo, es precisamente la institucionalidad pasada la que se convierte en una limitación para una nueva. La CNE estaba preparada y se “tensionaba” en torno a los eventos electorales, con procedimientos paso a paso, que de alguna forma eran los mismos y que en su aplicación se habían concebido como la garantía de la transparencia y la confiabilidad electoral. Esta institucionalidad creó una experticia en el personal que, a diferencia de los niveles directivos, le permitió permanecer varios años en la institución.

La nueva institucionalidad del OEP requería un salto cualitativo para abordar las tareas propias de un nuevo poder público. Las nuevas autoridades y el personal nuevo asumieron la herencia de la CNE para administrar las elecciones judiciales. No se terminó de asimilar el mandato constitucional de la Democracia Intercultural que más allá del discurso, enuncia una nueva forma de relación y convivencia que trasciende lo procedimental y que convierte al OEP en responsable institucional fundamental de su incorporación en todos los ámbitos de convivencia, decisión y elección que realizan los bolivianos y bolivianas.

Las urgencias electorales marcaron la repetición procedimental en la mayoría de los espacios, pero también la jerarquización de las decisiones, junto a niveles de improvisación y falta de coordinación institucional para llevar a cabo el proceso electoral. La ausencia de nuevas reglamentaciones, junto a una administración tradicional que se asumió todavía más limitada y limitante para el desarrollo del trabajo a partir de la inexistencia de un decreto de excepción, y de la propia Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz contra la corrupción que genera responsabilidad directa de los funcionarios, fueron aspectos que se tuvieron que sobrellevar.

En definitiva, lo que se pudo constatar y en un menor tiempo, es lo que está pasando en todo espacio estatal en estos años de proceso de transición al Estado Plurinacional: viejas prácticas y hábitos institucionales se imponen por experiencia e inercia frente a nuevos funcionarios y discursos diferentes que no terminan de entender aún las responsabilidades de transformar el espacio estatal, considerado todavía como privilegio, a otro dictado por la plurinacionalidad



que es de servicio y de instrumento de la democracia intercultural en todos los ámbitos públicos y de decisión.

### **III. EL TRABAJO DEL SIFDE**

#### **1. *La Difusión de Méritos de candidatos/as***

Es con ese contexto institucional que se desarrolla el proceso de elección de magistrados y magistradas del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional en el que la responsabilidad de administrarlo -como ya se mencionó- recaía en el OEP, pero además se trataba de un proceso *sui generis*, por el hecho de tener también la responsabilidad institucional de dar a conocer a candidatas/os y de supervisar el proceso de igualdad de oportunidades en los medios de comunicación.

La aprobación del Reglamento de Difusión de Méritos de candidatas/os abrió el primer portal ante los medios de comunicación que venían con la predisposición ideológica de interpelar al Estado Plurinacional desde el discurso de la defensa de la libertad de expresión con el que habían logrado congregarse a los opositores al gobierno. Sin embargo, y a través de la apertura de espacios de intercambio con los medios, el TSE logró explicar la importancia de que los medios de comunicación participen a través de la realización libre de entrevistas, y abran espacios comunicacionales, respetando el principio de la igualdad de oportunidades para todos los candidatos/as.

Se logró neutralizar el ataque, aunque ya en esta etapa del proceso electoral varios medios optaron por abstenerse de participar en su difusión y más bien dieron curso a opiniones de opositores que propiciaron la campaña por el voto nulo. Es necesario resaltar que en aquellos medios que asumieron su responsabilidad social con la ciudadanía, se dieron modos creativos para dar lugar a que el país pudiera conocer a los 116 candidatas/os y tener la opción de decidir y elegir.

#### **2. *La estrategia comunicacional***

La estrategia comunicacional propuesta por el SIFDE tuvo algunos inconvenientes para su aprobación que tenían que ver con los niveles de descoordinación propios de una institucionalidad en construcción que, a manera de ejemplo, no tenía ni siquiera aprobado



el logo institucional en vísperas del proceso electoral, y tampoco el personal necesario para acompañar y dirigir el proceso. Aun así, y en el marco del poco tiempo para su organización y de los escasos recursos disponibles, se encaró la tarea de trabajar, en un primer momento, en la presentación institucional del OEP, la importancia constitucional de la democracia intercultural como transversal y de las elecciones judiciales como experiencia para la democracia, junto a la explicación procedimental del proceso electoral.

En un segundo momento y última etapa del proceso electoral, el trabajo se enfocó en la presentación pública de los méritos de candidatos/as en actos departamentales y uno a nivel nacional, junto a la difusión en todos los medios de comunicación posibles, buscando guardar la equidad y también evitando la sobresaturación propagandística para no generar confusión en la población.

Se produjeron con la Unidad de Comunicación Nacional cerca de 25 spots y 50 microprogramas televisivos; también 25 cuñas radiales en castellano; otras 75 en aymara, quechua y guaraní; además, en los 4 idiomas, 25 microprogramas radiales de presentación de candidatos. A nivel de los departamentos se realizó una producción promedio de 5 spots y 7 cuñas radiales para su difusión a nivel local.

En total, cada candidata/o apareció en las pantallas de TV de todos los canales un promedio de 90 veces durante un mes y medio, y habló cerca de 200 veces en las 300 radios que fueron parte del circuito contratado. Se contrataron alrededor de 200 vallas publicitarias y se publicaron más de 3 millones de cartillas informativas además de las separatas en periódicos de circulación nacional.

El eje central de la difusión se concentró en la publicación y entrega de aproximadamente 2 millones y medio de cartillas departamentales que contenían los méritos de cada candidata/o las cuales fueron entregadas por los Tribunales Electorales Departamentales y las brigadas juveniles que en un número cercano a 1000 recorrieron los espacios urbanos del país. En el campo, se coordinó con alcaldías y organizaciones sociales, además del Ejército, en algunos casos, para la entrega de este material.



### **3. *El monitoreo de los medios***

También se desarrolló una acción institucional de monitoreo a través de un equipo nacional, una empresa especializada, además de equipos y empresas contratadas a nivel departamental que realizaron el seguimiento a las entrevistas y despliegue de los medios en relación al cumplimiento del Reglamento de Difusión de Méritos en el proceso electoral. La contratación de la empresa de monitoreo nacional tardó en realizarse por razones administrativas; sin embargo, con la posibilidad de descentralizar recursos a los departamentos, en varios de ellos se realizó la contratación de empresas de monitoreo o la contratación de personal para esa labor. A nivel nacional se organizó un equipo rotativo de 8 personas para la realización del monitoreo durante los 90 días del proceso bajo la responsabilidad del OEP.

Asimismo, para el cumplimiento de los espacios contratados en los distintos medios de comunicación, se organizó un equipo procesador de las denuncias recibidas por el TSE sobre incumplimientos del Reglamento. Esta unidad fue la que se encargó de procesar, investigar y elaborar un informe técnico respecto a la pertinencia de las denuncias efectuadas; para luego enviarlas a consideración del Tribunal Supremo Electoral, instancia que dictaminó las resoluciones finales.

Se recibieron cerca de 50 denuncias a lo largo de la vigencia del Reglamento para Difusión de Méritos: 17 tuvieron que ver con aclaraciones y explicaciones pedidas por candidatas/os para la aplicación del reglamento; también sectores de la sociedad civil realizaron consultas, 1 con un medio de comunicación; y finalmente, 32 referidas a candidatas/os que hubieran realizado propaganda y promoción de sus candidaturas.

Cabe mencionar en este apartado que el trabajo a nivel institucional se realizó en forma precaria con los medios disponibles, ya que una vez más, por razones administrativas, no se pudo contar a tiempo con el material requerido para la realización de un trabajo profesional. Finalmente, cuando la empresa nacional de monitoreo pudo ser contratada, ya avanzado el proceso, se cotejó retrospectivamente a los medios en los espacios comunicacionales requeridos.

### **4. *El proceso de capacitación***

La estructura básica de capacitación del SIFDE consta de un oficial y un técnico por departamento para coordinar el conjunto de los procesos de capacitación. En coyunturas

electorales, el SIFDE realiza a nivel nacional la contratación de 9 especialistas para la organización y el desarrollo de la capacitación. Lo propio ocurre con los departamentos que contrataron en total a 326 capacitadores para apoyar el proceso.

El equipo nacional, en coordinación con los responsables departamentales planificó el proceso de socialización a los capacitadores locales con base en módulos de capacitación: Motivacionales, Metodológicos, Conceptuales, Legales y Procedimentales. Las temáticas transversales fueron en torno a las leyes electorales, la democracia intercultural, los procesos de capacitación, las franjas de elección judicial, trabajo en equipo y gestión de conflictos, sistemas electorales, proceso de votación; además, temas que tenían que ver con las emociones y con el papel del facilitador para potenciar el rol de los capacitadores.

Estos contenidos permitieron capacitar inicialmente a los 326 capacitadores que fueron los responsables de su reproducción departamental. A través de la capacitación departamental se logró realizar cursos con más de 5.000 notarios y 100.000 jurados electorales en todo el país.

También en este proceso se insistió mucho en la relación y alianza con las organizaciones sociales, alcanzando a realizar talleres de capacitación con cerca de 729 organizaciones sociales en todo el país, en las que se capacitó a más de 117.000 personas que componían dirigentes y bases de distintos sectores. Además, para acompañar este proceso de capacitación masivo, el equipo nacional elaboró materiales autodidácticos como: las guías de notarios, las cartillas de jurados electorales, un rotafolio de capacitación para jurados electorales, una guía para la elaboración de guías electorales y el denominado material gigante para capacitación de jurados electorales.

El equipo nacional además realizó un proceso de monitoreo de las capacitaciones departamentales, capacitó al personal de los Tribunales Electorales Departamentales (TED) y del TSE; asimismo, acompañó y coordinó el monitoreo de los centros de votación en la ciudad de La Paz. Finalmente, otro aporte fue el de realizar propuestas para el material electoral para consideración de los vocales los cuales fueron tomados en cuenta por quienes los aprobaron.



## IV. ACERCA DEL TRABAJO REALIZADO

### 1. *Cantidad y calidad de información*

No existe argumento posible ni del oficialismo ni de la oposición para evaluar los resultados finales a partir de “una falta de información sobre los candidatos/as”. Sin embargo, lo que sí debería entrar en consideración es la calidad de información otorgada, ya que dentro de los parámetros normales de una campaña electoral en cantidad de difusión se sobrepasaron las expectativas, aunque tendremos que preguntarnos por la calidad de la información en un proceso electoral tan distinto y cargado de los elementos que en líneas anteriores se abordaron.

Además del contexto político que generó posicionamientos antigubernamentales los cuales se recargaron en el proceso electoral, tendremos que tomar en cuenta otros elementos como el hecho de que los candidatos/as, todos con un perfil académico por el que fueron preseleccionados por la Asamblea Plurinacional, eran ampliamente desconocidos para la población por cuanto no habían tenido carrera ni recorrido político. Había mucha similitud en relación al perfil y exposición de méritos; y las diferencias podrían ubicarse en la capacidad de elocuencia, la experiencia o bien en algunas características de su personalidad que los postulantes dejaban escapar; aun así, para la mayoría era difícil decidir sobre los mejores representantes para el Órgano Judicial.

Otro aspecto de suma importancia es que tradicionalmente en los procesos electorales, los partidos políticos eran los encargados de dar a conocer a los candidatos (muchas veces de forma prebendal), ofreciendo trabajo o bien repartiendo cosas u ofrecimientos futuros. En definitiva, en estos casos, existe un involucramiento institucional que, más allá de los fines partidarios, establece una relación entre el candidato y la población. Pueden hablar con él, compartir inquietudes, comprometerlo al cumplimiento de determinadas promesas, etc.; y aunque muchas veces esto ha sido parte de un circo electoral, la población se sintió involucrada e incorporada en las decisiones que tomaría con su voto. En las elecciones judiciales, los candidatos/as, bajo el principio de igualdad de oportunidades, debieron abstenerse de realizar campaña de sus méritos quedando a la espera de invitaciones colectivas, conscientes de que la población no sólo quería verlos o escucharlos en los medios de comunicación sino también intercambiar ideas directamente con ellos/as.



## 2. *La papeleta electoral*

Ya a nivel de la papeleta, a pesar de la insistencia de la explicación en los medios de comunicación sobre cada una de las franjas para la elección, fue complicado porque históricamente el tema de la justicia y su funcionamiento fue ajeno a la vida de la mayoría de la ciudadanía, y tan sólo se vivieron las consecuencias de las decisiones de esos poderes. La explicación realizada, por su complejidad, sólo contribuía a exaltar la ajenitud de los que serían elegidos en relación a la vida cotidiana de las personas. Muchos bolivianos/as asumieron el reto de elegir con su voto, pero otros/as no se sintieron involucrados en algo que siempre les había resultado lejano. Esta es una limitación histórica que habrá que superar en el proceso que sigue.

La papeleta, en su extensión, contribuyó de alguna manera a la confusión ya que a pesar del proceso de difusión de méritos, los y las votantes se encontraban ante cerca de 70 candidatos/as, cuyos méritos no les decían mucho o bien les generaban interrogantes, y en algunos casos, desconcierto para encontrar a aquellos candidatos/as que les llamaban la atención, pero que físicamente no podían ser reconocidos en la papeleta. Será importante tomar en cuenta este aspecto para que en el futuro, cada espacio electoral tenga su propio momento de decisión, la ciudadanía participe más, y conozca con mayor precisión a los candidatos/as que elija y que considere los más apropiados.

## 3. *Los recintos electorales*

Todos los factores antes dispersos en el contexto confluyeron el día de la votación para poner de manifiesto varios aspectos que merecen ser considerados para su evaluación. Entre ellos la afluencia de electores que en cifras finales llegó a un 80% del padrón y que generó enormes filas en las mesas de votación. Sin embargo, no pasaría mucho tiempo antes de que se pusiera en evidencia la gran ausencia de jurados electorales y a nivel urbano que debían hacer de organizadores del proceso. La consecuencia inmediata fue la improvisación de jurados, elegidos de la fila y sin ninguna capacitación (situación que se pondría de manifiesto en el momento final, en el conteo de los votos por parte de los jurados que desconocían el acta electoral).

Otro elemento sobresaliente fue el de los delegados de mesa, trabajo antes realizado por los partidos políticos; y que para esta elección, se pretendió sustituir en los votantes de cada mesa para que realizaran control social; sin embargo, en demasiados lugares “brillaron



por su ausencia”, o bien al ser parte de los sectores opositores organizados para el voto nulo, presionaron en los conteos para que esta tendencia se acentuara (el caso de las mesas anuladas en Santa Cruz donde se inflaron datos).

También fue evidente el desconcierto de muchos votantes que ya no encontraron sus antiguas mesas de votación o que no figuraban en las listas. Todos estos casos y muchos otros no contaban con una adecuada orientación organizada por recintos, además, los centros de atención telefónica o bien de la página Web se encontraban saturados como para brindar este servicio de información.

Al no existir control y supervisión de la OEP en muchas mesas electorales, no se tomaron en cuenta muchos detalles que fueron importantes a la hora de llegar a votar informado. En muy pocos casos se visualizaba la papeleta electoral para información ciudadana, así como las cartillas con información sobre los méritos. Ni qué decir sobre personal o los mismos jurados con la disposición de informar y explicar a los votantes que preguntaban.

Finalmente, en el momento de la culminación del conteo, muchos jurados que fueron improvisados no tenían la suficiente información para el llenado del acta electoral, así que de esa manera se suscitaron errores matemáticos que luego tuvieron que ser subsanados por el proceso de cómputo para las Elecciones de Magistrados y Justicia (COFAX), el sistema informático del OEP.

#### **4. *Los resultados electorales***

Una vez transcurrido el proceso electoral, los resultados no dejaron de sorprender a propios y extraños, a oficialistas y opositores. La creciente expectativa opositora por un avasallante voto nulo no se hizo contundente, salvo en algunas ciudades; sin embargo, con el voto rural y en las ciudades intermedias, los resultados finales arrojaron casi un empate técnico entre votos nulos y votos válidos que fluctúan entre el 35% y 40% del total, a los que deben sumarse un 15% a 18% de votos blancos. Varias interpretaciones se realizaron según la expectativa política, pero en cuanto a la responsabilidad del Órgano Electoral Plurinacional, es necesario subrayar algunos aspectos importantes.

La contundente participación ciudadana en el proceso electoral que bordea el 80% de la población votante, cifra en crecimiento, es un logro de la democracia en esta nueva etapa,



y expresa a todas luces que la población ha decidido que el voto sea el camino de la toma de decisiones importantes para el país. Esa es la principal legitimidad del proceso.

En segundo lugar, en la medida en que la difusión de méritos estuvo bajo la responsabilidad del TSE, la cantidad de votos nulos resultantes fue motivo de diversas acusaciones (que ya fueron contraargumentadas anteriormente), por lo que no está demás sostener que no es posible apelar simplemente a “la falta de información” como explicación principal, dejando de lado el contexto político del país y las propias condiciones en las que el OEP tuvo que desenvolver su trabajo. Y no sólo eso, sino que queda pendiente reflexionar acerca de la posibilidad del OEP de dar mayor información de la que se brindó en los medios, sin contar con el apoyo decidido y movilizado del conjunto del Estado y de las organizaciones sociales que habrían generado una corresponsabilidad beneficiosa para el proceso democrático.

En cuanto a los votos válidos, está por demás mencionar que las reglas del proceso estaban establecidas y los magistrados/as elegidos lo fueron por simple mayoría. De esta manera, las nuevas autoridades judiciales tienen toda la legalidad de su victoria electoral, y nadie puede poner en juicio la legitimidad de un proceso en el que el 80% de los bolivianos y bolivianas aceptaron participar. Basta mencionar que en un universo electoral de votantes efectivos, existen elegidos hasta con cerca de medio millón de votos, cifra que en la historia democrática del país tiene suficiente legitimidad frente a cifras que no sobrepasan los 200.000 votos en el caso de elección de algunos diputados, senadores y hasta presidentes. Más aún cuando en el pasado inmediato eran unos cuantos diputados los que pactaban los nombres de los elegidos como autoridades judiciales.

En cuarto lugar, también se debe mencionar que a lo largo de la difusión de méritos, se dejó establecido claramente que el voto válido era el que elegía, que los nulos y blancos no decidían. Pueden existir múltiples razones por las que se pudo haber votado nulo o blanco, desde la simple confusión, el no convencimiento, hasta la militancia opositora en esta decisión. Lo que sí se puede aseverar es que nadie es propietario político del voto nulo como pretendieron hacer creer los sectores opositores. En términos políticos, esto puede ser considerado un síntoma a ser analizado en el contexto, por los distintos actores políticos, a fin de obtener conclusiones para el futuro.



## 5. *El respeto pleno al voto*

Más allá de las acusaciones de voto consigna del oficialismo, o de propaganda vetada de los candidatos/as en diversos espacios donde interactuaron bajo distintas razones, el voto de la mayoría de los válidos tuvo una inclinación clara por los que representaban a los indígenas originario campesinos (IOC), es decir, el voto “sombbrero” y el voto “pollera” fueron los contundentes y expresan dos elementos. Primero, el que incluso más allá de las personas existe una clara inclinación por la inclusión y la interculturalidad por parte de un gran segmento del electorado que a su vez se sintió identificado con esos candidatos/as por ser parte de su propia identidad. Segundo, en el conjunto de candidaturas eran sobresalientes quienes ostentaban su propia vestimenta e identidad al momento de postularse, así como el tema de género que permitió que un mayor número de mujeres fueran elegidas.

Se presentaron algunas fallas procedimentales derivadas de la falta de coordinación institucional que pudieron ser reparadas por el propio sistema informático. Nos referimos a fallas de sumas aritméticas que fueron interpretadas maliciosamente por algunos sectores políticos como manipulación de datos, y que fueron convenientemente explicadas con el sistema COFAX que no permite la acumulación de fallas aritméticas y las remedia. No ocurrió así con 36 mesas electorales, una en Oruro y 35 en Santa Cruz que fueron anuladas por cuanto los jurados alteraron deliberadamente las actas electorales para propiciar y favorecer al voto nulo, ya que los números inflados sobrepasaban en demasía a los votos emitidos.

Finalmente, no está demás decir que se concluyó el proceso como se inició, en medio de un contexto político de confrontación, en cuyo escenario los sectores opositores no pudieron encontrar mejor argumento que enlodar al TSE con diversas acusaciones para deslegitimar el proceso y justificar el que no pudieran convencer a la mayoría de la ciudadanía de votar nulo, que era el principio de su pretendida reorganización política. Los ataques no cesarán, pero el que se haya elegido a las autoridades judiciales y del Tribunal Constitucional, iniciando un nuevo proceso de transformación para el país es, sin lugar a dudas, una victoria democrática.

## V. APRENDIZAJES

Bolivia ha vivido una experiencia democrática trascendental en su historia. Nos hemos atrevido a avanzar en los procesos democratizadores más allá de lo que el mundo liberal hizo



hasta ahora, y transitar en la democracia intercultural hacia rumbos que nos permitan cada vez una mayor participación, junto a una mayor decisión que construya un nuevo país.

Necesitamos reflexionar profundamente sobre la experiencia que acabamos de vivir para sacar lecciones para nuestra democracia intercultural hacia el futuro. Proponemos unas primeras conclusiones en ese sentido.

- El proceso de transformación del país definitivamente se ha constitucionalizado y se ha impreso en la conciencia de la mayoría del pueblo a través de su participación. Las transformaciones necesarias en la justicia tienen como correlato su democratización a través de la elección de los magistrados/as (con las reglas establecidas por la Constitución y las leyes electorales vigentes) cuya experiencia acabamos de vivir.
- El contexto político del país ha condicionado la participación y el proceso de elección de los magistrados/as, pues la ciudadanía y algunos sectores opositores junto a medios de comunicación pretendieron deslegitimar el proceso bajo diversos tipos de acusación que en realidad ocultaban el propósito ideológico de oponerse a una mayor democratización en el país, y en este caso particular, de la justicia.
- El Órgano Electoral Plurinacional, como nuevo órgano de Estado, ha administrado la primera elección intercultural, en un proceso de institucionalización que no concluye y que tiene todavía muchas dificultades para diferenciarse de la identidad institucional de la antigua CNE, y dar paso a una institucionalidad plurinacional que permita el despliegue de la democracia intercultural.
- Se han cumplido con todos los pasos procedimentales que han permitido una masiva participación de la ciudadanía (80% del padrón) en el proceso electoral, como fundamento de que la población históricamente ha apostado a la democracia y la participación para seguir cambiando el país.
- Los procesos de capacitación desarrollados por el OEP en este proceso electoral, que se masificaron a nivel nacional, tropezaron con la dificultad de explicar a la ciudadanía el contenido de la democracia intercultural así como el de las responsabilidades de las autoridades a ser elegidas, por cuanto históricamente el pueblo estuvo excluido de estas decisiones que eran adoptadas por los grupos de poder y los partidos políticos.
- La estrategia comunicacional desarrollada por el OEP a través del SIFDE contempló una presencia masiva en todos los medios de comunicación; sin embargo, la dificultad real fue la de entusiasmar a la población para participar con candidatos/as desconocidos, con perfiles académicos que no decían mucho y con los que la ciudadanía no podía



interactuar sino a través de las pantallas de TV y de las radios, por las reglas establecidas en este proceso electoral.

- El SIFDE aún debe construir un proceso de institucionalización que contemple una responsabilidad fundamental en el plan estratégico de la OEP, de ser el impulsor y promotor de la democracia intercultural. Para eso deberá existir un proceso de cualificación del personal en función de la capacidad y el compromiso, de reglamentos que permitan su funcionamiento, de una estructura administrativa que mejore su eficacia, de planes y proyectos que estén en función de la construcción institucional, de mayores niveles de relacionamiento e inserción con la sociedad civil a partir del acompañamiento y fortalecimiento de las democracias.
- Frente a la complejidad de elegir y entender lo que se elegía, la campaña del voto nulo tuvo una gran cobertura en medios de comunicación para generar todavía mayor desconcierto y confusión, al margen de posturas políticas de sectores de oposición que realizaron grandes inversiones para difundir su oposición al gobierno y convertir la elección de magistrados en un aparente proceso plebiscitario.
- Dentro de las reglas del mercadeo político, el Órgano Electoral no logró generar un ambiente electoral establecido por las reglas de mercado, precisamente porque el principio fundamental de la igualdad de oportunidades buscaba generar alternativas a la comercialización de los candidatos. Precisamente por eso, una parte de la ciudadanía no se sintió involucrada en el proceso de elección porque sus intereses no se veían reflejados, tarea que realizaban los partidos políticos, principalmente a nivel urbano, haciendo ofrecimientos y repartiendo prebendas para ganar el voto.
- Una parte de la población, principalmente de las áreas rurales, asumió el reto de la transformación de la justicia a través del voto y ello se vio reflejado en el tipo de elección que se realizó, y que priorizó dos características fundamentales de candidatas y candidatos, las que expresen la identidad IOC y también las de género.
- Una parte de los medios de comunicación, además de propiciar y amplificar las posiciones sobre el voto nulo, no contribuyeron a que la población pudiera tener una adecuada información para elegir. Se limitaron, dentro de las reglas del mercado, a lograr recursos a partir de los contratos de publicidad establecidos con el OEP, único autorizado para realizar la difusión de méritos.
- Existieron también medios de comunicación que realizaron el esfuerzo de ser creativos en espacios de presentación y entrevistas de candidatos/as que permitieron un mayor conocimiento de la calidad de los candidatos/as que participaban en las elecciones. Sin embargo, la ausencia de debate, como suele ocurrir en procesos electorales tradicionales,

reducía el interés de televidentes y radioescuchas en los medios de comunicación.

- Algunas fallas en la coordinación de la OEP reflejaron la falta de institucionalidad del nuevo Órgano de Estado, las cuales fueron enfrentadas con una gran voluntad democrática de los nuevos actores y de experiencia procedimental de antiguos funcionarios.
- El contenido de transparencia del proceso tuvo como aval fundamental al sistema biométrico del padrón electoral. Los más de 123.000 jurados sorteados al azar por el sistema informático, así como el control social realizado por los miles de electores en las mesas, y finalmente el sistema informático COFAX que permitió que las fallas aritméticas cometidas por varios jurados fueran remediadas de forma automática sin que mediara ninguna acción política, ayudaron a esa labor transparente del OEP.
- La deslegitimización previa de los preseleccionados; las acusaciones de atropello a la libertad de expresión, las de digitalización de los jurados y finalmente las de fraude, realizadas por sectores opositores, y amplificadas por los medios de comunicación, no tienen fundamento en la realidad de este proceso electoral y expresan más bien la oposición política al gobierno antes que el reconocimiento del proceso de democratización de la justicia definido en la Constitución.
- Las y los elegidos tienen finalmente la legalidad del cumplimiento de las reglas establecidas en las leyes electorales, y tienen la legitimidad de un 80% de participación ciudadana en un proceso de transformación de la justicia decidido por la mayoría del pueblo en la Constitución, y que ha modificado sustancialmente la forma excluyente en la que los magistrados fueron elegidos en el pasado.
- El único voto que elije es el voto válido; el voto nulo y el blanco son un “no-voto” que expresan un síntoma que los actores sociales deben tomar en cuenta para sus conductas políticas; sin embargo, no existe la pretendida interpretación de sectores opositores de convertir los votos nulos en una cruzada contra el proceso de transformación que vive el país.
- Finalmente, hemos construido un referente de la nueva forma de entender la democracia, de la que aún debemos aprender para seguir transformando nuestra convivencia y donde el mercado no puede ser el único referente que norme nuestras decisiones en función de tan sólo los intereses personales, y sí la necesidad de que también los intereses colectivos se hagan parte de nuestra vida para seguir construyendo un mejor país.



## LITERATURA CONSULTADA

Bolivia. *Ley 018: Ley del órgano Electoral Plurinacional*. Promulgada el 16 de junio de 2010.

Bolivia. *Ley 026: Ley del Régimen Electoral*. Promulgada el 30 de junio de 2010.

Bolivia. *Ley de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas "Marcelo Quiroga Santa Cruz"*. La Paz, Bolivia: Ministerio de Transparencia Institucional, 2010.

Bolivia. Tribunal Supremo Electoral. *Reglamento para la difusión de méritos y prohibición de propaganda para las elecciones judiciales*. Promulgado el 16 de octubre de 2011,

## Diseño del Instituto de Formación y Estudios en Democracia

Hugo Picado León\*

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 22 de mayo de 2012.

**Revisión, corrección y aprobación:** 25 de junio de 2012.

**Resumen:** El Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica fue creado mediante el nuevo Código Electoral de 2009 y comenzó a funcionar en junio de 2010. Este artículo describe sus antecedentes, su fundamento normativo, sus criterios de trabajo, sus funciones, su estructura organizativa, su financiamiento y sus principales desafíos en el contexto de la democracia costarricense.

**Palabras clave:** Capacitación electoral / Educación cívica / Gestión de conocimiento / Desarrollo de la democracia / Valores democráticos / Organismos electorales / Costa Rica.

**Abstract:** The Institute for Education and Studies in Democracy (IFED) of the Supreme Tribunal of Elections of Costa Rica was created by the new Electoral Code of 2009 and became operational in June 2010. This article describes its background, legislative basis, criteria for work, functions, organizational structure, financing and the main challenges in the context of Costa Rican democracy.

**Key Words:** Electoral training / Civic education / Knowledge management / Development of democracy / Democratic values / Electoral bodies / Costa Rica.

---

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



## INTRODUCCIÓN

En los últimos años han surgido nuevas expectativas respecto al rol del TSE dentro de la sociedad costarricense. Además de sus clásicas funciones de registro civil, administración electoral y justicia electoral; ahora el TSE asume un papel más proactivo en lo atinente a la promoción de la cultura cívica. El nuevo Código Electoral, promulgado en setiembre de 2009, dispone la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) dentro de la estructura del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Este artículo describe los antecedentes, el fundamento normativo, los criterios transversales de trabajo, las funciones, la estructura organizativa, el financiamiento y los principales desafíos que enfrenta el IFED.

### 1. *Orígenes del IFED*

El Instituto de Formación y Estudios en Democracia nació mediante disposición legal, dentro del trámite del nuevo Código Electoral promulgado en 2009. Por tal razón, el origen del IFED se inserta en el largo trámite que supuso la nueva legislación electoral costarricense, más precisamente en el momento y las circunstancias que propiciaron el acuerdo de los congresistas respecto a su creación. El anterior Código Electoral costarricense databa de inicios de la década de 1950, justo después de la conflagración bélica de 1948. Su reforma más significativa había ocurrido en 1996, aunque ella resultó insuficiente para dotar al país de una legislación moderna.

Apenas dos años después, en 1998, el Tribunal Supremo de Elecciones realizó esfuerzos por impulsar un rediseño integral de la ley electoral, canalizados en tres líneas de acción: 1) la elaboración de un Código Electoral tipo para América Latina, en conjunto con el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL); 2) el nombramiento de un Comité de Notables –integrado por académicos y políticos de amplia trayectoria– que revisó y recomendó cambios al régimen electoral costarricense, y; 3) la consulta a funcionarios electorales de amplia experiencia técnica, respecto a las transformaciones legales necesarias. Con base en esos insumos, el Tribunal Supremo de Elecciones formuló un proyecto de nuevo Código Electoral que fue presentado a la Asamblea Legislativa en enero de 2001.



Dentro del largo trámite de las reformas, a inicios de la legislatura 2006-2010, el TSE impulsó la inclusión de una norma que autorizara la creación del IFED<sup>5</sup>.

La iniciativa del TSE se vincula a un proceso de autoevaluación que puso en evidencia la carencia de herramientas institucionales para dar adecuada respuesta a las demandas del entorno en lo referente al rol de los organismos electorales en capacitación electoral y formación en democracia. En esa línea, Sobrado González (2008) planteó la necesidad de un nuevo abordaje de la educación cívico-democrática, el cual debía comprender las siguientes características:

1. *Brindar a los eventos y procesos correspondientes un sentido de coherencia, continuidad y sostenibilidad.*
2. *No restringirse a actividades de complemento curricular en el seno de escuelas y colegios ni a la técnica electoral.*
3. *La población meta debe ampliarse, para abarcar a otros sectores tales como: la militancia de los partidos políticos, los jóvenes ciudadanos, poblaciones indígenas y otros sectores tradicionalmente excluidos de la participación política.*
4. *Fortalecer los vínculos establecidos con las instituciones universitarias y extenderlos a otras instituciones públicas y a organizaciones no gubernamentales, en orden a romper esquemas de asilamiento social.*
5. *Complementar el suministro de información teórica, con metodologías que acerquen el concepto de democracia a los problemas propios de la vivencia cotidiana de los costarricenses y sirvan para interiorizar los valores democráticos en su dimensión concreta y operativa.*
6. *Que se trate de esfuerzos educativos orientados al ejercicio de la libertad, la conciencia crítica, la solidaridad y la ciudadanía activa, es decir, que estimulen la participación activa y comprometida de todos con los asuntos que conciernen al interés común y las necesidades comunales. Sobre este particular, es de esperar que ello se traduzca en actitudes menos individualistas y más favorables respecto del involucramiento ciudadano en las organizaciones y actividades partidarias, cuyo fortalecimiento, modernización y democratización interna ha de ser un eje filosófico constante en este ámbito.*
7. *Ha de procurarse una adecuada perspectiva de género y un enfoque incluyente.*

En consecuencia, la iniciativa del TSE para la creación del IFED se explica, en buena medida, por la necesidad de herramientas para atender las nuevas expectativas ciudadanas respecto al rol que el organismo electoral debía asumir en términos de promoción de valores

5 Dentro del buen ánimo del TSE para crear el IFED, tuvo especial influencia conocer el funcionamiento de las centrales de capacitación alemanas que se facilitó por la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en su sede costarricense. Asimismo, en la gestión de la idea de crear un Instituto de este tipo, hubo aporte de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Costa Rica). Véase Sobrado González (2008) y Sojo (2008).



democráticos. Estas expectativas se pueden vincular a la necesidad de llenar el vacío en capacitación ciudadana que los partidos políticos fueron abandonando desde la década de 1980<sup>6</sup>.

Al inicio de su discusión legislativa, la creación del IFED gozó de buena acogida entre las diputadas y diputados integrantes de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos. Sin embargo, al final del trámite la norma estuvo a punto de ser suprimida lo que se evitó mediante algunos cambios en la redacción que enfatizaran su vocación a la democracia inclusiva, a la vez que, por las reservas de algunos legisladores a crear más burocracia, se removió del proyecto la propuesta de dotar al Instituto de personería jurídica instrumental. El Código Electoral entró en vigencia en octubre de 2009, incluyendo un artículo 309 referente a la creación y funciones del IFED. Finalmente, el IFED entró en funcionamiento el 1.º de junio de 2010, según acuerdo del Tribunal Supremo de Elecciones, de la Sesión Ordinaria n.º 045-2010, celebrada el 25 de mayo de 2010<sup>7</sup>.

## 2. *Fundamento normativo*

Según el encabezado del artículo 309 del Código Electoral, el Instituto de Formación y Estudios en Democracia es una dependencia del Tribunal Supremo de Elecciones dedicada a formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y a los partidos políticos, tendientes a promover los valores democráticos y la participación cívica. De esa forma se indican, de la manera más general, los dos públicos meta del IFED que luego serán desarrollados en los

6 Por este motivo, resulta de crucial importancia lo decidido por éste en sesión del 22 de febrero de 2007, a propósito de la definición del nuevo marco filosófico institucional y el “Escenario para el Plan Estratégico Institucional 2008-2012”, en cuanto fijó como visión institucional la siguiente: *“Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática”*. En armonía con esa nueva visión, también determinó como uno de los escenarios de ese Plan Estratégico, el siguiente componente dentro el eje temático “comunicación”: *“... con el objeto de fortalecer y reposicionar la imagen institucional y la educación cívico-democrática, es necesario impulsar, a través de una acción estratégica en coordinación con la Comisión de Asuntos Académicos, la promoción de la cultura democrática”*. (Sobrado González 2008:8).

7 *El apoyo legislativo a la creación del IFED reconoce la necesidad de fortalecer la capacitación partidista y la formación en democracia, más allá del papel que en ese sentido juegan los partidos políticos. “En Costa Rica, la capacitación política ha sido la gran víctima de la intermitencia institucional de los partidos nacionales. Efectivamente, estos partidos son básicamente organizaciones en estado latente entre procesos electorales. El Partido Liberación Nacional (PLN) acostumbra “despertar” cuando organiza sus procesos internos y oficialmente da inicio a la campaña para los comicios nacionales -liderada por los miembros de la facción ganadora. Una vez concluida la elección nacional, el ciclo comienza nuevamente. En el caso de los otros partidos importantes del país, el Partido Acción Ciudadana (PAC) ni siquiera ha tenido primarias en su breve historia, mientras que el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) ha seguido una dinámica bastante similar al PLN. En cuanto al Movimiento Libertario (ML), su estructura interna ha sido habitualmente muy cerrada. Todo ello perjudica inevitablemente la consolidación institucional de estas agrupaciones, lo que a su vez redundo en un alarmante déficit de capacitación y formación política. Todo esto, valga decir, es percibido como una de las causas del desencanto hacia los partidos políticos”*. (Sánchez Campos 2007:6).

incisos de la norma, a saber, la ciudadanía y los partidos políticos. El concepto de ciudadanía debe entenderse no en sentido normativo restringido, es decir, como los costarricenses mayores de 18 años y portadores de la cédula de identidad, sino en el sentido amplio, referido a los habitantes del territorio nacional e, inclusive, a las personas de nacionalidad costarricense que viven fuera del país. Así se deduce, por ejemplo, del encargo expreso al IFED para colaborar con el sistema educativo, incluyendo estudiantes de primaria y secundaria, sin distingos de edad o nacionalidad. En cuanto a los partidos políticos en su condición de actores protagónicos de la contienda electoral, la competencia del IFED abarca a los partidos de escala nacional, provincial y cantonal.

La función del IFED es esencialmente pedagógica, pues, según el referido artículo 309, le corresponde formular programas de capacitación tendientes a promover por una parte, los valores democráticos y, por otra, la participación cívica. Esta disposición normativa es importante, pues permite desarrollar un discurso a partir de valores democráticos, así como asumir una posición normativa favorable a la participación ciudadana. La norma no indica cuáles valores han de ser enfatizados, dejando al IFED la potestad de definir la carga axiológica del concepto democrático y de decidir los énfasis que mejor se adapten a determinada coyuntura.

La posición normativa favorable a la participación ciudadana es importante, pues dentro del ámbito de una sociedad democrática como la costarricense, hay posiciones afines a la teoría elitista de la democracia, según la cual, a la democracia conviene una ciudadanía poco participativa, dedicada a sus asuntos privados, que deje el espacio público en manos de los políticos profesionales. Con un encargo expreso de asumir una posición a favor de la participación ciudadana, el IFED se ve librado de mantener posiciones ambiguas o neutrales frente a perspectivas elitistas y, por el contrario, ha de promover la participación ciudadana. Esta posición normativa a favor de una ciudadanía activa se retoma luego como uno de los criterios transversales a todo el trabajo que realice el IFED.

### ***3. Criterios transversales de trabajo***

Según su diseño legal, el IFED ha de respetar tres criterios transversales en todas las tareas que realice: la neutralidad, la inclusión y la promoción de ciudadanía activa.



**a. Neutralidad**

La neutralidad es un criterio transversal de trabajo según el diseño normativo del IFED. Como unidad adscrita al Tribunal Supremo de Elecciones, máximo organismo electoral en Costa Rica, la absoluta neutralidad de este debe también caracterizar al IFED. Conforme a su diseño normativo, el IFED no debe sustituir a los partidos políticos en sus funciones de adoctrinamiento, ni puede promover ninguna posición ideológica en particular. Consecuentemente, el énfasis pedagógico del IFED debe dirigirse a la democracia procesal, evitando la ideología político partidista. Eso no significa que el IFED deba permanecer del todo ajeno a la discusión político partidista, pues bien puede propiciar espacios deliberativos que permitan a los partidos expresarse y a la ciudadanía informarse, pero tratando las propuestas políticas con absoluta neutralidad. Asimismo, el IFED puede asumir una posición favorable a la democracia participativa e inclusiva, a la ciudadanía activa, y a la práctica de valores democráticos, sin por ello violentar su deber de neutralidad frente a las ideologías partidistas.

**b. Democracia inclusiva**

La inclusión constituye otro de los criterios transversales de trabajo en el IFED, incluidos expresamente por los legisladores en el artículo 309 del Código Electoral, para garantizar que las tareas se planifiquen tomando en consideración aquellas poblaciones con mayores dificultades para participar en política. El IFED, por ende, tiene una vocación a desarrollar sus actividades con enfoque de género, en procura de promover una mayor equidad en consonancia con la filosofía del nuevo Código Electoral. Además, el IFED debe tomar en cuenta otras poblaciones tradicionalmente desplazadas de los espacios de participación y de decisión política, entre las que se incluyen grupos indígenas y afrocaribeños, así como la ciudadanía con algún tipo de discapacidad. Por otra parte, habida cuenta de que Costa Rica ha seguido un modelo que privilegia la concentración urbana en el centro del país, donde se encuentran los mayores índices de desarrollo humano, el mandato inclusivo del IFED incluye la obligación de trabajar con una visión regional. En consecuencia, sus tareas no deben concentrarse exclusivamente en la Gran Área Metropolitana, sino alcanzar también las demás regiones geográficas del país.

**c. Ciudadanía activa**

La promoción de ciudadanía activa se relaciona con la posición favorable a la participación ciudadana. Ciudadanía activa es un concepto teóricamente profuso, vinculado



a la tradición republicana desde Tito Livio, Cicerón y Maquiavelo, hasta pensadores recientes como Hanna Arendt, Jürgen Habermas o Philip Pettit, entre otros. La tradición republicana encuentra sus orígenes en Aristóteles; toma forma en Cicerón; de ahí también pasa a Maquiavelo y luego se reproduce en Locke y Montesquieu. El republicanismo plantea un concepto fuerte de democracia anclada en el Estado de Derecho acordado por una ciudadanía potenciada. Esto es sumamente apropiado para hacer una crítica de la democracia desde la democracia, a partir de la premisa de que los problemas de la democracia se resuelven con más democracia <sup>8</sup>.

En pocas palabras, a partir del encargo de promover ciudadanía activa, el régimen electoral permite al IFED desarrollar un discurso ligado a un concepto fuerte de democracia que deriva en posiciones normativas tales como: a) la valoración positiva de la deliberación; b) la valoración positiva de la recuperación de espacios públicos; c) la valoración positiva de la participación de la ciudadanía; y, d) la necesidad de evaluar la interacción entre instituciones y actores.

#### **4. Funciones**

El diseño normativo del IFED se ocupa en describir sus tareas. Siete son las tareas asignadas por ley:

1. Realizar programas de formación de ciudadanía activa.
2. Capacitar e informar a la población en el ejercicio de los derechos electorales, el sistema democrático y el rol de los funcionarios de elección popular.
3. Ofrecer capacitación a los partidos políticos en administración electoral, justicia electoral, democracia y organización interna.

---

8 La tradición republicana conceptualiza al voto como un instituto liberador. ¿Liberador de qué? De la privatización de la vida del ciudadano; un ciudadano que vive únicamente para sí mismo es un ciudadano débil, sin espacio público, sin posibilidad de canalizar sus exigencias a la sociedad. El voto puede conceptuarse de dos maneras: en la tradición liberal, predominante, al votante se le entiende como un consumidor; se utiliza la analogía del mercado donde hay un grupo de vendedores de ofertas políticas y otro grupo de compradores que aceptan o no esa oferta política. En la tradición republicana, por el contrario, el votante es un contralor del poder; es un sujeto pensante que desarrolla posiciones referentes no solo a su propio beneficio, sino que por medio de su voto manifiesta también una interpretación de lo que sería el bien público. Por otra parte, dentro de la tradición liberal, el político es un mero negociador. Mientras que en la tradición republicana se potencia la función parlamentaria del político, no referida solo al Poder Legislativo sino a la necesidad de liberación en el espacio político porque para la aproximación republicana, en política no existen absolutos; la realidad política no se puede retratar únicamente en blanco y negro. Respecto a la tradición republicana, sus orígenes y propuestas, ver Petit (1999 y 2004), Pocock (2002), Béjar (2000), Domènech (2004), Gargarella, Ovejero y Martí (2004). Para una crítica al republicanismo desde el liberalismo, ver Villaverde (2008).



4. Colaborar con los partidos en formación ciudadana.
5. Fomentar la investigación sobre democracia y elecciones.
6. Administrar un centro de documentación especializado.
7. Colaborar con el Ministerio de Educación Pública en programas de educación cívica.

**a. Promoción de valores democráticos**

Las dos primeras funciones, realizar programas de formación de ciudadanía activa; y capacitar e informar a la población en el ejercicio de los derechos electorales, el sistema democrático y el rol de los funcionarios de elección popular, se dirigen al público meta más extenso. La ciudadanía, en sentido amplio, y la población en general. Por una parte, se encarga al IFED realizar programas de formación de ciudadanía activa lo cual resulta acorde con la aspiración de una democracia participativa. Los programas han de componerse de diferentes proyectos que, a su vez, engloben diversas actividades. La otra función dirigida a la ciudadanía se concreta en capacitar e informar sobre el ejercicio de los derechos electorales, el sistema democrático y el rol de los funcionarios de elección popular<sup>9</sup>.

**b. Capacitación a partidos políticos**

Las siguientes dos funciones se refieren a los partidos políticos como público meta. Por una parte, el IFED debe ofrecer capacitación a los partidos políticos en administración electoral, justicia electoral, democracia y organización interna. En este caso, se trata de una oferta, es decir, se pone a disposición de los partidos una alternativa de capacitación sobre temas técnicamente ligados al régimen electoral, en los cuales se atribuye al TSE particular experticia. Además, el IFED debe colaborar con los partidos en formación ciudadana. En este caso, se trata de una función auxiliar consistente en brindar ayuda a los partidos para el desarrollo de sus propios programas de formación. El IFED no puede sustituir a las agrupaciones políticas en sus tareas de adoctrinamiento ni realizar capacitaciones con contenido ideológico partidista. Sin embargo,

<sup>9</sup> “Esta es una de las reformas de más importancia que se han introducido en el proyecto de nuevo Código Electoral, y una de las mejores razones para aprobar la iniciativa. Se trata de enviar a la ciudadanía la señal clara de que debe tomarse en serio el tema, y asumirse un compromiso real con la educación y con la formación de los valores cívicos y democráticos. Si los partidos políticos responden adecuadamente a esta demanda, y retoman la bandera de la formación y capacitación de nuevos líderes, indudablemente contarán con una herramienta de primer nivel en el Instituto de Formación y Estudios en Democracia”. (Sánchez Campos 2007:9).

sí debe brindar colaboración a los partidos en temas técnicos electorales, así como ayudarles a formular sus propios proyectos de capacitación<sup>10</sup>.

### **c. Gestión del conocimiento**

Las siguientes dos funciones se enmarcan en la gestión de conocimiento. Se atribuyen al IFED las tareas de fomentar la investigación sobre democracia y elecciones, así como administrar un centro de documentación especializado en esos temas. El Instituto, en su diseño legal, no se define como un centro de educación superior, pero sí debe fomentar la investigación sobre esos temas acudiendo, entre otros medios, a convenios de cooperación con universidades, nacionales o extranjeras, y con instituciones dedicadas a la investigación y la docencia. Tomando en cuenta la atribución de administrar un centro de documentación especializado, el TSE dispuso adscribir al IFED la anterior biblioteca institucional, con su acervo de más de diez mil documentos. Según la propia ley, el Centro de Documentación debe hacer uso de las nuevas tecnologías de la información<sup>11</sup>.

### **d. Apoyo al sistema educativo**

Otra función del IFED reside en apoyar al sistema educativo. Consiste en colaborar con el Ministerio de Educación Pública (MEP) en programas de educación cívica. La educación pública en Costa Rica comprende aproximadamente tres mil escuelas primarias y novecientos colegios de educación secundaria, cifras que varían levemente año con año. El IFED colabora con el MEP tanto en la revisión de contenidos de los cursos de educación cívica, labor coordinada por

---

10 *“La creación del IFED, vista con buenos ojos en el seno de la Comisión de Reformas Electorales y Partidos Políticos que me honra presidir, no pretende reemplazar la formación y capacitación ideológica y programática brindada por los partidos políticos. Esto corresponde exclusivamente a las agrupaciones políticas, ya que la definición del pensamiento, de las metas y objetivos políticos, y de la manera de conseguirlos es responsabilidad de cada una de ellas y no de un ente público”.* (Sánchez Campos 2009:8).

11 *“En segundo lugar, se pretende que el IFED genere y promueva sistemas de formación sobre temas políticos nacionales e internacionales. De este modo, podrá servir como un foro de discusión de gran importancia, donde personas de todos los partidos podrán informarse y dialogar sobre las materias esenciales de la política actual. (...) Como tercer aspecto, el IFED tendrá una amplia participación en el impulso y difusión de investigaciones y publicaciones relacionadas con la política y las instituciones democráticas. De esta manera, contribuirá profundamente con el conocimiento y capacidad de adaptación de los partidos políticos a las circunstancias históricas y sociales que se vayan presentando. (...) En cuarto lugar, y en estrecho vínculo con el anterior enunciado, el IFED servirá como vehículo de gestión para intercambiar información, estudios y proyectos de cooperación técnica y académica con otras entidades, dentro y fuera del país. Su contribución al acervo cultural y académico en la materia política y electoral será muy enriquecedora. (...) Por último, todo este flujo de información le permitirá al IFED establecer un centro de documentación especializado en temas políticos. Indudablemente, el uso de técnicas informáticas le permitirá no sólo a los partidos, sino también a estudiantes, académicos, investigadores y a los ciudadanos apasionados de este tema, el acceso a un innumerable bagaje de investigaciones, estudios y comentarios. Estos, sin duda, ayudarán a comprender mejor la cambiante realidad política de nuestro país”.* (Sánchez Campos 2007:9).

medio del Consejo Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ), como en la realización de talleres dirigidos a tribunales electorales estudiantiles y a gobiernos estudiantiles de todas las escuelas y colegios públicos del país.

## 5. *Estructura organizativa*

La organización del IFED responde a sus funciones sustantivas, que son, según se dijo, básicamente cuatro: la capacitación electoral, la formación en democracia, la asistencia a partidos políticos y la gestión del conocimiento. A cada función corresponde determinado contenido, público meta y contraparte que la distingue de las otras, aunque exista una filosofía en común. Pero además, la organización incluye otras funciones operativas, pero no por eso menos importantes.

### a. *Área de Capacitación Electoral*

La capacitación electoral se refiere al entrenamiento y desarrollo de destrezas necesarias para el correcto funcionamiento de los agentes electorales involucrados en la gestión de los comicios. Desde el punto de vista temático, se trata de una capacitación centrada en el Código Electoral, la jurisprudencia, los reglamentos y las directrices emanadas del Tribunal Supremo de Elecciones. Su público meta abarca todas las personas que están involucradas en el funcionamiento de las juntas electorales que incluye, según la nomenclatura utilizada en Costa Rica, a quienes funjan como integrantes de juntas cantonales, integrantes de juntas receptoras de votos, asesores electorales, auxiliares electorales, miembros del Cuerpo Nacional de Delegados, observadores nacionales e internacionales o fiscales partidarios.

En este caso, la función del IFED es auxiliar respecto a los organismos de administración electoral, dado que normalmente la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos incluye dentro de sus programas capacitar a los asesores electorales, auxiliares y miembros de juntas receptoras de votos, entre otros. Ello lógicamente obedece a que la referida dirección concentra la mayor experticia sobre los detalles técnicos de la gestión electoral y a que de ella provienen las instrucciones específicas que permiten cumplir la ley, los reglamentos y las disposiciones normativas que dicte el Tribunal Supremo de Elecciones.

Por ende, el IFED cumple una función instrumental de carácter pedagógico, colaborando con la Dirección de Registro Electoral en la definición de la estrategia metodológica y en la

mediación pedagógica de los contenidos para el desarrollo de destrezas. La frontera entre las funciones de la Dirección del Registro Electoral y del IFED debe ser clara, pues mientras la primera es un organismo electoral protagónico en la gestión electoral, el IFED no tiene a cargo labores de administración de los comicios, sino que cumple una tarea auxiliar. El IFED debería, en este sentido, aportar a la profesionalización y modernización de las estrategias y herramientas utilizadas para la capacitación electoral. Las reformas experimentadas por el régimen electoral desde la década de 1950, el crecimiento del padrón electoral, así como las propias disposiciones del TSE, han ido ampliando el público meta a capacitar tanto en el tipo de funcionarios como en el número total de personas que requieren algún tipo de capacitación para participar en la organización de los comicios.

### ***b. Área de Formación en Democracia***

La formación en democracia es una función totalmente novedosa para el Tribunal Supremo de Elecciones. No fue sino con el Código Electoral de 2009 que se atribuyó al máximo organismo electoral costarricense la tarea de promover la convivencia democrática. Esto constituye un giro en la retórica del TSE, pues de un discurso vinculado específicamente al sufragio y, por ende, a la democracia procedimental, ahora debe trabajarse el concepto de democracia más allá de lo electoral. El legislador fue sensible a la convicción de que las elecciones son importantes para la democracia, pero que la democracia no es sólo elecciones. De manera que, con la creación del IFED, se encarga al TSE la función de promoción activa de valores democráticos, en por lo menos dos vías.

La primera tiene que ver con el apoyo al sistema educativo, pues la formación en democracia debe propiciarse desde la educación primaria y secundaria. En este caso, la función del IFED es auxiliar respecto al Ministerio de Educación Pública (MEP) que es la entidad rectora de la educación pública costarricense. El apoyo del IFED se enfoca en temas de democracia y elecciones de lo cual se infiere la asesoría en procesos electorales estudiantiles y gobiernos estudiantiles, así como la cercanía con los programas de educación cívica. Mucho antes de la creación del IFED, el TSE había apoyado al MEP en la instrucción de profesores y estudiantes para la gestión de las elecciones estudiantiles que, por reglamentación del MEP, deben realizar anualmente todas las escuelas primarias y colegios secundarios del país. Sin embargo, no es sino con la creación del IFED que ese apoyo adquiere carácter de obligatoriedad legal.



Por otra parte, el IFED tiene a cargo desarrollar programas de promoción de valores democráticos dirigidos a la ciudadanía en general. Ello incluye desarrollar talleres sobre participación y valores democráticos dirigidos a la ciudadanía, proporcionar información útil para formar criterio democrático mediante el centro de documentación, el acceso a medios de comunicación e internet, promover la práctica deliberativa y dirigir actividades a poblaciones con particulares dificultades para participar en la vida política.

**c. *Área de Gestión del Conocimiento***

El Área de Gestión del Conocimiento tiene dos ramificaciones. Por una parte, la administración de un Centro de Documentación especializado en democracia y elecciones, y por otra, la realización de actividades académicas como talleres, seminarios o coloquios, así como la promoción de investigaciones sobre temas electorales o sobre democracia, entre universidades e instituciones afines. El público meta es muy amplio, pues mediante el uso de internet, investigadores, estudiantes y, al fin y al cabo, cualquier persona interesada, puede dirigir sus consultas al Centro de Documentación del IFED y obtener información bibliográfica de diferente índole; asimismo, las actividades académicas suelen estar abiertas a la ciudadanía en general. Las actividades de gestión del conocimiento ya eran realizadas por el TSE antes de la creación del IFED, sin embargo, con su creación, se propende a su fortalecimiento, centralización y profesionalización.

**d. *Área de Capacitación a Partidos Políticos***

La función de asistencia a los partidos políticos es la más novedosa dentro de la estructura del TSE, la cual antes de la creación del IFED no era realizada por los organismos electorales por considerarse obligación de los partidos procurarse su propia capacitación. Se trata de otra función auxiliar, en este caso respecto a los partidos políticos.

**e. *Funciones Operativas***

Las funciones operativas tienen que ver con aspectos administrativos e instrumentales respecto a las labores sustanciales del Instituto. Es decir, son tareas que permiten o facilitan cumplir con los objetivos establecidos en la ley. Entre estas funciones operativas destacan la construcción de redes interinstitucionales y de cooperación que faciliten la consecución de recursos y alianzas necesarias para realizar las distintas actividades del IFED.

## 6. *Financiamiento*

Según el artículo 309 del Código Electoral, el IFED funciona con cargo al presupuesto del TSE, sin perjuicio de que el Tribunal pueda recibir donaciones nacionales e internacionales para el cumplimiento de los fines del Instituto y suscribir convenios de cooperación con instituciones u organizaciones vinculadas a la educación y la formación cívica, sin que nada de ello pueda comprometer, de manera alguna, la neutralidad y la independencia de los organismos electorales. El Tribunal queda facultado para depositar las donaciones en fideicomisos que se establecerán en bancos comerciales del Estado.

## 7. *Retos que enfrenta el IFED*

El IFED enfrenta el desafío de posicionarse mediante aportes concretos a la democracia costarricense en sus diferentes dimensiones. En el área de formación en democracia, debe ser capaz de generar proyectos de promoción de valores democráticos y, con esa finalidad, generar sinergias con municipalidades, instituciones públicas y sector privado, además de incursionar en medios de comunicación y redes sociales. En el área de gestión de conocimientos, el Centro de Documentación debe afianzar un espacio como difusor de información haciendo uso de nuevas tecnologías y conectándose eficientemente con redes de investigación sobre democracia y elecciones de todo el mundo. En lo que al sistema educativo se refiere, el IFED debe ampliar el trabajo del restringido ámbito de elecciones estudiantiles, hasta englobar gobiernos estudiantiles y vivencia democrática de una manera permanente, así como extender su trabajo de los centros educativos públicos a los centros educativos privados.

La agenda en el trabajo con partidos políticos incluye consolidar canales de interlocución con ellos, establecer programas de capacitación general y de atención individualizada a los distintos partidos, diseñar talleres de capacitación para capacitadores y facilitar el intercambio en experiencias de capacitación entre los partidos. En capacitación electoral, el principal reto consiste en profesionalizar los productos y servicios desde una perspectiva interdisciplinaria e incorporar recursos audiovisuales e informáticos, para así llegar a nuevos públicos.

En lo atinente a la cooperación interinstitucional, se debe generar una estrategia que permita crear y capitalizar experiencia en formación de redes. Finalmente, en el ámbito administrativo, el IFED debe desarrollarse atendiendo a los lineamientos que le rigen como parte del engranaje institucional del TSE, pero a la vez debe mostrar adaptabilidad a las exigencias

del contexto y a sus diferentes públicos. El IFED ha sido concebido como un instituto ágil, burocráticamente esbelto, con una organización predominantemente horizontal y en el que se trabaje por procesos. De esa manera se pretende facilitar, potenciar y proyectar la labor del TSE en beneficio de la democracia costarricense<sup>12</sup>.

## CONCLUSIÓN

La creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia, mediante el Código Electoral de 2009, amplía las funciones sustanciales del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica pues, aparte de sus tareas como administración electoral, jurisdicción electoral y registro civil, se asume el nuevo rol de promoción de valores democráticos. Esto implica un importante desafío como organismo electoral, ya que necesariamente deberá propiciar nuevas formas de relación con los diferentes públicos meta de esa función pedagógica.

A partir del diseño legal del IFED, se pueden identificar cuatro áreas de trabajo con destinatarios y propósitos concretos: la formación en democracia, la capacitación electoral, la asistencia a partidos políticos y la gestión del conocimiento. Como se mencionó el IFED fue concebido como un instituto ágil, burocráticamente esbelto, con una organización predominantemente horizontal y en el que se trabaja por procesos. De esa manera se pretende facilitar, potenciar y proyectar la labor del TSE en beneficio de la democracia costarricense. Todas las tareas del IFED deben atender a criterios transversales de regionalización, así como al énfasis en poblaciones con mayores dificultades para participar en política.

## LITERATURA CONSULTADA

Béjar, Helena 2000. *El corazón de la república. Avatares de la virtud política*. Barcelona: Paidós.

Domènech, Antoni 2004. *El eclipse de la fraternidad. Una visión republicana de la tradición socialista*. Barcelona: Crítica.

Gargarella, Roberto, Félix Ovejero y José Luis Martí 2004. "Introducción". En: *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*. Barcelona: Paidós.

Pettit, Philip 1999. *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós.

---

12 Véase el Informe de Labores del Tribunal Supremo de Elecciones 2010, en su capítulo sobre el IFED, disponible en [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr).

- Pettit, Philip 2004. "Liberalismo y Republicanismo". En: *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*. Barcelona: Paidós.
- Pocock, J.G.A. 2002. *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*. Madrid: Tecnos.
- Sánchez Campos, Fernando 2007. "La creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia y la importancia de la capacitación política". En: *Revista de Derecho Electoral*, N.º 3, primer semestre de 2007, San José: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Sobrado González, Luis Antonio 2008. "Educación cívico democrática y su abordaje a través del IFED". En: *Revista de Derecho Electoral*, N.º 5, primer semestre 2008, San José: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Sojo, Carlos 2008. "Una iniciativa para el desarrollo de políticas de Estado en apoyo del fortalecimiento de los partidos políticos y la cultura cívica de Costa Rica". En: *Revista de Derecho Electoral*, N.º 5, primer semestre 2008, San José: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Urcuyo Fournier, Constantino 1999. "Ciudadanía". *Documentos de Trabajo de CIAPA*, N.º 11. San José: CIAPA.
- Villaverde Rico, María José 2008. *La ilusión republicana. Ideales y mitos*, Madrid: Tecnos.



# Retos y desafíos de la educación a la ciudadanía impulsada por el Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral de Guatemala, en el contexto social de la transición hacia una sociedad de información

Herbert Rolando Molina Sandoval\*  
Víctor Eliú Tum Álvarez\*\*

Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 14 de noviembre de 2011.

**Aprobación:** 24 de febrero de 2012.

**Resumen:** El Instituto Electoral del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala es una institución de vocación académica, orientada a la preservación, creación y transmisión de conocimientos y cultura política. Proyecta su accionar hacia una reconstrucción del conocimiento que corresponda a las posibilidades de nuestra época, lo que implica –a su vez– una reestructuración de carácter organizacional que haga acopio de los rasgos propios de la andragogía y de las diversas formas de mediación pedagógica y con utilización de las tecnologías de comunicación educativa.

**Palabras clave:** Capacitación electoral / Educación cívica / Gestión de conocimiento / Desarrollo de la democracia / Valores democráticos / Organismos electorales / Investigación / Guatemala.

**Abstract:** The Electoral Institute of the Supreme Electoral Tribunal of Guatemala is an institution of academic vocation, aimed at the preservation, creation and transmission of knowledge and political culture. It focuses on a reconstruction of knowledge concerning the possibilities of our time, which means, in turn, an organizational restructure to gather the traits of andragogy and of the various forms of pedagogical mediation with the use technologies of educational communication.

**Key Words:** Electoral training / Civic education / Knowledge Management / Development of democracy / democratic values / Electoral Bodies / Research / Guatemala

\* Licenciado en Ciencias de la Comunicación Social con Maestría en Política y Comunicación, guatemalteco, correo electrónico: [rmolina@tse.org.gt](mailto:rmolina@tse.org.gt). Actualmente ejerce el cargo de **director ejecutivo del Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral**, adscrito al **Tribunal Supremo Electoral de Guatemala**, ubicado en la 6.ª Avenida 1-69 de la zona 1 de la Ciudad de Guatemala. Teléfono 5922-3677. Ex-Director de Comunicación Social, del Ministerio de Finanzas Públicas. Experto-Facilitador Fortalecimiento de las capacidades comunicativas de la sociedad civil del componente de Intercomunicación Democrática Proyecto Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Guatemala (Tinamit: Unión Europea-Guatemala). Consultor-Facilitador de procesos políticos del Programa de Diálogo Multipartidario (PNUD-Guatemala / nIMD). Ex-Coordinador del Proyecto Fortalecimiento Institucional y Democrático del Congreso de la República (Acción Ciudadana / Programa de Sociedad Civil PSC-USAID). Ex-Jefe de la Oficina de Comunicación Social, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Técnico en Medios de la Unidad de Formación Política del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP). Ex-Subdirector Semanario "El Regional.

\*\* Pensum Cerrado de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, guatemalteco, correo electrónico: [vtum@tse.org.gt](mailto:vtum@tse.org.gt). Actualmente ejerce el cargo de asistente de Dirección del Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral, adscrito al Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, ubicado en la 6.ª Avenida 1-69 de la zona 1 de la Ciudad de Guatemala. Teléfono 5922-3677. Ex-Asesor Técnico Jurídico de la Dirección contra la Trata de Personas, de la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas/Vicepresidencia de la República. Coordinador de la Escuela de Desarrollo Humano para padres y madres de familia. Consultor-Facilitador de procesos formativos en materia jurídico-política, legislativa y judicial (PNUD-Gt y nIMD / TdH-Alemania / Plan Internacional / UNICEF-Gt / COOPI / ICCPG / PNR). Consultor-Facilitador de procesos de planeación estratégica y operativa (UNICEF-Gt / Save the Children-Gt / PNUD-Gt y nIMD). Consultor-Experto en monitoreo y evaluación de Proyectos Proyecto Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Guatemala (Tinamit: Unión Europea-Guatemala). Ex-Subcoordinador del Proyecto Fortalecimiento Institucional y Democrático del Congreso de la República (Acción Ciudadana / Programa de Sociedad Civil PSC-USAID).



## 1. INTRODUCCIÓN

Por invitación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), a través del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), el director ejecutivo del Instituto Electoral de Guatemala participó en el Taller *“Intercambio de experiencias con Escuelas e Institutos de formación y educación democrática en el seno de los Organismos Electorales miembros de la UNIORE”* llevado a cabo en la Ciudad de San José de Costa Rica, del 28 al 29 de julio de 2011.

En este evento internacional participó, por vez primera, el Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral, la más reciente dependencia creada por el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (TSE); verificándose (congrangusto) que la orientación organizacional y temática del Instituto guatemalteco está dentro de las tendencias formativas regionales a favor de la construcción de la democracia a través de la participación ciudadana en materia de educación cívica, política y electoral.

En ese contexto, se recibió la solicitud de la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica para la remisión de un ensayo que sirviera de presentación pública a estas escuelas e institutos de formación y educación democrática.

Este documento es la respuesta a dicha solicitud; tiene como objetivo principal presentar en forma descriptiva al Instituto Electoral guatemalteco, incluyendo valoraciones en cuanto a la proyección de su quehacer formativo, los retos que ha enfrentado y enfrenta (desde las perspectivas jurídico-administrativa, política y sociológica) así como el esbozo de algunos avances analíticos alcanzados.

Segmentado en secciones, describe sus orígenes y proyecciones; consigna su fundamento normativo, el marco filosófico-funcional y la estrategia de intervención; presenta su estructura organizativa y funcional, detallando sus diversas unidades operativas y técnicas y las modalidades de financiamiento.

## 2. ORÍGENES DEL INSTITUTO ELECTORAL

La Ley Electoral y de Partidos Políticos en su artículo 125 inciso u) preceptúa que el Tribunal Supremo Electoral debe *“diseñar programas de formación y capacitación cívico electoral”*.



Para darle cumplimiento a este mandato legal, el TSE creó en 1999 la Unidad de Capacitación y Divulgación Cívica Electoral (UCADE), con la cual se desarrollaron acciones exitosas en las materias de capacitación electoral y divulgación cívica-electoral en el contexto de tres procesos electorarios (1999, 2003 y 2007).

### Funciones de la UCADE



- a) **Establecer programas permanentes y actividades de profesionalización de los recursos humanos con que cuenta el Tribunal Supremo Electoral;**
- b) **Dar a conocer las atribuciones que la Ley Electoral y de Partidos Políticos le asigna al Tribunal Supremo Electoral, en la celebración de los comicios y su vinculación con las organizaciones políticas;**
- c) **Establecer programas permanentes de concientización ciudadana con respecto a su participación en la vida política del país, objetivo que se puede alcanzar mediante acciones de educación cívica.**

Sin embargo, para poder afrontar adecuadamente los cambios profundos que se están dando en los sistemas democrático y político del país y su incidencia en el sistema electoral, en el marco de los 25 años de fundación del Tribunal Supremo Electoral, el Pleno de Magistrados consideró conveniente crear una nueva dependencia que esté en mejor posición de responder creativamente a un conjunto de retos y demandas de la ciudadanía.

Estos retos y demandas giran en torno a la profundización cualitativa de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos nacionales y en la generación de una nueva consciencia sobre la importancia de los procesos electorales generales y su legitimidad.

Para ello es necesario desarrollar procesos de reflexión y deliberación con actores políticos, sociales e institucionales, paralelos a esfuerzos masivos de formación y educación extensiva en materia cívica-electoral que contribuyan a la consolidación de una cultura política basada en valores y prácticas democráticas y estén orientados al fortalecimiento de la participación ciudadana y del sistema electoral de Guatemala.

Esta es la razón de la creación del Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral, institución de vocación académica que no sólo se orienta a la transmisión y reproducción de conocimientos, sino que trabaja por la preservación del saber preexistente, y lo utiliza como base para la creación de un conocimiento nuevo, sin perder de vista la contribución que dichas acciones tienen respecto de la conformación y socialización de la cultura política.

### 3. FUNDAMENTO NORMATIVO

Como se acotara, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, preceptúa en el artículo 125, literal u) que el Tribunal Supremo Electoral debe “diseñar programas de formación y capacitación cívico electoral”.

El Instituto Electoral se creó por el Acuerdo 35-2010 del TSE (02.Feb.2010), en donde se establece “tendrá a su cargo promover la educación cívica política electoral de los ciudadanos y organizaciones políticas” (Artículo 1). Se estipuló además que “El Tribunal emitirá las disposiciones reglamentarias [...] para definir y regular sus objetivos, composición, estructura institucional, atribuciones, requisitos de ingreso, sus programas de formación y establecer todas las disposiciones necesarias para el cumplimiento de sus fines” (Artículo 2).

El acuerdo n.º 153-2011 del TSE (15.Feb.2011), aprobó el Reglamento del Instituto Electoral, que lo define como la “Dependencia del Tribunal Supremo Electoral, responsable de generar y ejecutar programas de formación y capacitación cívico-política y electoral, dirigidos a la ciudadanía guatemalteca, instituciones académicas y organizaciones políticas, con la finalidad de promover la cultura democrática y fortalecer la participación ciudadana” (Artículo 1).

Finalmente, el acuerdo n.º 536-2011 del Tribunal Supremo Electoral (23.May.2011), aprobó el Organigrama del Instituto Electoral, en donde establece su estructura institucional y la disposición de sus unidades operativas y técnicas, lo cual se profundizará en subsiguientes secciones.

### 4. MARCO FILOSÓFICO-FUNCIONAL Y ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN

El Instituto Electoral ha sido constituido para promover la renovación del sistema electoral guatemalteco, la consolidación y fortalecimiento del sistema político y de la institucionalidad

PRINCIPIOS RECTORES
INSTITUTO DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN CÍVICO-POLÍTICA Y ELECTORAL
Igualdad
Inclusión
Pluralidad
Imparcialidad
Especialización; y,
Congruencia con los valores democráticos.
(Artículo 2. Acuerdo No. 153-2011 del TSE)



#### Objetivos del INSTITUTO ELECTORAL

(Art. 4 Acuerdo 153-2011 del TSE).



- a. Diseñar y ejecutar programas de formación y capacitación Cívico-Política y Electoral, que contribuyan al desarrollo de valores y prácticas democráticas en la ciudadanía guatemalteca.
- b. Mejorar el desempeño de los actores estratégicos de la vida política del país.
- e. Brindar apoyo y asistencia técnica para el desarrollo de capacidades en materia de formación ciudadana a los actores estratégicos nacionales.
- f. Propiciar el incremento de la participación sustantiva de segmentos de población, sub-representados, especialmente personas con discapacidad, jóvenes, mujeres, comunidades rurales y pueblos indígenas.
- g. Proveer al Tribunal Supremo Electoral, a los actores políticos y a la ciudadanía, un conjunto de conocimiento e información actualizada sobre los principales retos y problemas de la vida política y electoral, como insumos para la modernización del sistema electoral.

democrática; utilizando para ello las herramientas de la comunicación educativa y la interacción democrática, generando una serie de diálogos, consensos y análisis, en el marco de procesos reflexivos, formativos y comunicacionales.

Para asegurar la participación de las y los ciudadanos, en primer lugar, estos deben tener claras cuáles son las reglas del juego democrático, los actores intervinientes, sus mandatos institucionales

y esferas de acción. Aunque para muchas personas estos aspectos correspondan a un “Deber Ser”, que por lo general está muy distante del “Ser”, de la realidad, siguen siendo el inevitable punto de partida.

Por esta razón se requiere que la población tenga atisbos de la realidad, para que a partir de ello puedan requerir que las autoridades ajusten su accionar a este deber ser; sólo así puede promoverse una ciudadanía activa con actores sociales que demanden de la institucionalidad pública y sus autoridades la realización de acciones que generen el bien común.

En segundo lugar, la ciudadanía debe estar consciente de sus derechos y responsabilidades para con el sistema democrático, así como de los espacios de participación con que cuenta.

Para superar la usual dinámica de confrontación asociada a los esfuerzos de empoderamiento ciudadano, el Instituto Electoral basa su accionar en la dinámica de fortalecimiento a la institucionalidad democrática en general y en particular, del sistema de organizaciones políticas, promoviendo su desarrollo programático e ideológico.

#### Funciones del INSTITUTO ELECTORAL

(Art. 5 Acuerdo 153-2011 del TSE).



- a. Formar y Capacitar a la ciudadanía guatemalteca, en materia cívico-política y electoral.
- b. Diseñar y ejecutar estrategias de difusión, formación y sensibilización ciudadana en: cultura cívica, democrática y del Estado de Derecho, orientando sus acciones al fortalecimiento institucional y la consolidación de los valores democráticos.
- c. Diseñar programas de formación y capacitación dirigidos a las diferentes organizaciones políticas.
- d. Diseñar, coordinar y/o ejecutar programas y/o proyectos de investigación específicos, relacionados principalmente con la participación y capacitación a grupos tradicionalmente menos representados (mujeres, jóvenes, comunidades rurales y pueblos indígenas).



	VISIÓN	MISIÓN
EXTERNA	<b>El Sistema Electoral guatemalteco renovado, por la institucionalización de los espacios de participación ciudadana, el fortalecimiento del liderazgo de los actores político-sociales y el fortalecimiento del sistema de organizaciones políticas consolidando su institucionalidad, mediante una actividad orientada en forma programática y enmarcada ideológicamente en función de prácticas democráticas.</b>	<b>Impulsar procesos de reflexión, deliberación y formación cívica, política y electoral con el propósito de contribuir a la conformación y consolidación de una cultura política basada en valores y prácticas democráticas que redunden en el fortalecimiento de la participación ciudadana, la consolidación de la Democracia y el fortalecimiento del Sistema Electoral de Guatemala.</b>
INTERNA	<b>El Instituto Electoral como entidad de asesoría técnica especializada provee al Tribunal Supremo Electoral, a los actores políticos e institucionales y a la ciudadanía guatemalteca, conocimientos especializados e información actualizada y sistematizada relativa a los principales retos y déficits de la vida política y electoral como insumos para la modernización y fortalecimiento del Sistema Electoral y la consolidación de la Democracia.</b>	

De esta manera ha sido concebido el Instituto Electoral de Guatemala. La descripción de la forma en que se desarrollarán los procesos de reflexión, deliberación y formación esbozados, se abordará en la siguiente sección cuando se presente su diseño estructural-organizativo y funcional.

## 5. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL

El acuerdo número 536-2011 del Tribunal Supremo Electoral (26.Abr.2011) aprobó el Organigrama del Instituto de Formación Cívico-Política y Electoral que establece la siguiente estructura organizativa:



La máxima autoridad del Instituto Electoral es el Pleno de Magistrados el cual dirige, formula, orienta y dicta sus políticas académicas generales; incluyendo el monitoreo y supervisión de la ejecución de sus programas formativos y de capacitación; asegurando su amplia cobertura geográfica. Le corresponde la aprobación de sus manuales de organización y funcionamiento, sus planes estratégicos y operativos anuales con sus respectivos presupuestos.

La **Dirección Ejecutiva** tiene como funciones principales: Dirigir las funciones del Instituto y coordinar el trabajo de sus unidades operativas. Ejecutar las políticas de gestión y administración y las políticas académicas generales, de organización, operación y funcionamiento, emanadas o aprobadas por el Pleno de Magistrados. Someter al Pleno de Magistrados, para su aprobación, los programas de formación y capacitación, la metodología y mecanismos de evaluación respectivos.

**Departamento de Capacitación Electoral y Educación Cívica.** Encargado de “Diseñar y ejecutar el Plan Nacional de Capacitación [...] dirigidos a la sociedad civil, instituciones políticas, instituciones educativas, órganos electorales temporales y Delegados y Subdelegados del Tribunal Supremo Electoral”<sup>1</sup>.

En el año de su constitución, coincidente con un proceso de elecciones generales, el Instituto Electoral implementó una parte del Plan Nacional de Capacitación Electoral, circunscrito a la capacitación de los integrantes de las juntas receptoras de votos (JRV), de fiscales de los partidos políticos, de la Red de Voluntariado Electoral y de las Misiones Nacionales de Observación Electoral.

**Audiencias Meta de la Oferta Formativa** 

- ❑ **Ciudadanía guatemalteca en general.**
- ❑ **Segmentos poblacionales tradicionalmente excluidos por el sistema:** mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y afro-descendientes, personas con capacidades especiales
- ❑ **Instituciones académicas y Centros de Investigación,**
- ❑ **Centros Educativos de niveles básico, diversificado y universitario.**
- ❑ **Organizaciones políticas:** partidos políticos y comités cívicos electorales.
- ❑ **Personal de Medios de Comunicación.**
- ❑ **Funcionariado y personal permanente y temporal del Tribunal Supremo Electoral.**
- ❑ **Integrantes de Órganos Electorales Temporales:** Juntas Electorales Departamentales y Municipales y de Juntas Receptoras de Votos.
- ❑ **Voluntarios Electorales y Observadores Electorales Nacionales.**

En el proceso electoral 2011 se previó atender a 16.668 JRV que, a raíz de 5 integrantes cada una (4 titulares: presidente, secretario, vocal y alguacil; y un suplente), hace un total de 83.340 personas a capacitar. A la fecha, la sistematización no concluida demuestra que se logró

<sup>1</sup> Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. *Propuesta de Creación e Implementación del Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral*”.

atender un total de 71.645 personas equivalentes a 14.328 JRV, representando un 86% del universo y abarcando la totalidad del territorio nacional, en 433 sesiones de capacitación.

Se implementaron 108 sesiones de capacitación con fiscales municipales y departamentales de organizaciones políticas, se desarrollaron 35 jornadas informativas y 18 talleres de capacitación con 14 de las 20 Misiones Nacionales de Observación Electoral acreditadas; y se desarrollaron 565 jornadas de información, formación y capacitación con los jóvenes integrantes de la Red de Voluntariado Electoral.

**Estrategias de Capacitación Utilizadas**



- ❑ **Al momento la principal actividad se ha desarrollado a través de talleres presenciales, desarrollados con un enfoque constructivista y a partir de las dinámicas de reconstrucción de la realidad, reflexión-teorización y prácticas vivenciales.**
- ❑ **Estos procesos se complementan y refuerzan con material didáctico de apoyo visual (afiches, presentaciones, manuales) y para temas específicos, de vital trascendencia para el proceso electoral 2011, se está elaborando un material audiovisual (DVD: documental de Juntas Receptoras de Votos).**
- ❑ **Se tiene proyectada, para este año, la adquisición del equipo de cómputo y comunicacional para diseñar la plataforma tecnológica que posibilite el desarrollo de la oferta académica en línea (formación virtual a distancia) y su implementación a partir del 2012.**

Ahora el reto es revisar y ajustar las estrategias metodológicas utilizadas, priorizando las modalidades participativas. Debido al rendimiento sistémico de la actividad educativa oficial, se propugna impulsar una dinámica de autoaprendizaje, una aproximación crítica al conocimiento, orientada a su creación y recreación (realimentación).

La importancia de esta visión de los procesos formativos deviene de la convicción de que para vivir en democracia, tanto su significado como la capacidad de acción y de decisión que le generan al ciudadano “son aprendidas”, al igual que la gran cantidad de los contenidos escolares. De ahí la importancia que adquieren la educación y la escuela en los programas de formación académica y ciudadana.

Para la democracia, “la educación” debe ser el centro del desarrollo de la sociedad, la comunidad y el individuo; debiéndose educar para la ciudadanía. Estos objetivos le abren nuevas dimensiones a la escuela al otorgarle nuevos significados, lo que le da una nueva razón de ser. En

los centros educativos principalmente enseñan civismo, circunscribiéndose al ámbito cognoscitivo, a la exposición de los temas de los derechos y deberes de la ciudadanía y, si acaso, a la forma en que se estructura la organización gubernamental.

También se prevé desarrollar una línea permanente de formación, capacitación y especialización dirigida a los partidos políticos, orientada al desarrollo de sus capacidades nucleares, funcionales y diferenciales; así como a la promoción de su institucionalización y democratización, con la finalidad de contribuir a la consolidación de los sistemas político, democrático, electoral e institucional del país y a la construcción de la gobernabilidad democrática.



En los años de elecciones, se realizarán procesos formativos y de capacitación dirigidos a los partidos políticos y comités cívicos; la temática se centrará en el funcionamiento del Sistema Electoral, integración, funciones y atribuciones de los órganos electorales permanentes y temporales; así como en la temática de fiscalización electoral, entre otras.

**Departamento de Promoción Cívica.** Encargado de “Formular y diseñar contenidos de temas electorales, cívicos, políticos [...] dirigidos a la sociedad civil, instituciones políticas, instituciones educativas, órganos electorales temporales y Delegados y Subdelegados del Tribunal Supremo Electoral”<sup>2</sup>.

El acuerdo n.º 297-2011 del TSE (05.Abr.2011) aprobó la “Creación de la Red de Voluntarios Electorales”, con el objetivo de “coadyuvar a la organización y ejecución del Proceso Electoral, para que el mismo se realice de la manera más eficiente o eficaz, y promoviendo la participación ciudadana y los valores cívicos de la juventud guatemalteca”. Para ello se implementó una estrategia de acercamiento con autoridades de centros educativos y el alumnado de estos, en los niveles de

2 Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. *Propuesta de Creación e Implementación del Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral*’.



diversificado y universitario, para la formación y capacitación en materia cívico-electoral y la conformación de la Red de Voluntariado Electoral 2011.

Se integraron a la Red de Voluntarios Electorales 3.416 jóvenes (49%) y 3.534 jovencitas (51%) de todo el país; 54.36% son menores de edad y el 45.64% son mayores de edad. La estrategia de abordaje se dirigió preferentemente a los jóvenes que votarían por vez primera en estas elecciones o que votarán en las siguientes, generando una estrategia de corto y mediano plazo para la conformación de la conciencia cívica y la participación a través de una ciudadanía activa.

En todo el país se desarrollaron jornadas informativas en espacios públicos de alta convergencia poblacional, caravanas y marchas motivacionales en las que se informó a la población guatemalteca de los documentos de identificación que debían presentar para poder votar (*la del 2011 fue una elección atípica ya que se contaba con dos documentos de identificación*), la mecánica del voto (*los pasos de una votación*) y se resolvieron dudas en torno al proceso y la jornada electoral, al tiempo que se divulgaban consignas de sensibilización y promoción del voto consciente y responsable, del voto juvenil y se propiciaba el que los jóvenes asumieran su responsabilidad cívica-social al unirse al Voluntariado Electoral.

**Departamento de Inclusión.** Encargado de *“Formular y diseñar contenidos para incluir en los planes y programas de capacitación presencial y a distancia [...] para generar inclusión social con equidad de género de jóvenes, comunidades indígenas y afrodescendientes y personas con discapacidad”*<sup>3</sup>.

Para lograr el fortalecimiento y la institucionalización de relaciones sociales igualitarias, no discriminatorias, que signifiquen una democracia de calidad para todos, se tienen que realizar procesos de educación ciudadana capaces de generar, en el corto tiempo, una propuesta que tenga la cualidad de superar algunas ausencias en la escena política que por muchos años tuvieron y aún tienen los sectores mayoritarios de la población (los indígenas, las mujeres, los jóvenes y los ladinos pobres) referentes a la vida pública.

Este departamento incidirá en la configuración temática de los procesos formativos, asegurando la equidad de género y la interculturalidad. Además, para lograr poner al ciudadano

3 Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. *Propuesta de Creación e Implementación del Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral*.

común al frente de este proceso, la principal estrategia se desarrollará en torno a los diálogos democráticos.

**Departamento de Investigación.** Encargado de “Realizar estudios e investigaciones [...]”<sup>4</sup> y publicar los trabajos de investigación y estudios realizados”. Su principal razón de ser es generar procesos de estudio científico que identifiquen, desde el punto de vista oficial del ente rector del sistema electoral: ¿Cuál es el nivel y la calidad de la participación cívica-electoral de los guatemaltecos?, ¿se sienten representados o no en el actual sistema político?, ¿Cómo se integran a la dinámica político-social los segmentos poblacionales tradicionalmente excluidos?

Complementariamente, la justificación de que este departamento esté inserto en el Instituto de Formación y Capacitación deviene del convencimiento de que en todo proceso educativo la configuración de sus contenidos y formas de abordaje debe generarse y/o nutrirse de la problemática social imperante y, sobre todo, ser la expresión vigente de la ciencia y filosofía de la época.

**Departamento de Capacitación y Formación Virtual.** Encargado de “Impartir cursos de educación a distancia sobre temas electorales y formación cívica y política [...] contará con un sitio para difundir información del Instituto Electoral”<sup>5</sup>. Para solventar las limitaciones asociadas a la educación presencial, el Instituto Electoral proyecta hacer un uso inteligente de las tecnologías de comunicación e información que posibilite a sus beneficiarios acceder a nuevos conocimientos e información, organizarlos, aplicarlos y compartirlos.

Más allá de la inversión necesaria para el diseño, desarrollo e implementación de la plataforma informática, el principal reto consiste en la configuración de los programas de formación virtual. La elaboración de los diseños temáticos, pedagógicos

#### Servicios del CEDOC



- Consulta de bibliografía en la sala de lectura.
- Consulta de la base de datos en línea
- Prestamos de libros y documentos, en las modalidades de consulta interna (a usuarios externos) como externa (a funcionariado y personal del TSE).
- Asesoría en el manejo de memoria de las diferentes elecciones realizadas a la fecha.
- Orientación para el uso de las estadísticas del Padrón Electoral.
- Acceso a la página Web.
- Servicio de grabación de disquetes o CD con resultados de las elecciones generales y otros temas que se encuentran en la página Web, que sea requerido.
- Donación y distribución de materiales a los diferentes centros de documentación de la ciudad elaborados por el Tribunal Supremo Electoral.
- Fotocopias de material requerido por los usuarios
- Orientación técnica para el desarrollo de investigaciones y tesis de grado y posgrado, en la temática cívico-política y electoral, de usuarios que así lo requieran.

4 Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. *Propuesta de Creación e Implementación del Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral*”.

5 Idem



y metodológicos conlleva la necesaria diferenciación de los aspectos que se abordarán en forma presencial y los que se harán en la modalidad tutorial y de autoaprendizaje que quedarán vinculadas a las potencialidades de los destinatarios; lo que comprende la enseñanza de formas y métodos para manejar las fuentes de conocimiento y la práctica de lo aprendido.

El **Centro de Documentación** presta el servicio de información cívica y electoral tanto a lo interno del Tribunal como al público en general sobre la temática de las elecciones y sus resultados. En su haber documental cuenta con unas 5.500 publicaciones, entre memorias electorales, libros y documentos que contienen la evolución que ha tenido el sistema electoral en Guatemala.

Personal especializado recibe visitas de líderes políticos y sociales, profesionales, estudiantes de nivel medio, diversificado y universitarios, periodistas y de toda persona que se interese por conocer las leyes, el sistema democrático y el sistema electoral guatemalteco, así como las estadísticas de los procesos de elección que han sucedido desde 1983 a la fecha.

## 6. DINÁMICA FUNCIONAL

Con la realización de los diálogos democráticos (Inclusión) la ciudadanía (y segmentos focalizados de la población), se analizará el sistema político y electoral, valorando su legitimidad y representatividad a partir de su nivel de participación (apreciación subjetiva); estos mismos aspectos serán abordados desde una perspectiva teórica (apreciación objetiva) mediante la aplicación de técnicas y métodos científicos de medición y valoración de la realidad social (Investigación).

Sobre esa base, se diseñarán e implementarán las estrategias de educación cívica, en sus dimensiones de formación y capacitación en las modalidades presenciales y a distancia (Capacitación Electoral y Educación Cívica; Capacitación y Formación Virtual).

Los productos de los aportes sociales, los análisis, estudios e investigaciones y los contenidos



formativos desarrollados se traducirán a un lenguaje comunicacional (Promoción Cívica) a fin de socializar este conocimiento a la población en general, promoviéndose la comunicación educativa con enfoque incluyente. El diseño y la producción de todos los materiales didácticos, divulgativos y promocionales estarán a cargo de su unidad técnica. Se garantizará un libre acceso a la información y conocimiento generados en estos procesos (CEDOC).

## 7. FINANCIAMIENTO

El Instituto Electoral funciona con cargo al Presupuesto Ordinario del Tribunal Supremo Electoral, por tanto financia sus acciones con recursos provenientes de los ingresos ordinarios del Estado de Guatemala.

Esto sin perjuicio de las donaciones nacionales e internacionales que pueda recibir para el cumplimiento de sus fines, pudiendo el TSE suscribir convenios de cooperación, así como de asistencia técnica, académica y financiera con instituciones u organizaciones vinculadas a la educación y formación cívico-política y electoral. Sin que ello comprometa la neutralidad e independencia del Tribunal Supremo Electoral, según lo estipula el Artículo 21 del Reglamento.

## 8. DESAFÍOS

Uno de los efectos del fenómeno/proceso de la globalización consiste en la reconfiguración de las sociedades, de sus dinámicas de relacionamiento e interacción, hacia las llamadas “sociedades de información”; entendiéndose por tales a aquellas en las cuales las tecnologías que facilitan la creación, distribución y manipulación de la información juegan un papel importante en las actividades sociales, culturales y económicas. Estas sociedades conformadas por un modelo social fundado en la introducción de nuevas tecnologías en todos los aspectos de la sociedad, desde la organización de la economía globalizada hasta la mediación en las relaciones sociales, dando lugar a una sociedad planificada y regida por estándares telemáticos (telecomunicación e informática).

Siendo aún un “país en vías de desarrollo”, es debatible el grado de evolución o retraso que la sociedad guatemalteca presenta en el camino a conformarse en una sociedad de información, así como las ventajas y desventajas de este fenómeno; sin embargo, es innegable que ya ha iniciado esta transición, debido a que las redes de comunicación y las aplicaciones



multimedia interactivas están proporcionando los fundamentos para la transformación de las relaciones sociales y económicas existentes hacia una sociedad de información.

A pesar de que existe un consenso generalizado de que la educación es crucial para el crecimiento económico y clave para mejorar la equidad social, así como necesaria para la participación de la ciudadanía en la vida política, aún persisten problemas tales como baja cobertura, baja calidad de la educación, inequidades (de género / urbanidad-ruralidad).

En un país que sólo invierte un 2.5% de su Producto Interno Bruto en educación, y menos de un 10% de ese porcentaje en investigación y desarrollo tecnológico, el hablar de impulsar procesos formativos y de capacitación de largo hábito en temáticas cívico-políticas y electorales, como estrategia de transformación social, puede parecer utópico. Incursionar en ello es el reto previsto.

## 9. CONCLUSIÓN

A nivel general, la actividad educativa genera bienes públicos, a saber: generación de conocimiento básico y especializado, el desarrollo tecnológico, el fortalecimiento y diversificación de capacidades técnicas y profesionales, la preservación y difusión de la identidad cultural, el estímulo de los entornos intelectuales, el mejoramiento de la educación en sus diversos niveles y la ampliación de su cobertura, la capacidad del país de insertarse con eficacia en los mercados internacionales, y la promoción del desarrollo humano integral.

A nivel específico, la actividad educativa también genera algunos beneficios que caen en la esfera de un bien privado, tales como un más amplio acceso (diversificado) a fuentes de trabajo y un mayor ingreso personal. Beneficios que, de los autores, compensan todos los costos invertidos en la actividad educativa.

Reconociéndose el hecho de que estos beneficios de tipo privado tienden frecuentemente a favorecer a las personas que se encuentran en los estratos medios y altos de la sociedad; se colige como ineludible e irreductible la responsabilidad del Estado de hacerse cargo de los costos de la generación de estos bienes públicos, de financiar la actividad educativa, porque esto es indispensable para asegurar los beneficios de la educación para toda la sociedad.



El Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral desde sus primeras acciones se ha orientado a perfilar su estructura y a orientar su accionar, en especial la definición y programación de su trabajo académico en torno a las necesidades de transformación que presenta la sociedad guatemalteca, consciente de que está asumiendo responsabilidades en cuanto a contribuir con el cambio de mentalidades en la sociedad.

La actividad formativa de educación cívica, en los términos planteados en el presente artículo, requiere de una estructura estable y consolidada, siendo indispensable configurarla de manera que sea flexible y capaz de adaptarse al devenir del sistema político y electoral guatemalteco y a las dinámicas de acción y relacionamiento de sus actores políticos, sociales e institucionales.

El desarrollo de estas líneas de trabajo requiere no sólo una considerable cantidad de recursos financieros y personales, sino más importante aún, el respaldo continuado de las máximas autoridades electorales del país y un acompañamiento de actores sociales, particularmente de Centros Académicos y de Investigación.

## LITERATURA CONSULTADA

*Ley electoral y de partidos políticos.* Guatemala: Tribunal Supremo Electoral, 2007

Tribunal Supremo Electoral. Acuerdo 35-2010 del 2 de febrero de 2010.

Tribunal Supremo Electoral. Acuerdo 153-2011 del 15 de febrero de 2011.

Tribunal Supremo Electoral. Acuerdo 297-2011 del 5 de abril de 2011.

Tribunal Supremo Electoral. Acuerdo 536-2011 del 23 de mayo de 2011.





# El Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral y la democracia en México

Arminda Balbuena Cisneros\*

Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 11 de junio de 2012.

**Revisión, corrección y aprobación:** 25 de junio de 2012.

**Resumen:** En las últimas dos décadas, el Instituto Federal Electoral (IFE) ha realizado un importante y progresivo trabajo de vinculación con la ciudadanía y los centros académicos, políticos y civiles en México. Dicha labor consta de diferentes programas, experiencias y aprendizajes acumulados. Con la intención de servir como una modesta contribución en la sistematización y difusión del conocimiento y la experiencia de trabajo en el quehacer democrático, se ofrece esta síntesis de la labor del Centro para el Desarrollo Democrático (CDD), unidad técnica del IFE.

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

**Abstract:** In the last two decades, the Federal Electoral Institute (IFE) has done an important and progressive job of connecting with citizenship and civil, political and academic centres in Mexico. This work consists of different programs, experiences and accumulated learning. The aim is to serve as a modest contribution to the systematization and dissemination of knowledge and experience of working in the democratic arena. This is a summary of the work of the Centre for Democratic Development (CDD), technical unit of the IFE

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

---

\* Abogada, mexicana, correo electrónico [arminda.balbuena@ife.org.mx](mailto:arminda.balbuena@ife.org.mx). Licenciada en Derecho por la Universidad de Guanajuato y doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y miembro distinguido de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, Colegio de Profesionistas A.C. Asimismo, es miembro del Comité Consultivo de la revista *Dikaion*, de la Universidad la Sabana, Colombia; del Consejo de Dictaminadores de las publicaciones *De Jure* y *Colección de Estudios Jurídicos*; de la Facultad de Derecho de la Universidad de Colima; y del Comité Editorial de la *Revista Presencia Jurídica* de la División del Posgrado de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Es también, miembro evaluador del Consejo Nacional para la Acreditación de la Educación Superior en Derecho. Es autora del libro *Suprema Corte de Justicia de la Nación y Jurisdicción Constitucional en México*, editado por la Facultad de Derecho y la Dirección General de Extensión de la Universidad de Guanajuato (2005) y ha publicado diversos artículos. A partir del 2008 se desempeña como coordinadora del Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral.



## 1. INTRODUCCIÓN

Para cualquier régimen democrático es indispensable contar con puentes de comunicación y colaboración entre la ciudadanía y las autoridades. La construcción de estos vínculos es un elemento esencial para garantizar la funcionalidad del sistema, ya que las ciudadanas y los ciudadanos sólo pueden acudir, valorar y respaldar a las instituciones cuyas acciones y desempeño conocen.

En el caso del Instituto Federal Electoral (IFE), la comunicación con la ciudadanía es un quehacer fundamental no sólo porque constituye una responsabilidad institucional, sino porque en la medida en que el IFE se consolide como una institución sólida, eficiente y eficaz, también lo harán el sistema electoral mexicano y el modelo de democracia representativa.

En México, el IFE cumple, entre otras funciones, una labor importantísima: promover el desarrollo de la cultura democrática; por ello, tanto su desempeño como su imagen son cruciales para que los ciudadanos y las ciudadanas confíen en él. Es así como, para lograr un vínculo más estrecho entre la ciudadanía y el Instituto, el Centro para el Desarrollo Democrático (CDD), unidad técnica del IFE adscrita a la presidencia del Consejo General, lleva a cabo diversas tareas orientadas a recopilar, sistematizar y transmitir conocimiento en materia política y electoral, mediante programas de investigación, capacitación y difusión de información, dirigidos tanto a su estructura interna como a la ciudadanía; particularmente en los espacios académicos, los grupos de la sociedad civil, los partidos políticos y las autoridades electorales.

En el desarrollo de esta labor, las experiencias y aprendizajes acumulados no han sido pocos, ni los retos menores. Con el paso del tiempo, las reformas electorales que han impactado en la estructura y funciones del IFE; y las transformaciones sociales impulsadas por la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), especialmente en las organizaciones públicas, académicas y políticas, han obligado a replantear y ajustar las funciones del CDD. Al respecto, desde la creación del Campus virtual del IFE, en 2007, el CDD se ha ido perfilando como un área institucional orientada a la administración del conocimiento mediante el uso de las TIC. Es en este sentido que el presente documento ofrece un panorama general de las actividades que lleva a cabo el CDD del IFE para contribuir a promover el desarrollo de la cultura democrática en México.

## 2. ORÍGENES DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO<sup>1</sup>

El 30 de junio de 1998, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el acuerdo por el que se creó el Centro de Formación y Desarrollo (CFD), como unidad técnica especializada adscrita a la Junta General Ejecutiva. Con la finalidad de potenciar al CFD como

1 México. Instituto Federal Electoral. *Informe Anual 2006: Centro para el Desarrollo Democrático*. México: El Instituto, 2006. Disponible en la dirección electrónica: [[http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Estructura\\_IFE\\_/JGE/informes\\_legal\\_UE/inf\\_anual\\_DS/inf\\_anual\\_2006\\_DS/CDD.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Estructura_IFE_/JGE/informes_legal_UE/inf_anual_DS/inf_anual_2006_DS/CDD.pdf)].

un área capaz de brindar apoyo técnico, analítico y académico a las áreas del Instituto y a los programas de desarrollo institucional; en los meses de septiembre y octubre de 2004 se elaboró un diagnóstico de esta unidad técnica en los rubros legal, administrativo y de recursos humanos; así como de sus proyectos y productos.

A partir de los resultados de este diagnóstico, se propuso una reestructuración organizacional del CFD la cual fue presentada a los consejeros electorales y a la Secretaría Ejecutiva; y posteriormente aprobada por la Junta General Ejecutiva, el 29 de octubre de 2004. El 29 de abril de 2005, el Consejo General aprobó las modificaciones al Reglamento Interior del Instituto, por las cuales el CFD cambió de nombre al de Centro para el Desarrollo Democrático (CDD), se readscribió a la Presidencia del Consejo General y se integró a la Comisión de Relaciones Institucionales e Internacionales (CRII), creada a partir de la fusión de las comisiones de Asuntos Internacionales y de Comunicación Social.

De este modo, y de acuerdo con el artículo 67 del Reglamento Interior del IFE, el CDD tiene las siguientes atribuciones:

ATRIBUCIONES DEL CDD <sup>2</sup>
<b>1. El Centro para el Desarrollo Democrático estará adscrito a la Presidencia del Consejo y tendrá las atribuciones siguientes:</b>
a) Proponer al Presidente del Consejo, por conducto de su Titular, los programas, estrategias de trabajo y presupuesto de esta Unidad conforme a las atribuciones señaladas en el presente artículo y otras disposiciones para que, una vez aprobados por el propio Consejero Presidente, se incorporen a la propuesta de Políticas y Programas Generales del Instituto que la Junta debe poner a consideración del Consejo, así como del proyecto de presupuesto correspondiente;
b) Elaborar análisis, estudios, investigaciones y bases de datos que tengan los siguientes propósitos: <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Aportar elementos informativos al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales para la mejor toma interna de decisiones;</li> <li>II. Coadyuvar a cumplir eficazmente con las funciones, atribuciones y fines del Instituto y de sus órganos.</li> <li>III. Se deroga.</li> <li>IV. Se deroga.</li> </ul>
c) Otorgar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas nacionales asistencia académica para el diseño de sus programas de capacitación y formación, cuando así lo soliciten;
d) Proponer al Secretario Ejecutivo la divulgación de los análisis, estudios, investigaciones y bases de datos que realice, por sí mismo o en colaboración con terceros, referidos a la democracia o a temas político electoral; así como la difusión de información de carácter académico que contribuya a fortalecer el conocimiento general y especializado en esas materias;

2 Artículo 27 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral. 2da. Edición. México: Instituto Federal Electoral, 2010. Disponible en la dirección electrónica: [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DESPE/DESPE-ConcursoIncorporacion/ConcursoIncorporacion2010/Cocursolncorporacion2010-docs/reglamento\_interior\_instituto.pdf].



ATRIBUCIONES DEL CDD
e) Coadyuvar en el diseño, implementación, impartición y evaluación de cursos de capacitación formativa y de actualización del personal del Instituto orientados a desarrollar en ellos una base mínima de competencias laborales, con base en las solicitudes que efectúen las Direcciones Ejecutivas de Administración y del Servicio Profesional Electoral. Asimismo, producir los materiales de instrucción correspondiente y dar el seguimiento académico requerido para alcanzar los objetivos que se aprueben;
f) Identificar y establecer mecanismos de colaboración académica con institutos políticos, organizaciones civiles, instituciones académicas y de investigación, así como de educación superior o especializada, para el óptimo cumplimiento de las funciones del Instituto;
g) Diseñar y organizar encuentros y foros académicos que contribuyan a un mejor conocimiento de la democracia y la divulgación de la materia político electoral. En su caso, organizarlos en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, la Coordinación de Asuntos Internacionales y la Coordinación Nacional de Comunicación Social;
h) Proveer asistencia académica que señalen los convenios que celebre el Instituto con los organismos electorales de las entidades federativas, a fin de difundir el conocimiento general y especializado sobre la democracia y la materia político-electoral;
i) Coadyuvar con la Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación en la formación y desarrollo de un acervo biblio-hemerográfico especializado y actualizado sobre democracia y en materia político electoral, a fin de enriquecer el acervo de la red nacional de bibliotecas del Instituto;
j) Mantener un registro sistematizado, público y actualizado de los estudios e investigaciones que realice o comisione el Instituto, en apego a la normatividad aplicable en materia de transparencia. Para tal efecto, el Centro difundirá las políticas de investigación que apruebe el Consejo e informará periódicamente sobre su cumplimiento. Las áreas del Instituto informarán periódicamente al Centro de los estudios e investigaciones que realicen;
k) Atender las solicitudes de colaboración e información formuladas por los Consejeros Electorales en términos de las atribuciones que les confiere este Reglamento y las demás disposiciones aplicables. El Centro informará oportunamente al Consejo sobre la atención de dichas solicitudes, así como de aquellas formuladas por el Presidente del Consejo;
l) Desarrollar estudios y análisis sobre derecho electoral nacional y comparado conjuntamente con instituciones de investigación jurídica; en su caso, dependiendo de la materia con el apoyo de la Coordinación de Asuntos Internacionales; y
m) Las demás que le confieran diversos ordenamientos, reglamentos y lineamientos institucionales, así como las específicas que el Consejo General o su Presidente le asignen en el ámbito de sus respectivas competencias.
<b>2. El nombramiento y remoción del titular del Centro para el Desarrollo Democrático compete al Consejo General, a propuesta de su Consejero Presidente.</b>
<b>3. Al titular del Centro le corresponde:</b>
a) Dirigir las actividades del Centro conforme al presupuesto y programa autorizados, bajo la coordinación del Consejero Presidente.
b) Informar al Consejero Presidente el avance de la ejecución del programa de trabajo y acordará con dicho funcionario los asuntos de su competencia.



### 3. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y EL CENTRO PARA EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO

El IFE es una institución pública y autónoma, de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. Dicho órgano tiene a su cargo, en forma integral y directa, todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales federales; es decir, los referentes a la elección de presidente o presidenta de la República y de los diputados, diputadas, senadores y senadoras que integran el Congreso de la Unión en México.

Entre sus actividades fundamentales se pueden mencionar:

- Capacitación y educación cívica.
- Geografía electoral.
- Derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas.
- Padrón y listas de electores.
- Diseño, impresión y distribución de materiales electorales.
- Preparación de la jornada electoral.
- Cómputo de resultados.
- Declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores.
- Regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.
- Administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión.

A partir de estas acciones, el IFE contribuye al desarrollo de la vida democrática garantizando el ejercicio de los derechos políticos y electorales de la sociedad mediante la promoción de la cultura democrática y la organización de comicios federales en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Con este propósito, en la conformación y funcionamiento del Instituto se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres tipos de órganos:

- Directivos: se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos.
- Técnico ejecutivos: se organizan predominantemente por miembros del servicio profesional electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas.
- Vigilancia: se conforman con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones.

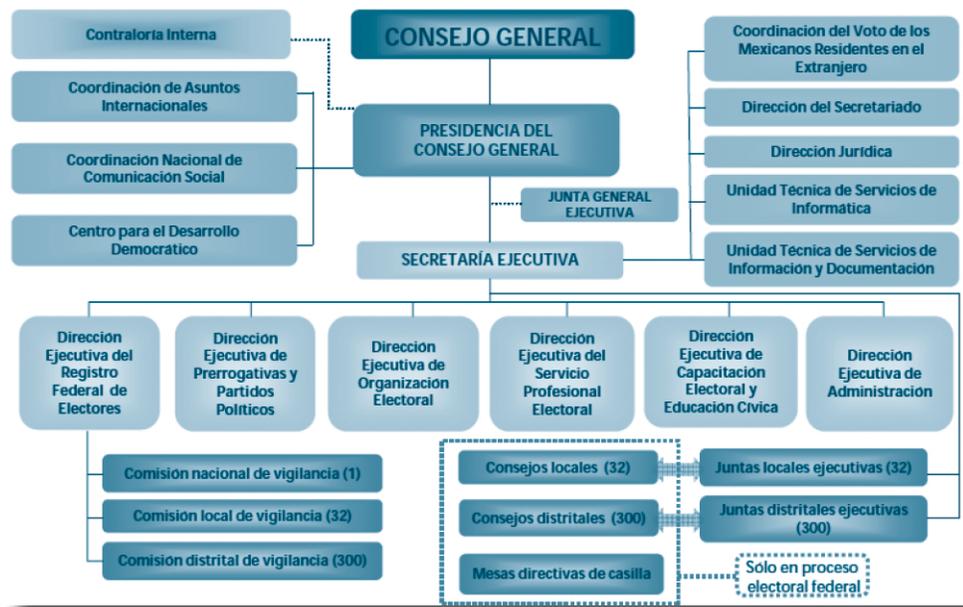


Atendiendo al principio de desconcentración en que se sustenta la organización y funcionamiento del Instituto, estos órganos están representados a nivel central, estatal (una delegación en cada una de las 32 entidades federativas), distrital (una subdelegación en cada uno de los 300 distritos uninominales) e incluso, en algunos casos, seccional.

Como ya se mencionó, el Centro para el Desarrollo Democrático (CDD) es una unidad técnica especializada, adscrita a la Presidencia del Consejo General del Instituto, cuya intención es servir como un área de fortalecimiento institucional y vínculo entre el IFE y los sectores de la sociedad; cumpliendo con el compromiso de brindar información, capacitación formativa, apoyo académico, asistencia, y análisis e investigación especializados en materia político electoral para contribuir al desarrollo de la cultura democrática en México.

De acuerdo con la estructura del IFE, su ubicación organizacional es la siguiente:

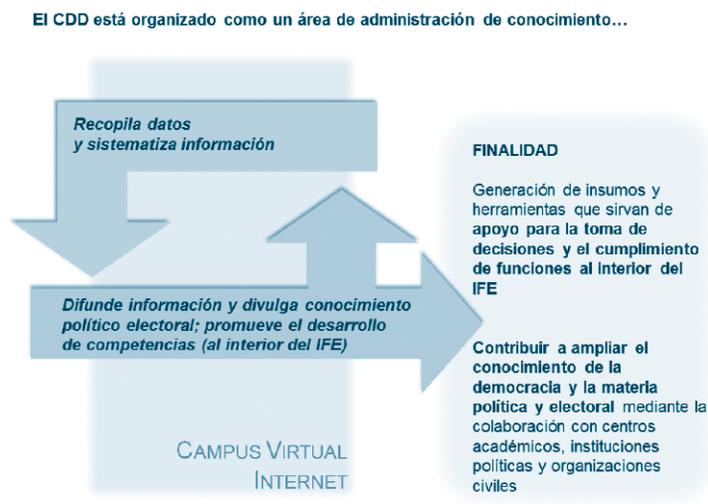
#### ESTRUCTURA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL



Fuente: [http://www.ensanluispotosi.com/Elecciones/Autoridades\\_Electorales.htm](http://www.ensanluispotosi.com/Elecciones/Autoridades_Electorales.htm)

## 4. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DEL CDD

El Centro para el Desarrollo Democrático (CDD) del IFE está organizado como un área de administración de conocimiento, según se muestra en el siguiente esquema:



Sus principales actividades pueden distinguirse en dos vertientes: aquellas que están enfocadas en la generación de insumos y herramientas para apoyar la toma de decisiones; y, simultáneamente, las actividades que contribuyen a ampliar el conocimiento sobre los temas democráticos en colaboración con otras instituciones y organizaciones.

Además, cabe destacar que de las atribuciones anteriores se desprenden cuatro líneas de acción que orientan todas las actividades que en el CDD se realizan: información, investigación, capacitación y vinculación.





### a. **Información**

Con el objetivo de recuperar, integrar y sistematizar los datos relevantes para la toma de decisiones y la construcción de una identidad histórica de las distintas áreas del IFE, el CDD cuenta con una Unidad de Información y Acervo.

En el marco de los objetivos del CDD orientados a desarrollar competencias para favorecer la toma de decisiones y el cumplimiento eficaz de las funciones de las áreas directivas y ejecutivas del IFE; y fortalecer vínculos con organismos y grupos estratégicos de la sociedad; así como divulgar el conocimiento sobre la democracia y la materia político electoral, se enumeran a continuación las actividades de información para 2012:

INFORMACIÓN
Implementar herramientas de información para el seguimiento del proceso electoral federal 2011-2012, principalmente el desarrollo del Sistema de Información Ejecutiva del Proceso Electoral (SIEPEF).
Administrar la información especializada en materia político-electoral de los órganos electorales de las entidades federativas que se encuentra concentrada en el acervo interinstitucional "Elecciones en México".
Contribuir a las funciones de la Red Nacional de Biblioteca del Instituto en la formación y desarrollo de un acervo bibliohemerográfico especializado en materia político-electoral.
Coordinar con la Unidad de Enlace los requerimientos de información en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
Actualizar la información en las herramientas electrónicas <sup>3</sup> ; el catálogo de información socialmente útil; el índice de expedientes con información reservada del CDD.
Administrar el sistema de búsqueda de consulta de información político-electoral que concentrará las bases de datos que se desarrollan en el CDD, en el IFE y de las universidades con las que el Instituto haya firmado un convenio de colaboración.

3 El CDD administra, entre otras herramientas informáticas, los sitios: Género y democracia y el Portal Elecciones en México. El primero surgió en 2009, año en el que el IFE publicó este micrositio para dar seguimiento y difusión al cumplimiento de las disposiciones legales que los partidos políticos realizan a favor de la equidad de género. Además de ofrecer diferentes secciones relacionadas con la participación política de las mujeres y los hombres, en pro de fortalecer la contienda electoral y la cultura democrática. Por otra parte, el Portal Elecciones en México es una iniciativa de cooperación entre los organismos electorales del país. Consiste en un portal en internet que concentra información relevante sobre los procesos electorales de cada una de las entidades de la República Mexicana.

## **b. Investigación**

Con base en las necesidades de las áreas directivas, ejecutivas y técnicas, se elaboran diagnósticos, fuentes de información y bases de datos, además de coordinar y realizar investigaciones de relevancia para los fines del IFE que contribuyan al desarrollo del conocimiento teórico y analítico. El propósito de estas tareas es apoyar a las áreas directivas, ejecutivas y técnicas del Instituto para la toma de decisiones y la implementación de sus políticas y programas.

Para el año 2012, los proyectos de investigación son los siguientes:

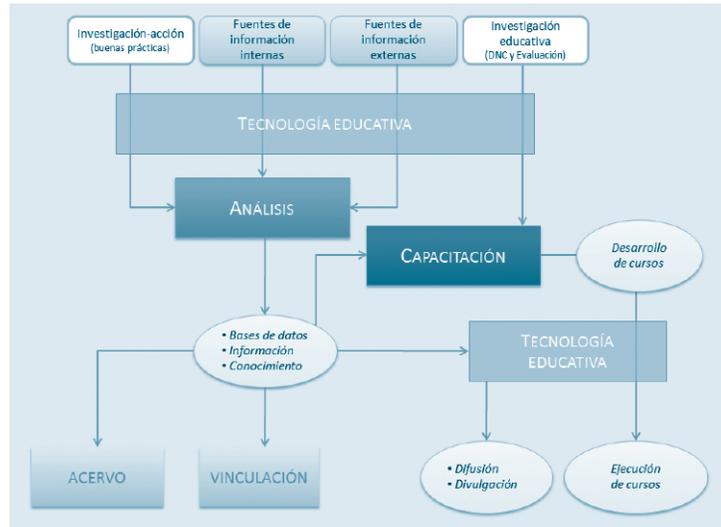
INVESTIGACIÓN
Investigación sobre los efectos de la capacitación electoral en la formación de ciudadanía, con perspectiva de género.
Investigación sobre la confianza de los jóvenes mexicanos en las instituciones políticas, en el contexto de las elecciones presidenciales del 2012.
Investigación sobre el modelo de comunicación política del IFE.
Encuadre conceptual de <i>valor público</i> en el contexto del IFE.

## **c. Capacitación**

Por otro lado, en el área de capacitación se realizan acciones focalizadas dirigidas a satisfacer necesidades específicas de formación y capacitación de las diferentes áreas del Instituto. Estas tareas tienen el propósito de promover el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes los cuales favorezcan la mejora continua en el desempeño de las funciones y procesos de trabajo del personal del IFE. En este sentido, existen dos vertientes complementarias de capacitación: la general, dirigida a la formación gradual de competencias fundamentales en todo el personal del Instituto; y la especializada.



De manera esquemática podemos decir que el área de Capacitación en el CDD funciona de la siguiente manera:



Como parte de sus actividades, tal y como se muestran, durante este año los proyectos de capacitación son:

CAPACITACIÓN
Programa de capacitación dirigido al personal de los Módulos de Atención Ciudadana del Registro Federal de Electores, que contribuya a fortalecer la identidad institucional y a brindar un servicio que respete y promueva los derechos de la ciudadanía.
Programa de capacitación sobre metodología y planeación cuyo propósito es que los partidos políticos ejerzan de manera sustantiva y eficiente el 2% de su presupuesto destinado a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.
Tutorial para los auditores del IFE que dan seguimiento al gasto del recurso del 2% de los partidos políticos.
Programa de capacitación para promover la equidad de género dentro de la estructura del IFE.
Tutorial para la capacitación de los integrantes de las Comisiones Locales y Distritales de Vigilancia.
Estrategia integral de capacitación para la actualización del personal del IFE en materia de procedimiento especial sancionador (diseño de taller presencial y publicación de herramientas de capacitación en formato virtual e impreso).

En síntesis, en las líneas de acción de *investigación* y *capacitación* se tiene planeado llevar a cabo once proyectos en el 2012, en colaboración con las siguientes áreas del Instituto Federal Electoral:

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica	Secretaría de las Comisiones de Vigilancia
Unidad de Servicios de Informática	Dirección Jurídica
Unidad Técnica de Planeación	Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral
Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

Finalmente, cabe mencionar brevemente la herramienta del **Campus virtual** del IFE. Este se concibió como un proyecto de modernización institucional que integraría una comunidad de aprendizaje y conocimiento. Se presentó de forma oficial el 13 de marzo de 2007.

Actualmente, el Campus se ha consolidado como una plataforma de capacitación y gestión de programas y proyectos de diversas áreas del Instituto, la cual permite la comunicación, actualización y coordinación entre la estructura central y la desconcentrada.

Durante el año 2011 registró: 33.361 participantes; 114 tópicos impartidos; 529 grupos creados mediante la plataforma y un total de 19 áreas usuarias del sistema, incluyendo Direcciones Ejecutivas, Unidades Técnicas y Juntas Locales y Distritales.

#### **d. Vinculación e información**

En cuanto a acciones de vinculación y difusión, estas se encuentran en retroalimentación constante con ciertos grupos objetivo los cuales son: estudiantes, académicos, partidos políticos y organizaciones civiles; con el propósito de informar y sensibilizar a la ciudadanía sobre el IFE, el proceso electoral federal y la democracia.

A partir de esta estrategia de vinculación se pretende propiciar el análisis y discusión de los temas políticos y electorales, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la confianza y la credibilidad de los ciudadanos en el IFE y en los procesos electorales.

En este marco se inserta el Programa de Acompañamiento Ciudadano (PAC) creado en 2006, y cuyo propósito es informar a las y los ciudadanos sobre las decisiones del Consejo General para organizar las elecciones y sobre las actividades de sus diferentes órganos para realizarlas.

Además, tiene como finalidad vincular a la institución con la sociedad en general y en particular con públicos objetivo para estimular el ejercicio de su derecho al sufragio y su

participación activa en la organización del proceso electoral, pero sobre todo, incentivar su involucramiento en la construcción de la democracia.

Para el proceso electoral federal 2011-2012, sus líneas de acción son las siguientes:

PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO CIUDADANO	
<b>Boletín Elecciones 2012</b>	<p>Su objetivo general es brindar información sobre las características del proceso electoral y la forma en la que el IFE organiza las elecciones federales. Utiliza recursos informativos como notas, artículos de opinión, videos y cápsulas informativas, materiales de audio (<i>podcasts</i> y radio), entre otros. Su dirección electrónica es: <a href="http://pac.ife.org.mx">http://pac.ife.org.mx</a></p> <p>En particular, el boletín este año también es una herramienta de la <i>Estrategia Nacional de Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral 2011-2012</i>.</p> <p>Fuera de proceso electoral, el PAC cuenta con otra herramienta informática que es el portal <i>Sé Ciudadan@</i>.</p>
<b>Diseño y producción de materiales informativos y multimedia<sup>4</sup></b>	El objetivo de estos materiales es brindar elementos de información y reflexión en un formato sencillo y lúdico que facilite el conocimiento sobre temas electorales.
<b>Convenios de colaboración académica</b>	Tienen, como uno de sus fines, la generación de una red de aliados estratégicos del IFE. En este sentido, el IFE, por medio del CDD, ha firmado 33 convenios generales de colaboración académica con universidades del país.
<b>Foros sobre confianza ciudadana</b>	Con el objetivo de brindar elementos de información y reflexión a la comunidad académica participante para reflexionar sobre la democracia, se realizan foros en distintas universidades de la República.
<b>Reuniones informativas</b>	Se realizan reuniones con distintos grupos de la sociedad civil para acercarlos al IFE mediante la discusión y el análisis de temas políticos y electorales que tengan relación con su vida o sus funciones cotidianas. Se organizan algunas de ellas en contextos locales específicos para la promoción de los derechos políticos y electorales de los públicos objetivo del programa.
<b>Concursos de divulgación para incentivar la reflexión de temas políticos y electorales</b>	Apoyo a actividades académicas y de difusión que involucren particularmente a los jóvenes en la discusión y reflexión de temas políticos y electorales.
<b>Seminarios con especialistas y público interesado</b>	Los seminarios tienen el propósito de fomentar la investigación, difundir información y promover la discusión de temas políticos y electorales; se realizan en colaboración con centros académicos.

4 El objetivo corresponde al objetivo específico b) de la Estrategia Nacional de Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral 2011-2012.

Finalmente, en el marco del Programa de Acompañamiento Ciudadano (PAC) se ha trabajado intensamente para informar con mayor pertinencia cultural y lingüística a los pueblos indígenas del país. Se ha colaborado con otras áreas del IFE e instituciones cuyas políticas y programas van dirigidos a la población indígena, lo que ha permitido el diseño de materiales impresos, materiales audiovisuales, así como el rediseño de estrategias específicas para atender necesidades de capacitación. Ejemplo de esta colaboración, que ha permitido diseñar materiales con enfoque de interculturalidad, es el proyecto de recredencialización 03 para regiones habitadas por población indígena que se coordina con la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores<sup>5</sup>.

## 5. LOS RETOS DEL CDD EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN

Es así como, en el ámbito de sus atribuciones, el Centro para el Desarrollo Democrático (CDD) del IFE lleva a cabo tareas de investigación, análisis, vinculación, sistematización de información y desarrollo de programas de capacitación, con el propósito de atender las necesidades de los funcionarios del IFE y contribuir al fortalecimiento de competencias que favorezcan el adecuado cumplimiento de los objetivos institucionales.

El CDD sigue cumpliendo su objetivo de informar y vincular durante el proceso electoral, pero su tarea, al igual que la del resto de las áreas del Instituto, es una tarea permanente; en consecuencia, su compromiso se refrenda de manera ininterrumpida con la ciudadanía.

Ahora que, dado que la labor de un Centro, y del organismo electoral en general, no puede agotarse en lograr que en México las ciudadanas y los ciudadanos tengan credencial para votar, la actualicen, voten, o sean capacitados para organizar procesos de elección; se insiste en construir una ciudadanía mejor informada, más crítica y más participativa. Con esa convicción, en esta ocasión, se dan a conocer las acciones institucionales que el Centro para el Desarrollo Democrático lleva a cabo para la construcción de una democracia con enfoque de ciudadanía.

Sin duda, el trabajo de colaboración con instituciones del Estado mexicano ha sido uno de sus mayores aciertos al permitir desarrollar materiales e instrumentar proyectos para informar a las y los ciudadanos sobre los valores del régimen democrático, las características del derecho al voto, los principios constitucionales que rigen el funcionamiento de los órganos electorales y sobre los derechos políticos y electorales.

A pesar del camino recorrido, los retos para lograr una participación ciudadana más activa en los asuntos públicos continúan vigentes, por lo que el IFE celebra sus avances aunque reconoce que aún falta trecho por recorrer.

---

5 Para más información ver el Anexo 1: *Cuadro resumen de actividades del IFE en materia indígena.*



## LITERATURA CONSULTADA

Instituto Federal Electoral. *Informe Anual 2006 del Centro para el Desarrollo Democrático*. Disponible en la dirección electrónica: [http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Estructura\\_IFE/JGE/informes\\_legal\\_UE/inf\\_anual\\_DS/inf\\_anual\\_2006\\_DS/CDD.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Estructura_IFE/JGE/informes_legal_UE/inf_anual_DS/inf_anual_2006_DS/CDD.pdf).

*Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral*. 2da. Edición. México D.F, 2010. Disponible en la dirección electrónica: [[http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DESPE/DESPE-ConcursoIncorporacion/ConcursoIncorporacion2010/CocursoIncorporacion2010-docs/reglamento\\_interior\\_instituto.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DESPE/DESPE-ConcursoIncorporacion/ConcursoIncorporacion2010/CocursoIncorporacion2010-docs/reglamento_interior_instituto.pdf)].



Anexo 1. Cuadro resumen de actividades del IFE en materia indígena	
Productos	Resultados
<p>2008-2009:</p> <p>a) Producción de 22 cápsulas radiofónicas en 11 lenguas indígenas (náhuatl de Guerrero, Puebla, maya, tseltal, tsotsil, purépecha, mixteco de Guerrero y Oaxaca, ch'ol, chinanteco y zapoteco de Oaxaca) que se difundieron en 8 estados de la República Mexicana sobre temas relacionados con las elecciones y la democracia.</p> <p>b) Producción y doblaje al maya de dos videos multimedia (uno sobre cómo se cuentan los votos, y otro sobre el PREP (Programa de Resultados Electorales Preliminares)) que se difundieron en los estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Impacto de cobertura: 3 millones 774 mil 538 indígenas.</li><li>- Difusión en las radios indigenistas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</li><li>- Se distribuyeron 600 discos compactos con los dos multimedia en maya.</li><li>- Firma de un convenio de colaboración académica entre el IFE y el INALI; así como el convenio en curso con la CGEIB para continuar la estrategia de información del PAC.</li></ul>
<p>2010:</p> <p>a) Proyecto de investigación a partir del acercamiento con estudiantes de algunas de las nueve universidades interculturales del país y con población indígena en general, con el fin de recabar información para adecuar los materiales informativos y sus temáticas. La técnica utilizada para recabar información fue la de los grupos focales. Se llevaron a cabo a lo largo de todo el año, 6 grupos focales (Estado de México, Guerrero, Chiapas, Veracruz y Distrito Federal).</p> <p>b) Producción de 9 cápsulas radiofónicas (tlapaneco central bajo, chinanteco del sureste medio, purépecha, chichimeco jonaz, mixteco del oeste de la costa, mixe alto del centro, náhuatl de la sierra norte de Puebla, maya y zapoteco serrano bajo) sobre el Programa de Acompañamiento Ciudadano que busca fortalecer la confianza e incentivar la participación de la población indígena en el debate de la construcción democrática del país.</p> <p>c) Realización de eventos académicos en universidades interculturales (dos foros presenciales en Chiapas y Guerrero) para discutir con los pueblos indígenas, principalmente académicos, especialistas y jóvenes universitarios, temas referentes a la cultura política y los derechos políticos y electorales.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Informe cualitativo de resultados que permitió reorientar la estrategia de información y vinculación del Programa de Acompañamiento Ciudadano 2011 con miras a incentivar la participación de la población indígena en el proceso electoral federal de 2012.</li><li>- Difusión en las radios indigenistas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</li><li>- Asistencia a los foros de: 191 indígenas.</li><li>- Firma de un convenio de colaboración académica entre el IFE y las nueve universidades interculturales de la Red de Universidades Interculturales del país para continuar con las tareas pendientes de educación cívica.</li></ul>



Anexo 1. Cuadro resumen de actividades del IFE en materia indígena	
2011-2012:	
a) Proyectos de investigación: Para este año, el PAC calendarizó la elaboración de un material piloto de capacitación para vocales en los distritos donde la lengua o el desconocimiento de la cultura de las comunidades es impedimento u obstaculiza su óptimo desempeño. Para determinar las necesidades particulares y seleccionar la lengua con la que se dará inicio a este proyecto, se comenzó un trabajo de diagnóstico en un taller con nueve vocales distritales. Todos ellos contaban con experiencia de campo y trabajo sobresaliente en pueblos indígenas. El propósito fue diseñar un instrumento que permitiera identificar necesidades, así como buenas prácticas democráticas que sean susceptibles de ser sistematizadas en una plataforma en el Campus virtual del IFE.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Curso técnico en lenguas indígenas / Temas: Diversidad y no discriminación.</li><li>- Diagnóstico de Necesidades de Capacitación.</li><li>- Plataforma para vocales en el Campus virtual.</li></ul>
b) Además en colaboración entre el CIESAS-DECEyEC-CDD se estudiaron dos casos de buenas prácticas democráticas: el caso de los huicholes de Jalisco y el caso de una OSC en Veracruz. Se identificó en ambos una relación entre la implementación de políticas de educación cívica del IFE y experiencias de participación ciudadana efectiva de mujeres indígenas. El resultado será incluido en el <i>Sistema nacional de información para la construcción de ciudadanía</i> , entre cuyos objetivos se encuentra el elaborar inventarios de estrategias, modelos y herramientas educativas que favorecen la construcción de ciudadanía.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Guía para la identificación de buenas prácticas de formación y participación ciudadana efectiva..</li></ul>
c) Campañas institucionales: en coordinación con el INALI y la CGEIB se trabajó en un proyecto para reorientar con mayor pertinencia la campaña de recredencialización de la O3, especialmente en las poblaciones indígenas donde se registró mayor rezago.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Promocionales de televisión en 17 variantes lingüísticas.</li><li>- Se produjeron 38 carteles con pertinencia cultural y lingüística para promover la recredencialización.</li></ul>
d) Estrategia PNUD-TEPJF-IFE: El IFE diseñó en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una estrategia de fomento de los derechos políticos y electorales de los ciudadanos y ciudadanas indígenas de México. Dicha estrategia dio inicio en 2011 y al día de hoy continúan vigentes las tareas de colaboración interinstitucional. Particularmente en 2011, se organizó un Seminario-Taller en el que participaron líderes indígenas de México (en particular de la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas) y otros representantes de comunidades, a dialogar con las instituciones electorales de México respecto a sus experiencias de empoderamiento y defensa de sus derechos políticos y electorales. Los resultados se presentaron en el marco de la X sesión del Foro Permanente. Así mismo se elaboró un video documental titulado "Identidad indígena y democracia en México" que se presentó como parte de las actividades del Foro Permanente el 18 de mayo, en la ciudad de Nueva York, EEUU. Este año, el Consejero Presidente del IFE, el Dr. Leonardo Valdés Zurita, envió un mensaje sobre el fomento para la observación electoral desde la perspectiva de los pueblos indígenas a la XI Sesión del Foro Permanente llevado a cabo el 21 de mayo de 2012.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Seminario taller</li><li>- Documental</li><li>- Videomensaje</li></ul>
e) Proyecto de cooperación técnica financiado por la OEA entre Perú y México para incorporar el enfoque de interculturalidad en el diseño de políticas y programas de educación cívica.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Informe</li><li>- Estudio comparativo</li></ul>



# Desarrollo y perspectiva del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral de México

Leonor Garay Morales\*  
Luis Eduardo Medina Torres\*\*

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 10 de mayo de 2012.

**Revisión, corrección y aprobación:** 29 de mayo de 2012.

**Resumen:** El Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE) del Tribunal Electoral de México (TEPJF) planea y ejecuta actividades de capacitación, investigación, difusión, formación y actualización en el ámbito de las acciones de importancia para la vida institucional y jurisdiccional del TEPJF, asimismo constituye una vía de preparación y actualización para autoridades electorales, partidos políticos, instituciones educativas, la ciudadanía y órganos gubernamentales y no gubernamentales.

**Palabras clave:** Capacitación electoral / Desarrollo de la democracia / Valores democráticos / Organismos electorales / Jurisdicción Constitucional / Justicia electoral / México.

**Abstract:** The Electoral Judicial Training Centre (CCJE) of the Electoral Tribunal of Mexico (TEPJF) plans and carries out training, research, dissemination, formation and updating activities in the field of actions which are relevant to the institutional, and jurisdictional life of the TEPJF. They are also a means of preparation and a way to update election authorities, political parties, educational institutions, citizenship, and government agencies and NGOs.

**Key Words:** Electoral training / Development of democracy / Democratic values / Electoral bodies / Constitutional Court / Justice electoral / Mexico.

---

\* Abogada, mexicana, correo electrónico [leonor.garay@te.gob.mx](mailto:leonor.garay@te.gob.mx). Actualmente es asesora en la Unidad de Investigación del Centro de Capacitación Judicial Electoral. Es licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha laborado en el Tribunal Electoral (federal) desde su creación en 1987 a 2004 y de 2007 a la fecha.

\*\* Politólogo, mexicano, correo electrónico [luis.medina@te.gob.mx](mailto:luis.medina@te.gob.mx). Actualmente es investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral. Maestro y doctor en Estudios Sociales con especialidad en la línea de procesos políticos. Miembro de la International Political Science Association y de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, entre otros cargos. Actualmente es investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral.



## 1. INTRODUCCIÓN

La historia del Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE) inicia prácticamente con la segunda etapa del Tribunal Electoral en 1990 que, haciendo mérito de su facultad reglamentaria, crea esta área con el primer propósito de autocapacitar a sus cuadros jurídicos, en un ámbito jurisdiccional electoral<sup>1</sup>.

Posteriormente, daría inicio la capacitación externa para los diferentes actores políticos que demandaban capacitación en la nueva área jurisdiccional electoral. Así, la capacitación a partidos políticos y autoridades electorales se unió a la capacitación que ya era una constante en la del propio personal del Tribunal.

Después de la inclusión del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y ante una mayor demanda de capacitación, el CCJE precisó la inclusión de la investigación. En la actualidad se hace cargo de la capacitación interna, externa, investigación, carrera judicial, educación a distancia, divulgación y editorial; actividades académicas que lo encaminan a ser un referente nacional en materia electoral.

## 2. ANTECEDENTES

La existencia del CCJE estuvo prevista en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), luego de que se efectuara la reforma legal de 1993. Esta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de setiembre de ese mismo año.

El 24 de enero de 1995, la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral (TFE) expidió el “Acuerdo que Establece los Lineamientos Generales para la Instalación y Funcionamiento del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral”.

Durante 1995 se efectuaron diversas actividades encaminadas a la instalación del CCJE. Su equipo docente estuvo integrado inicialmente con personal jurídico del propio TFE y sus primeras actividades estuvieron centradas en la creación de un espacio de reflexión académica en torno a la justicia electoral.

---

1 En la 1.ª etapa, el Tribunal de lo Contencioso Electoral no tuvo un área de capacitación. Actualmente, el Tribunal vive una tercera época que cuenta ya con una segunda integración.

Con la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, el Tribunal Federal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación, correspondiendo al CCJE coordinar el curso propedéutico de ingreso y selección del personal adscrito a sus salas, así como diversas actividades de capacitación y formación para los nuevos integrantes de la institución.

El Centro también desarrolló programas de capacitación para los diferentes tribunales electorales estatales del país, relacionados con el nuevo marco normativo electoral de 1996.

En 2001 la Comisión de Administración del TEPJF aprobó la creación de dos instancias más, la Escuela Judicial y el Centro de Investigación Especializada en Derecho Electoral, más el CCJE. De esta forma, a través de la especialización se empezó a atender de manera eficiente cada una de las tareas que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación encomienda al CCJE.

En 2004, las labores académicas del TEPJF se concentraron nuevamente en el CCJE. En diferentes momentos, dicha instancia académica ha sufrido reducciones significativas en su personal. Sin embargo, en 2006 la renovación de la Sala Superior del Tribunal Electoral tuvo un impacto importante en las funciones que desempeña el Centro.

La última adecuación del CCJE se gestó en el Acuerdo 02/121/2007 por el cual el Comité Académico instruyó al CCJE para elaborar un nuevo proyecto de reestructuración “en dos etapas, una inmediata para atender las necesidades urgentes del año 2008 y otra de mediano plazo para presentar un proyecto integral de reingeniería del CCJE para junio de 2008 e instrumentarlo a partir del 2009”.

Como parte del proceso, en ese acuerdo, el Comité Académico instruyó para que el proyecto integral de reingeniería del CCJE fuera desarrollado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México.

El proceso de reestructura consideró las opiniones de los magistrados integrantes de la Sala Superior del TEPJF, en el sentido de que se tomaran como ejemplo los modelos exitosos de las escuelas judiciales de Estados Unidos y Europa. Las opiniones también incluyeron la sugerencia de acercarse al sistema de formación desarrollado por el Instituto de la Judicatura Federal, incorporando temas propios de la judicatura federal mexicana.

La aplicación de las recomendaciones para la reestructuración del CCJE fue autorizada finalmente con la aprobación por parte del Comité. El CCJE trabaja actualmente conforme a esas innovaciones.

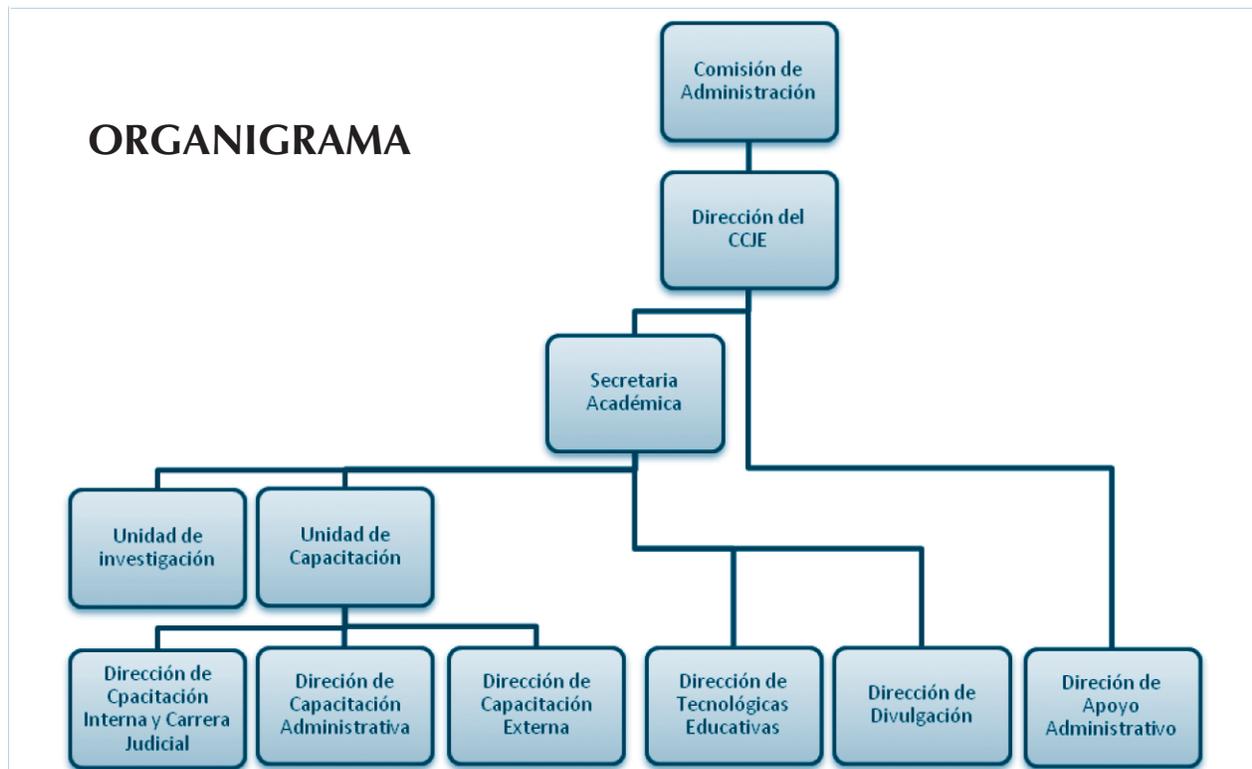


### 3. CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL. FUNCIONAMIENTO ACTUAL

#### 3.1 Estructura

La planeación y ejecución de las actividades de capacitación, investigación, difusión, formación y actualización encomendadas al CCJE por mandato normativo, se significan como acciones de importancia para la vida institucional y jurisdiccional del TEPJF, asimismo, constituyen una vía de preparación y actualización para autoridades electorales, partidos políticos, instituciones educativas, órganos gubernamentales y no gubernamentales y la ciudadanía.

La organización del CCJE permite identificar y limitar funciones y atribuciones de cada una de sus áreas jurídico-administrativas, como a continuación se detalla:



En el CCJE laboran abogados, politólogos, contadores, administradores, comunicólogos, economistas, pedagogos, diseñadores web e ingenieros en sistemas. Esto es reflejo de que las funciones y atribuciones requieren de personal capacitado y especializado.

### **3.2 Marco Normativo**

Los ordenamientos jurídicos que regulan la organización, funcionamiento, obligaciones, facultades y atribuciones del CCJE son:

A. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Artículo 186.- El Tribunal Electoral es competente para:

VIII. Desarrollar directamente o por conducto del Centro de Capacitación Judicial Electoral, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia;...

B. Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Artículo 55.- El Centro de Capacitación Judicial Electoral tendrá a su cargo las tareas de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Tribunal Electoral y de quienes aspiren a pertenecer a éste.

La organización, estructura, funcionamiento, coordinación, supervisión y atribuciones del Centro se regirán por este Reglamento y las bases que establezca la Comisión de Administración.

C. Manual Específico de Organización del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Corresponde al CCJE, diseñar y establecer las pautas y mecanismos, para realizar las funciones de investigación, capacitación y difusión, del Derecho Electoral y su Derecho Procesal, entre el personal del TEPJF, instituciones electorales, partidos políticos, universidades y población en general.

Las regulaciones anteriores se traducen en objetivos estratégicos que el CCJE debe cumplir tanto al interior del TEPJF como para los usuarios externos que solicitan capacitación,



ya sean funcionarios electorales, militantes de los partidos políticos o ciudadanos y estudiosos interesados en el fenómeno electoral.

### 3.3 *Objetivos Estratégicos*

Tres son los objetivos sobre los que giran las actividades estratégicas del Centro:

- a. Generar investigaciones que versen sobre la materia electoral.
- b. Crear e impulsar la capacitación y actualización en el ámbito electoral. La enseñanza de la materia electoral se constituye como eje rector del CCJE debido a que:
  - Contribuye a la especialización teórica y práctica del personal del TEPJF.
  - Propicia la formación política, cívica y democrática de la sociedad.
  - Fomenta la preparación de las autoridades electorales, partidos políticos y actores políticos.
  - Desarrolla habilidades y conocimientos en torno al Derecho Electoral.
  - Fomenta el entendimiento de las circunstancias y condiciones político-electorales.
- c. Difusión del conocimiento en materia electoral. El CCJE busca difundir una cultura democrática y fortalecer el desarrollo de la democracia a través del análisis y estudio de la materia electoral, así como de la labor jurisdiccional del TEPJF. La difusión que implementa el CCJE está dirigida a:
  - Fomentar la creación de espacios destinados al análisis y debate de la materia electoral.
  - Comprender el accionar y actuar de las autoridades electorales.
  - Impulsar la creación de mecanismos de diálogo y vinculación entre el TEPJF y la sociedad.

### **3.4 Funciones**

En la actualidad, el CCJE realiza las funciones de capacitación, investigación y difusión de la materia electoral, las cuales están destinadas al personal del TEPJF, autoridades electorales, partidos políticos, universidades, investigadores y a la sociedad en general.

### **3.5 Oferta académica**

El CCJE posee una oferta de programas y planes de estudio de posgrados (diplomados, especialidades y maestría) con reconocidas instituciones educativas de nivel superior, entre ellas se encuentran: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Escuela Libre de Derecho (ELD), el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

Asimismo, se ha dado prioridad a la realización de seminarios internos con destacados expertos para fomentar el debate de ideas con especialistas en la materia.

#### **a) Especialización en Derecho Electoral y Maestría en Derecho**

Esta especialización es impartida en colaboración con la UNAM y tiene una duración de tres semestres, con la opción de continuar con la maestría, si se cursan dos semestres más. La primera generación fue cursada de 2008 a 2010.

#### **b) Especialidad en Justicia Electoral**

La Especialidad en Justicia Electoral es gratuita, se imparte desde el año 2005 y cuenta con el reconocimiento de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Tiene por objeto formar especialistas interesados en desempeñar funciones jurisdiccionales en el TEPJF. La plantilla docente está integrada en su mayoría por magistrados y secretarios de Estudio y Cuenta del TEPJF.

### **3.6 Capacitación**

La capacitación impartida por el CCJE está dividida en tres grandes actividades: capacitación externa, educación a distancia, capacitación interna y carrera judicial. Una vertiente es la capacitación administrativa.

**a) Capacitación externa**

A través de los últimos cuatro años, el CCJE se ha convertido en un referente nacional en materia de capacitación jurídico–electoral. El CCJE, instruye y actualiza al personal de otras instituciones electorales (Tribunales Electorales e Institutos Electorales de las Entidades Federativas), cuadros jurídicos de los partidos políticos, estudiantes, investigadores y académicos. Se ofrece una capacitación integral, programada y con una oferta académica actualizada.

Igualmente, imparte capacitación con aplicaciones prácticas a través de talleres de análisis de casos y resoluciones, elaboración de sentencias, realización de conteo de votos, valoración de pruebas, entre otros.

**Tabla 1. Distribución de la capacitación impartida por tipo de institución**

Tipo de institución	2007	2008	2009	2010	2011
Institutos Electorales	15	31	90	53	202
Tribunales Electorales	31	43	88	274	232
Partidos Políticos y Agrupaciones	11	15	68	36	174
Instituciones Académicas	22	40	31	7	27
Casas de la Cultura Jurídica de la SCJN	22	15	23	12	2
Otros	10	59	10	2	55
Total	111	203	310	384	692

Fuente: Dirección de Capacitación Externa, CCJE

En el presente año, en el cual se está desarrollando el proceso electoral federal 2012, se ha dado prioridad de cursos a las entidades federativas que, a la par de las elecciones federales, tienen su propio proceso comicial, por lo que se han programado las “Semanas de Derecho Electoral” en cada una de ellas, impartiendo capacitación a los institutos y tribunales de la entidad de que se trate, así como presentaciones de ediciones del propio TEPJF en las Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**b) Educación a distancia**

El CCJE a través del Campus Virtual de la Dirección de Tecnologías Educativas ha realizado los siguientes cursos:

- 14 Talleres virtuales del Sistema de Nulidades en materia Electoral.
- 3 Diplomados virtuales en Derecho Electoral.
- 1 Especialidad en Justicia Electoral Modalidad no Escolarizada (actualmente se cursa la segunda generación)

**c) Capacitación interna y carrera judicial**

La reforma político electoral 2007-2008 modificó el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación agregando las siguientes categorías del TEPJF para la carrera judicial:

- Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior.
- Subsecretario General de Acuerdos de la Sala Superior.
- Secretarios de Estudio y Cuenta e Instructores de la Sala Superior.
- Secretarios de Estudio y Cuenta de las Salas Regionales.
- Actuarios.

En términos de esta reforma, la Comisión de Administración del TEPJF emitió el Acuerdo General por el que se establecen los Lineamientos Generales para la Carrera Judicial que destaca la creación de un Comité de Carrera Judicial integrado por tres magistrados de su Sala Superior y al CCJE como el área responsable de implementar y ejecutar este sistema.

Con el propósito de darle seguimiento a este sistema, se aplican anualmente exámenes a fin de conformar listas de habilitados para desempeñar dichos cargos, que garanticen estándares mínimos a quienes ingresan a la Carrera Judicial.

Para su consolidación, se procura el desarrollo del personal jurídico a través de seminarios, cursos, talleres, diplomados y maestrías con instituciones nacionales y extranjeras de reconocido prestigio académico, como la UNAM, la Universidad Panamericana, Universidad



Austral de Argentina, Universidad de Davis de California, Universidad de Austin en Texas, entre otras.

### **3.7 Investigación**

Las investigaciones han estado orientadas a la comprensión de la función jurisdiccional, la legislación electoral y al fenómeno político. Los temas que se abordan obedecen a las líneas de investigación que los magistrados del TEPJF consideran relevantes para la función jurisdiccional y sobre temas y tópicos que han sido objeto de poco estudio. En consecuencia, constituyen aportaciones al avance del conocimiento y se traducen en reflexiones y análisis que apoyan las tareas sustantivas de este Tribunal Electoral.

Las líneas de investigación están conformadas por temas relevantes y de vanguardia, estos son:

- Cuotas electorales de género e integración de congresos.
- Libertad de expresión en materia política y electoral en el derecho comparado y en el derecho internacional.
- El tratamiento jurisdiccional del sistema electoral en perspectiva comparada.
- Acceso a medios de comunicación electrónica por los partidos políticos.
- Los derechos fundamentales de los indígenas desde la perspectiva del TEPJF.
- Capacidad normativa y autonomía de los órganos electorales en México.
- La difusión de informes de labores de los gobernadores. Publicidad o rendición de cuentas.
- Integración de comisiones parlamentarias y el derecho a su tutela judicial.
- Inviabilidad e inoperatividad hipotética del amparo en materia electoral.

#### **a) Sistema de consulta Internacional de Derechos Políticos y Democracia**

Con la modificación al art. 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a las autoridades a observar los ordenamientos internacionales con respecto a los Derechos Humanos, el CCJE se ha dado a la tarea de estudiar, en primer término, la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para después proseguir con los subsecuentes órganos jurisdiccionales internacionales en la materia. Su objetivo primordial es

el de servir como un motor de búsqueda para los operadores jurídicos, en principio del TEPJF, y después incorporarla dentro de la página electrónica del propio órgano jurisdiccional.

### **3.8 Publicaciones**

La actividad editorial (impresa y electrónica) es el principal instrumento para la difusión de la labor jurisdiccional que realiza el CCJE y tiene como objetivos:

- Aproximar la labor jurisdiccional a la academia y a la sociedad.
- Fortalecer el conocimiento sobre el TEPJF entre la ciudadanía.
- Propagar el conocimiento de la materia electoral.

Las series realizadas por el CCJE se elaboran a partir de temas y sentencias seleccionados por los integrantes del Comité Académico y Editorial y cuentan con la colaboración de autores de amplio reconocimiento académico nacional e internacional, así como de funcionarios públicos con vasta experiencia en el tema electoral. El esfuerzo editorial va dirigido a la divulgación de la materia electoral en un lenguaje apto para diversos públicos. El CCJE realiza cuatro series editoriales:

- *Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral.*
- *Temas selectos de derecho electoral.*
- *Cuadernos de divulgación de la justicia electoral.*
- *Revista Justicia Electoral.*

## **4. BALANCE DEL CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL**

A través de 18 años de existencia, el CCJE ha experimentado una serie de cambios funcionales y estructurales que le han permitido convertirse en el referente nacional de la capacitación de la materia electoral.

La característica peculiar de la capacitación impartida por el CCJE se encuentra en su carácter integral, ya que establece cursos tematizados y estructurados al público al que se dirige. Además se ofertan cursos teóricos, prácticos y teórico-prácticos, también se tiene la posibilidad de particularizar temarios y dinámicas.



El CCJE busca que la sociedad, académicos, investigadores y estudiantes conozcan la labor que desempeña el TEPJF y la trascendencia e impacto de la materia electoral en la vida política, social, económica y cultural del Estado mexicano, para ello destina las líneas editoriales y la creación de seminarios.

El impulso en la materia de investigación es reciente, las investigaciones realizadas por el CCJE cuentan con el potencial de constituirse como referente nacional en la investigación y análisis del fenómeno electoral.

#### **4.1 Problemática y Perspectiva**

El rediseño del CCJE propició una dinámica organizacional diferente con nuevos desafíos y problemas. En el ámbito organizacional logró incorporar de forma permanente las actividades de divulgación y de educación a distancia, mediante las tecnologías educativas; también logró darles un nuevo cauce a los tipos de capacitación al haberse segmentado la orientada para los funcionarios del mismo Tribunal y la capacitación dirigida para los usuarios externos.

La diferenciación de capacitación e investigación, que tenía el propósito de constituir ámbitos especializados de trabajo y de personal orientado para su desempeño, generó nuevas dificultades, ya que en la práctica se han mantenido vinculadas las actividades de capacitación y de investigación sin la independencia de su diseño original.

Así, los desafíos actuales del CCJE pueden clasificarse de la siguiente forma: la relación entre capacitación e investigación, la implementación de una escuela judicial, la difusión de las publicaciones del TEPJF, y su posicionamiento social.

En lo relativo a la capacitación y la investigación, tendría que corregirse la separación actual y reconsiderar que ambas actividades están relacionadas, ya que la posibilidad de analizar un fenómeno social, jurídico o político requiere tanto explicar sus causas como exponerlas. Es poco factible capacitar sin realizar investigación.

Respecto a la posible implantación de una escuela judicial, se debe ver como una parte de un conjunto de factores que podrían llevar a la implementación de una carrera judicial integral, aunque hay que tomar en cuenta que en el caso mexicano, el reclutamiento de los funcionarios judiciales es contingente y circunstancial.



Por lo anterior, otras variables que sería deseable implementar para una carrera judicial son: escalafón; adscripción y readscripción; formación profesional; estabilidad y responsabilidad; remuneración y retiro (Cfr. Báez 2002, pp. 9 y ss.).

Es una realidad que el TEPJF ha generado un espacio en la opinión pública. Es un organismo observado y estudiado, incluso a través de perspectivas distintas a la jurídica, y ello se significa como una *“apertura de miras”*. Pero también tiene sus propias limitantes: en términos sociales es poco conocida la labor del TEPJF y en perspectiva, el CCJE, proporcionalmente hablando, está acotado.

#### 4.1.1 Las perspectivas del CCJE

##### a) Capacitación

- Incorporar nuevos temas.
- Concluir la elaboración de materiales.
- Incrementar el tamaño de los grupos.
- Aumentar la impartición de cursos.
- Fortalecer la capacitación virtual.

##### b) Difusión

- Consolidar las líneas editoriales como fuentes de información y análisis obligatorios e indispensables para el estudio del fenómeno electoral.
- Acercar la labor del TEPJF a la sociedad.
- Organizar eventos (seminarios, cursos, talleres) sobre la problemática actual de la materia electoral que permita a la ciudadanía entender el accionar y funcionamiento de las autoridades electorales.

##### c) Investigación

- Fortalecer la labor de investigación
- Aumentar el número de proyectos, notas y artículos de investigación.
- Convertir al CCJE en referente de investigación electoral a nivel nacional



## 5. CONCLUSIONES

El Centro de Capacitación Judicial Electoral ha transitado desde su creación, de ser un área que sólo atendía la autocapacitación de sus cuadros jurídicos, a la capacitación externa a todos los actores electorales y cualquier organización que así lo solicite en toda la República Mexicana. Su fortalecimiento para constituirse como el ente responsable de la implementación de todo tipo de eventos (cursos, seminarios, coloquios, talleres, diplomados, maestrías y especialidades) que tienen como objetivo, entre otros, la consolidación de las bases académicas para los miembros de la carrera judicial, y como un importante instrumento de capacitación externa a todos los actores electorales, hace que se sigan planeando, aplicando y mejorando los cuadros en la autocapacitación a su personal.

Sus áreas que llevan a cabo tareas de divulgación, editorial y difusión y capacitación administrativa vienen a complementar la labor de este centro con la publicación de series editoriales de autoanálisis y tratamiento de temas coyunturales, planeación de eventos académicos, entre otras actividades, que hacen de este centro de capacitación un área de apoyo del Tribunal Electoral que coadyuva permanentemente a la difusión de la cultura democrática.

## LITERATURA CONSULTADA

*Acuerdo general por el que se establecen los lineamientos generales para la carrera judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.* Versión electrónica. [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx) Micrositio del CCJE.

Alanis Figueroa, María del Carmen (1995). "Organización de las elecciones, profesionalismo y capacitación". En: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*. Vol. IV. Num. 5.

Báez Silvia, Carlos (2002). *Apuntes sobre formación de jueces y carrera judicial federal en México*. Cuadernos de Trabajo. Serie Roja. Estudios sobre la carrera judicial. 1/2002. México: Instituto de la Judicatura Federal.

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (1990). Edición del Instituto Federal Electoral. México: Talleres Gráficos de la Nación.

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (1994). Tribunal Federal Electoral. México: Talleres Gráficos de la Nación.



*Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (2008). Versión electrónica. [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)  
Apartado "Legislación".

México. Tribunal Federal Electoral (1991). *Memoria*. México: Tribunal Federal Electoral. Talleres Gráficos de la Nación.

México. Tribunal Federal Electoral (1994). *Memoria Tomo I y II*. México: Tribunal Federal Electoral. Talleres Gráficos de la Nación.

México. Tribunal Federal Electoral. *Informes Anuales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de los años de 1997 a 2008*.

*Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral* (1990).

*Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (2011). Versión electrónica [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx) Apartado "Legislación".





# Intercambio de experiencias con escuelas e institutos de formación y educación democrática en el seno de los organismos electorales miembros de UNIORE: caso de Panamá

Carmen Chacón de Cárcamo\*

Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 30 de noviembre de 2011.

**Revisión, corrección y aprobación:** 23 de abril de 2012.

**Resumen:** Describe el nacimiento y funciones de la Unidad de Capacitación Electoral del Tribunal Electoral de Panamá. Unidad que centra su trabajo en dos grandes programas. El primero, el de Capacitación Electoral, dirigido a todos los funcionarios electorales y al personal que, de una u otra forma, tienen una participación en la organización, administración y ejecución de los procesos electorales, incluyendo a los partidos políticos y Educación Cívica Electoral. El segundo, el de educación Cívica Electoral, programa que se realiza en conjunto con el Ministerio de Educación, a través de un convenio suscrito desde 1995, para la formación de una cultura democrática en los futuros ciudadanos.

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

**Abstract:** The article describes the birth and functions of the Electoral Training Unit of the Electoral Tribunal of Panama. This unit focuses its work on two major programs. The first, the Electoral Training, aimed at all election officials and the staff that, in one way or another, holds a stake in the organization, administration and execution of elections, including political parties and civic electoral education. The second, Civic Electoral Education, is a program carried out in conjunction with the Ministry of Education, through an agreement signed since 1995, for the formation of a democratic culture in future citizens.

**Key Words:** Electoral training / civic education / knowledge management / development of democracy / democratic values / election management bodies / Panama.

---

\* Licenciada en Trabajo Social, panameña, email [ccarcamo@tribunal-electoral.gob.pa](mailto:ccarcamo@tribunal-electoral.gob.pa). Jefa del Departamento de Capacitación de Funcionarios Electorales del Tribunal Electoral de Panamá. Responsable de los programas de capacitación a funcionarios electorales, en Referéndum y Elecciones Generales y responsable del Programa de Educación Cívica Electoral, a nivel nacional, como parte de un convenio suscrito entre ambas instituciones. Vicepresidenta de CIVITAS Panamá, Organización No gubernamental que trabaja en programas de educación cívica y promoción de valores democráticos. Consultora del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL), en el área de capacitación electoral y educación ciudadana. Ha compartido su experiencia en capacitación electoral y educación ciudadana como conferencista en seminarios internacionales.



## 1. ANTECEDENTES

La labor de la Unidad de Capacitación Electoral se viene desarrollando desde hace veintiún años en el Tribunal Electoral de Panamá.

Esta labor empieza después de la difícil situación que vivió el país en dictadura y que con la invasión de los Estados Unidos trajo consigo la reestructuración del organismo electoral.

En el Tribunal Electoral, hasta ese momento no había experiencia de capacitación dentro de la estructura institucional, es por eso que se crea una subcomisión de capacitación, en el mes de octubre de 1990, con la responsabilidad de capacitar a los miembros de mesa y de junta que actuarían en las corporaciones electorales, en las Elecciones Parciales de enero de 1991. En este proceso electoral solo se convocó a elecciones en algunas circunscripciones electorales para escoger algunas autoridades, debido a que como resultado de situaciones irregulares que se dieron en las elecciones de mayo de 1989 no se pudo obtener resultados claros en varias de las actas de mesas de votación.

La institución, en este proceso electoral, recibió la asesoría del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a través de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), en diversas áreas, incluyendo de capacitación, lo que contribuyó a que se cumpliera con la responsabilidad de realizar este primer proceso electoral en democracia.

Debido a la experiencia exitosa lograda en ese ejercicio electoral de 1991, y considerando la recomendación que realizó el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), se crea mediante Sala de Acuerdos la Unidad de Capacitación, en septiembre de 1991.

Desde la creación de la Unidad de Capacitación, se visualizó la necesidad de fomentar un sistema de capacitación integral que no solo estuviese orientado a los funcionarios que participan en los eventos electorales, sino también con proyección en el campo de la educación a la ciudadanía.

Es por eso que se orienta el actuar al cumplimiento del principio básico de que la democracia es un sistema de gobierno, un estilo de vida y una cultura política, por lo que las acciones de la Unidad de Capacitación han sido orientadas a que los ciudadanos sean educados



para la vida en democracia y por ser la institución un organismo electoral, se requiere que se les dé relevancia a los procesos electorales.

Todo lo anterior contribuye al cumplimiento de los objetivos de la institución que son:

- Garantizar la correcta inscripción de los hechos vitales.
- Garantizar la expedición de la cédula de identidad personal.
- Garantizar la libertad, honradez y eficacia del derecho y deber del sufragio de todos los ciudadanos mayores de 18 años, sin distingo de sexo.
- Planificar y organizar los eventos electorales que requiera la nación.

Es por eso que se tiene el compromiso de promover permanentemente la educación ciudadana para fortalecer la democracia, así como la responsabilidad de realizar eventos electorales transparentes y ajustados a las normas electorales.

En la democracia participativa se requiere que todos tengamos una clara y segura conciencia ciudadana que nos permita reconocer y exigir nuestros derechos, respetando los derechos de los demás y cumpliendo responsablemente con nuestros deberes; para actuar así con sentido crítico y participativo. La Unidad de Capacitación de Funcionarios Electorales se encarga de diseñar, administrar y evaluar los programas de capacitación para funcionarios electorales y de Educación Cívica Electoral, y cumple las siguientes funciones:

- Capacitar a todo el personal que participará en eventos electorales. Seleccionar y asignar a los miembros de mesa de votación.
- Programar, ejecutar y evaluar los programas de capacitación de funcionarios electorales, permanentes o transitorios, y organizaciones particulares, sobre aspectos electorales.
- Preparar programas, ejes temáticos y contenido de los diferentes cursos.
- Coordinar esfuerzos a nivel del Ministerio de Educación; a efectos de dictar seminarios para la enseñanza del contenido cívico electoral a los docentes; y charlas de información y adiestramiento en materia electoral a los estudiantes.
- Supervisar las capacitaciones que realizan los partidos políticos con fondos del financiamiento público.



- Brindar asesorías en materia electoral a grupos organizados y centros educativos oficiales y particulares.
- Supervisión de inscripciones de adherentes de partidos políticos.
- Desarrollar, conjuntamente con la Asamblea Nacional, el programa de Asamblea Juvenil.
- Cualesquiera otras que se consideren para el logro de los programas.

A partir de estas premisas, la Unidad diseña dos grandes programas: Capacitación Electoral y Educación Cívica Electoral.

## 2. CAPACITACIÓN ELECTORAL

La primera experiencia inicia con acciones dirigidas a la capacitación electoral, que es nuestra razón de ser como organismo electoral, pero posteriormente se reenfoca el actuar hacia la educación cívica a la ciudadanía.

El ideal es hacer mejorar las cosas cada día para ir en busca de la excelencia, sobre todo ante el compromiso que se tiene con la ciudadanía de que los procesos electorales sean organizados y que prevalezca el respeto a la voluntad ciudadana emitida a través del voto; y esto solo se logra con la realización de procesos sistemáticos de formación y capacitación.

Para lograr el éxito en los procesos electorales estos no pueden ser improvisados por lo que deben realizarse con base en una planificación, técnicamente y de acuerdo con los preceptos legales.

Para realizar el trabajo de manera sistemática, eficiente y efectiva, se diseñó un Plan Nacional de Capacitación en el que se incluyen todas las acciones formativas con las programaciones analíticas para cada seminario, objetivos, contenidos, y se fijan estrategias metodológicas que garanticen resultados rápidos, veraces y transparentes.

Estas acciones de capacitación son diseñadas con un enfoque constructivista, con metodología participativa, mediante el principio de horizontalidad y flexibilidad, con un enfoque andragógico que promueve un aprendizaje significativo para lo cual se conforma un equipo de facilitadores quienes multiplican los conocimientos.



Esta capacitación va dirigida a todos los funcionarios electorales y al personal que, de una u otra forma, tiene una participación en la organización, administración y ejecución de los procesos electorales, incluyendo a los partidos políticos. Así como también al personal de apoyo que colabora en el proceso electoral, como los estamentos de la Policía Nacional, Cuerpo de Bomberos, delegados electorales, promotores electorales, observadores nacionales e internacionales, entre otros.

Se brinda educación a la ciudadanía en general, incluyendo a los funcionarios de las instituciones públicas y de las empresas privadas, quienes se les orienta sobre el proceso de votación, cómo emitir el voto y los criterios que como ciudadano se deben utilizar para elegir las autoridades.

Las acciones de capacitación se realizan a través de seminarios-talleres que se constituyen en una vivencia real de lo que es el proceso electoral, en donde el mayor tiempo se dedica a actividades prácticas.

Se evalúa cada una de las acciones de capacitación que se realizan, analizando las debilidades y fortalezas lo que permite mejorar las acciones de capacitación después de cada evento electoral.

Las personas que integran las corporaciones electorales son reclutadas voluntariamente, para ello se convoca a la ciudadanía a que participe como jurados de las mesas de votación y como miembros de las juntas de escrutinios.

Se realiza una preselección del personal, con base en perfiles establecidos, dando prioridad a los ciudadanos que tienen experiencia electoral y cuyo desempeño en procesos electorales anteriores haya sido evaluado satisfactoriamente.

Para ello se mantiene una base de datos en la que se lleva un registro de cada ciudadano que participa en los procesos electorales, así como su evaluación del desempeño.

Como requisito imprescindible para participar en el proceso electoral, los candidatos tienen que asistir a un seminario cuya duración varía de acuerdo al cargo que aspiran. Además, son sometidos a una prueba escrita de conocimientos que deben aprobar con base en una puntuación establecida.



A los miembros de mesa que aprueben la capacitación se les asigna el cargo a desempeñar, por medio de un sistema de evaluación, en el que se ponderan las competencias demostradas en los talleres de capacitación.

También se promueve la participación de la ciudadanía a través de la figura de los **delegados electorales**, traída de la República de Costa Rica, quienes actúan como amigables componedores en los conflictos que encuentren en el desempeño de sus funciones.

Los delegados electorales son colaboradores *ad honórem* que se constituyen en un cuerpo de apoyo al sistema electoral, al servicio de los partidos políticos y de los ciudadanos, comprometidos con el proceso de democratización. Son ciudadanos notables que no tienen afiliación política.

Se promueve la participación de los jóvenes y de la sociedad civil en general no solo como parte de las corporaciones electorales. Es por eso que se incorporó la participación de los jóvenes en los procesos electorales, promoviendo la figura del **Promotor Electoral**.

Esta labor la realizan estudiantes pregraduados y graduados que no han cumplido los dieciocho años y que hayan recibido los conocimientos del Programa de Educación Cívica Electoral. Los contenidos del Programa de Educación Cívica Electoral están incorporados en los currículos educativos, a través del convenio suscrito con el Ministerio de Educación, y se imparten en los colegios, oficiales y particulares.

La función del **Promotor Electoral** en los centros de votación es de orientar a los electores, ubicándolos en su mesa de votación y apoyar a las personas de la tercera edad y con discapacidad; esta función la cumplen en su centro educativo.

Para el desempeño de sus funciones se les imparte seminarios sobre el proceso electoral, así como también sobre primeros auxilios, atención a los adultos mayores y atención al cliente. Se les reconoce esta labor cívica como parte de la labor social que deben cumplir para obtener su diploma.

También se dedican esfuerzos a la tarea de educación y motivación dirigida al elector a través de los medios de comunicación social y con el trabajo directo en jornadas de sensibilización



en las comunidades, instituciones gubernamentales, empresa privada, asociaciones, gremios y sindicatos, entre otros.

Hay especial empeño en los jóvenes que van a emitir el voto por primera vez, capacitando en sus colegios a los que cumplen los dieciocho años de edad antes de las elecciones. Durante este seminario se les brindan las facilidades para que realicen su solicitud de cédula y de fotografía antes del cierre del Padrón Electoral.

Entre las campañas publicitarias que la institución realiza en los medios de comunicación orientadas a la participación ciudadana en el proceso electoral tenemos:

- Motivando a la emisión del voto.
- Inclusión en el Padrón electoral.
- Motivación para la participación como Jurados de Mesas.
- Promoción de la práctica de los valores.
- Torneos deportivos entre los jóvenes para promover la participación en los procesos electorales.
- Participación en las ferias nacionales e internacionales.

Con la educación a la ciudadanía que se imparte en el contexto de los procesos electorales, se pretende que el elector tenga un mayor conocimiento y discernimiento para la emisión del voto.

Finalizado cada proceso electoral se realizan estudios de la participación de los ciudadanos, analizando las regiones donde se reporta una mayor cantidad de votos nulos, para así enfocar el mayor esfuerzo a esas comunidades con miras a que ese porcentaje disminuya en el próximo proceso electoral, en caso de que la nulidad del voto se deba a que el ciudadano no sepa utilizar correctamente las boletas de votación.

Después de cada proceso electoral se realiza un programa de evaluación con el que se analiza cada una de las actas de mesa, de junta y la transmisión extraordinaria de resultados (TER), para determinar dónde se presentaron dificultades y analizar las causas, de tal forma que permita realizar los ajustes necesarios a los formatos, así como mejorar las estrategias de capacitación de los miembros de las corporaciones electorales para el próximo proceso electoral.



### 3. EDUCACIÓN CÍVICA ELECTORAL

Este programa se realiza en conjunto con el Ministerio de Educación, a través de un convenio suscrito desde 1995, para la formación de una cultura democrática en los futuros ciudadanos.

El programa se diseñó con diez (10) subprogramas que incluye dos (2) grandes componentes: la educación formal e informal.

El objetivo de este programa es fortalecer la conciencia cívica y ética de la ciudadanía para la práctica permanente de los valores democráticos, promoviendo el surgimiento de una verdadera cultura democrática desde la más temprana edad, y así garantizar la participación activa de todos los ciudadanos en la vida política del país.

En la educación formal el programa está dirigido a la población estudiantil, a nivel de la educación básica general, educación media y educación superior.

Inicia este programa en 1995, con la firma de un convenio entre el Tribunal Electoral y el Ministerio de Educación. En el 2009, se reafirma esta relación de trabajo conjunto con el Ministerio de Educación, ratificándose a través de otro convenio que recoge los avances logrados y donde se fijan nuevas metas y actividades con miras a fortalecer la educación cívica electoral en el sistema educativo.

El Programa de Educación Cívica Electoral se inició en el sistema educativo como un plan piloto; en el primer año se trabajó el programa con una escuela piloto, hasta llegar a 125 centros educativos pilotos, validándose el programa en el 2001 cuando se incorporan los contenidos del programa en los currículos educativos en el nivel de la Educación Básica General.

Al incorporarse los contenidos del programa en los currículos educativos, en la Educación Básica General, a nivel del país, se aumentó la población estudiantil beneficiada, por lo que se necesitó fijar nuevas estrategias, ya que como institución no se contaba con el recurso humano suficiente para capacitar a los docentes. Por lo que se trabajó intensamente en la motivación del personal docente debidamente capacitado y que tenía experiencia en el desarrollo de los contenidos del programa con sus estudiantes para que de manera cívica, colaboraran con la institución incorporándose como facilitadores, apoyando la formación de los docentes.

La capacitación que se imparte a los docentes tiene una duración de cuarenta horas, en la que se les entrena en el uso de los seis módulos del programa, a fin de que desarrollen esos contenidos en el aula de clase.

Los módulos del Programa de Educación Cívica Electoral:

- Módulo 1: Educando para la Vida en Democracia
- Módulo 2: La Democracia, Valores y Principios que la sustentan
- Módulo 3: Evolución de la Democracia en Panamá
- Módulo 4: Organización Política del Estado Panameño y los Criterios Electorales para escoger sus Autoridades
- Módulo 5: Derechos y Deberes de Hombres y Mujeres
- Módulo 6: La Fiesta Electoral

El Ministerio de Educación les otorga medio punto (1/2) a los docentes que reciben los seminarios y un punto (1) a los que participan como facilitadores, puntaje que se les reconoce para concurso de cátedra.

También se da seguimiento al docente capacitado para garantizar el desarrollo de los contenidos en el aula de clases.

Como parte de la transformación curricular de la Educación Media en el 2010, se tuvo la oportunidad de participar en la comisión responsable de la elaboración de los programas de estudio del Proyecto Transformación Curricular de Educación Media, organizada por el Ministerio de Educación, logrando incorporar los contenidos del Programa de Educación Cívica Electoral en el nivel de la educación media.

Entre otras de las actividades que se realizan a nivel de todos los colegios, está la organización de concursos de redacción, oratoria, dibujo y pintura, con el fin de que el estudiante proyecte los contenidos aprendidos del Programa de Educación Cívica Electoral, en el aula. El lema de cada concurso se fundamenta en los objetivos y contenidos de este programa.

Uno de los logros importantes del Programa de Educación Cívica Electoral es el que se estableciera en el calendario escolar desde el año 2010, la Semana de la Educación Cívica Electoral, en la cuarta semana del mes de abril, como parte del convenio con el Ministerio de Educación.



Esta Semana de la Educación Cívica Electoral permite la participación de los estudiantes de colegios oficiales y particulares, a nivel nacional, con el desarrollo de diversas actividades en las que se evidencian los conceptos aprendidos del programa. Entre las múltiples actividades que realizan están: la celebración de la fiesta electoral para escoger sus autoridades escolares, como los gobiernos estudiantiles y la comunidad educativa; así como la realización de desfiles en la comunidad, concursos de oratoria, dibujo y pintura, caminatas, panel, conferencias y debates estudiantiles, entre otros.

Además, durante esta Semana de la Educación Cívica Electoral se realizan campañas en los medios de comunicación para educar a la ciudadanía en general a fin de promover la práctica de los valores.

En cuanto a la educación cívica en el área no formal, se dedican esfuerzos a través de las asesorías a los partidos políticos, grupos organizados, asociaciones, sindicatos y gremios, instituciones públicas y privadas y ciudadanía en general.

En estas asesorías que se les brindan a estas organizaciones, se les prepara para que elijan a sus directivos democráticamente, de modo que sus procesos electorales se realicen de acuerdo al sistema electoral panameño, con el fin de que los ciudadanos adquieran experiencias como miembros de las corporaciones electorales para que también, conociendo el proceso electoral, posteriormente se recluten para colaborar en las elecciones generales.

Esta asesoría incluye diversas actividades como son: elaboración del reglamento de elecciones, confección de materiales electorales, capacitación a miembros de las corporaciones electorales, supervisión del proceso electoral y donación de urnas y mamparas.

Con los partidos políticos se trabaja en:

- Capacitación de sus activistas.
- Revisión de los planes de capacitación con fondos de financiamiento público.
- Supervisión a los seminarios que se imparten con fondos de financiamiento público.

Para la ejecución de cada una de las actividades de promoción, motivación, capacitación, formación y educación, se elaboran materiales didácticos como módulos, trípticos, manuales, instructivos, afiches, volantes y cuadernillos de trabajo.

#### **4. A MANERA DE CONCLUSIÓN**

Entre otras actividades, la Unidad de Capacitación desarrolla estudios sobre:

- Evaluación del impacto del Programa de Educación Cívica Electoral, en sus quince años de ejecución, que se realizó con la colaboración del PNUD.
- Estudio sobre el abstencionismo electoral y la participación ciudadana en jóvenes de 18 a 25 años, con el apoyo de la Universidad de Panamá.

Para la ejecución de estos programas descritos y para el logro de las metas trazadas se ha requerido realizar alianzas estratégicas con otras instituciones como son:

- Ministerio de Educación.
- Asamblea Nacional de Diputados.
- Civitas Panamá.
- Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH).
- Instituto Panameño de Desarrollo Humano Municipal (IPADEHM).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Universidad de las Américas (UDELAS).
- Defensoría del Pueblo.

Es importante destacar que los logros alcanzados, en la labor que ha realizado la Unidad de Capacitación, se deben a que cuenta con colaboradores con muchos años de experiencia en la institución y con vocación de servicio. Además, el equipo de trabajo está identificado con los objetivos institucionales y comprometidos con la labor que desarrolla, pues están conscientes de que tiene un gran impacto en la formación de mejores ciudadanos para la vida en democracia.



## LITERATURA CONSULTADA

Chacón de Cárcamo, Carmen. *Organización y funcionamiento de la Unidad de Capacitación de un organismo electoral*. Ponencia presentada en el IX Seminario para Técnicos Gestores de Capacitación Electoral en Centroamérica, México y el Caribe: Tomado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2020/5.pdf>.

*Código electoral*. Panamá: Tribunal Electoral de Panamá, 2007.

Convenio de Asistencia en Educación Cívica Electoral entre el Tribunal Electoral y el Ministerio de Educación. Tomado de: [www.tribunal-electoral.go.pa/index.php?id=220](http://www.tribunal-electoral.go.pa/index.php?id=220)

# Escuela electoral y de gobernabilidad: espacio de reflexión política y alta formación en materia electoral, de democracia y gobernabilidad

Virgilio Hurtado Cruz\*

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 10 de abril de 2012.

**Revisión, corrección y aprobación:** 7 de mayo de 2012.

**Resumen:** En el presente artículo se realiza una breve explicación sobre las razones que motivaron al Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) de Perú a crear la Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG) como organismo encargado de brindar espacios de alta formación en materia electoral, de democracia y de gobernabilidad. En tal sentido, se abordan sus principios, objetivos, programas, ubicación dentro de la estructura del JNE, así como las razones que explican el diseño de su organización y estructura y su vinculación a la función del JNE en desarrollar programas de educación cívica electoral.

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

**Abstract:** This article is a brief explanation of the reasons why the National Jury of Elections (JNE) of Peru decided to create the Elections and Governance School (ESEG) as the body in charge of providing space for high-level training in electoral matters, democracy and governance. In this way, it describes the principles, objectives, programs, and location within the structure of JNE and the reasons for the design of its organization and structure and its relationship to the function of the JNE to develop electoral civic education programs.

**Key Works:** Electoral training / civic education / knowledge management / development of democracy / democratic values / election management bodies / Peru.

---

\* Abogado, peruano, dirección electrónica [vhurtado@jne.gob.pe](mailto:vhurtado@jne.gob.pe). Director de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones del Perú –ESEG-. Profesor Universitario del curso de Sistemas Electorales dictado en la Escuela de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y CC. PP. de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y del curso de Derecho Electoral dictado en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres. Docente de la Escuela de la Democracia y Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones.



## 1. EL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES Y LA ALTA FORMACIÓN DEMOCRÁTICA CIUDADANA

Es un tema en cuestión reflexionar respecto de la importancia de la *educación superior* y de alta especialización sobre concepciones, ideas, comportamientos, principios, valores, entre otros temas que fortalecen la gobernabilidad democrática, la comunicación política, la gestión electoral, administración de justicia electoral en el Perú y otros países de la región latinoamericana que se encuentran en una etapa de consolidación democrática.

De ahí parten los esfuerzos del Jurado Nacional Electoral (en adelante JNE) en brindar espacios de alta formación a los ciudadanos peruanos y de países de la región a efectos de consolidar una cultura política democrática. Estos esfuerzos se canalizan a través de un conjunto de actividades enmarcadas en la función de desarrollar programas de educación cívica electoral; y, específicamente, en la creación de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad (en adelante ESEG) como un órgano del JNE generador de espacios de alta formación en materia electoral, de democracia y gobernabilidad, como veremos a continuación.

### 1.1 *Educación cívica electoral como facultad del Jurado Nacional Electoral*

La educación cívica, como señala Guillermo Cabanellas, comprende “un conjunto de principios y enseñanzas que conducen al respeto del derecho ajeno, al cumplimiento espontáneo del deber propio, a la convivencia pacífica, a la exclusión de la rebeldía sistemática y a cuantas actitudes aseguran una coexistencia general más solidaria, justa y grata”<sup>1</sup>. La educación cívica consiste en un proceso educativo formal o informal que tiene por objeto promover en los ciudadanos la presencia y el desarrollo de los valores, actitudes, conocimientos, habilidades, destrezas, prácticas y acciones que los lleven a involucrarse en los ámbitos político y social de su comunidad; desde el nivel más básico hasta el alcance nacional e internacional, de manera activa, informada, responsable y comprometida, y conforme a un espíritu de participación y corresponsabilidad en la construcción del bienestar colectivo. Como ejercicio sistemático de socialización política, responde a la necesidad de formar a los individuos de acuerdo con los valores democráticos partiendo del modelo de ciudadano resultado de las particularidades históricas y sociales de cada país<sup>2</sup>.

1 CABANELLAS, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual. T. III. D- E Editorial Heliasta. 25.ª Edición, revisada y actualizada por Luis Alcalá-Zamora y Castillo. Bs. As. 1998. Pág. 373.

2 GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier. “LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA Y SU RELACIÓN CON LA FAMILIA”. En: “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. Visiones, avances y provocaciones”. Colección Visión Universitaria de la Democracia Mexicana. Benjamín Revuelta Vaquero y Fernando patrón Sánchez, coordinadores. Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral – IFE. México D. F. 2010. Págs. 264–265.

Siguiendo esta línea, el Constituyente que elaboró la Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (LOJNE), ha previsto en el inciso X) del artículo 5.º la función de *desarrollar programas de educación cívica electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía*, función que hoy en día es una herramienta de suma importancia para el fortalecimiento de una cultura política democrática que conduzca a fortalecer las instituciones políticas y a encaminar los procesos electorales y la participación política por los cauces de la legalidad y el respeto a los principios que rigen el sistema democrático. La educación cívica electoral es un proceso largo y complejo, que promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte, preparando para la vida y el trabajo, además de fomentar la solidaridad<sup>3</sup>, pues la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana como señala nuestra carta constitucional<sup>4</sup>.

En el año 2005, el Congreso de la República aprobó la Ley N.º 28582, ley que modifica el inciso X) del artículo 5.º de la LOJNE, para que este organismo ejerciera la función de educación cívica electoral de manera permanente lo cual resultaba pertinente toda vez que a nivel de Latinoamérica nuestro país registraba una de las menores preferencias por la democracia y los valores que ella comprende<sup>5</sup>, así como un bajo nivel de interés de los ciudadanos por los temas políticos en las zonas donde –en teoría- debía existir mayor cultura política:

	2005	Sexo		Ámbito	
	Feb.	Masculino	Femenino	Urbano	Rural
Muy interesado	7.4	9.1	5.7	8.3	3.6
Interesado	20.6	23.0	18.2	21.1	18.4
Poco interesado	48.6	48.0	49.1	48.0	50.8
Nada interesado	23.1	19.6	26.6	22.4	26.2
No contesta	0.4	0.3	0.4	0.2	1.0
Total de entrevistados	2251	1122	1129	1750	501

Fuente: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima. Estudio 262: Barómetro Político de Lima y Callao. Lima: abril de 2005.

3 Artículo 14.º de la Constitución Política vigente.

4 Artículo 13.º de la Constitución Política vigente.

5 Según los datos del Latinobarómetro en el año 2004.



Analistas como Benavente Gianella han sostenido que esta situación es producto de las deficiencias de un sistema educativo obsoleto, de la falta de decisión política para enfrentar los problemas de la educación y de la falta de inversión para el desarrollo de los diversos servicios educativos públicos y privados, remarcando que la baja cultura política y la alta pobreza crearon las condiciones sociales para el populismo y la manipulación política en el país<sup>6</sup>.

Antes de la aprobación de la Ley N.º 28582, la función de educación cívica electoral era discontinua en el tiempo porque sólo podía ejercerse en períodos no electorales<sup>7</sup>, intervalos de tiempo que fueron reduciéndose a partir de la inclusión de nuevos procesos como el referéndum y la revocatoria<sup>8</sup>, así como las elecciones regionales que al ser simultáneas a las municipales se ampliaron de 150 a 240 días, la elección de Jueces de Paz, el proceso de referéndum para la conformación de las regiones; entre otros procesos que extendieron el calendario electoral y restringieron considerablemente los períodos no electorales para los programas educativos del JNE.

La educación cívica electoral tiene una particularidad que se debe observar con detenimiento porque en tanto el proceso electoral pone singular énfasis en cada etapa y actos regidos por plazos perentorios y breves, la educación cívica toma como eje principal la formación ciudadana de la persona humana en valores cívicos, constitucionales y democráticos para que, como titular del elenco de derechos civiles y políticos reconocidos por el ordenamiento jurídico, participe en la vida democrática como elector, afiliado a alguna organización política, personero de alguna organización política, candidato, observador electoral, miembro de la sociedad civil que ejerce vigilancia y acompañamiento sobre el ejercicio del poder público a los

6 BENAVENTE GIANELLA, Luis. "DEMOCRACIA Y OPINIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ". Colección "Cuadernos para el Diálogo" Vol. 17. Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Lima, 2007. Págs. 10-11.

7 El inciso X) del artículo 5.º de la Ley N.º 26486, Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, encarga a este órgano constitucional, realizar labores pedagógicas para crear conciencia cívica y ciudadana, precisando seguidamente que "*dicha función no podrá ser ejercida en épocas electorales*", con lo cual se impide la continuidad de los programas educativos desarrollados por esta institución para la vida en democracia, fruto de una planeación a largo y mediano plazo, que respete estándares internacionales. Ante ello, el Jurado Nacional de Elecciones en su Proyecto N.º 6778/2002-CR, propone derogar el supuesto de hecho del inciso X) referido a que la función de educación cívica electoral "*no será ejercida durante los procesos electorales*".

8 Regulados por la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano.

elegidos o cualquier otro actor político<sup>9</sup>. Esta perspectiva es de notable trascendencia para los ciudadanos/as, en la medida que el proceso electoral, si bien es uno de los segmentos más importantes en la vida política democrática de un país, no es el único que se exige a una sociedad para ser catalogada como democrática<sup>10</sup>, toda vez que hoy en día las democracias requieren de espacios participativos, deliberativos, entre otros, que trasciendan el ámbito electoral históricamente ligado a la democracia representativa, los cuales interactúan cotidianamente en la dinámica del sistema político democrático<sup>11</sup> y se extienden a diversas estructuras de la sociedad insertando nuevas orientaciones, prácticas y percepciones sobre las instituciones políticas y democráticas<sup>12</sup>. Pero al mismo tiempo también requieren de ciudadanos que conozcan el orden constitucional que las rigen, los valores políticos fundamentales, las reglas de juego más relevantes así como la aceptación y el apoyo difuso de la población que brindan la legitimidad y la confianza hacia la democracia, para consolidarse y permanecer en el tiempo.<sup>13</sup>

Todo lo expuesto pone en relieve la necesidad de espacios institucionales para que en principio las personas se formen como ciudadanos/as, así como de espacios para formar a los actores políticos democráticos, lo que es más imperioso en contextos como el nuestro donde la democracia se ha caracterizado por ser discontinua donde la familia, la escuela, entre otras

9 Afirma el profesor José Thompson que “la participación política sigue siendo el 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 mero hecho de participar o no participar electoralmente hablando- es un tema sobre el cual no existe la misma visión”. Véase THOMPSON, José: “LA EDUCACIÓN ELECTORAL Y PARA LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA. DEL ESTADO ACTUAL A LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO”. En: “REVISTA DE DERECHO ELECTORAL”. Año 4, N.º 4, 2010. Pág. 21. Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones. Lima.

10 Se entiende que democracia también implica participación y control, como lo señala Robert Dahl en su clásica obra: “La Poliarquía” y también en Norberto Bobbio, en el texto “Existe una teoría marxista del Estado”. Véase: “GÓMEZ TAGLE, Silvia”. “CUANTOS VOTOS NECESITA LA DEMOCRACIA. La participación electoral en México 1961–2006”. Instituto Federal Electoral. México D. F. 2009. Págs. 28–38.

11 Como afirma Anthony Arblaster, la democracia política va más allá del voto que es la base de la representación política. Se trata también de entender el poder mismo, cómo se ejerce y en dónde reside. Esto implica conocer cómo funcionan las relaciones de poder en una sociedad, es decir, el sistema político. Véase: ARBLASTER, Anthony. “DEMOCRACIA”. Alianza Editorial. Traducción de Adriana Sandoval. Madrid, 1991. Pág. 147.

12 Respecto a este tema, Marc Parès y Paulo Resende constatan que la democracia participativa tiene un efecto pedagógico, el cual será más arraigado si los espacios horizontales de diálogo se extienden hacia otros aspectos de la vida cotidiana. Esto “significa expandir la democracia hacia las estructuras familiares, afectando el rol de cada uno; dar más autonomía a los trabajadores para desarrollar sus tareas de acuerdo con sus creatividades; posibilitar a los estudiantes cambiar un profesor o el método de enseñanza, etc”. PARES, Marc; y, RESENDE, Paulo. “TIPOS DE PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN PROMOVIDAS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: SUS LÍMITES Y RADICALIDADES”. En: “PARTICIPACIÓN Y CALIDAD DEMOCRÁTICA. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa”. Ariel, Ciencia Política. Barcelona 2009. Pág. 99.

13 MAGRE FERRÁN, Jaume; y, MARTÍNEZ HERRERA, Enric. “LA CULTURA POLÍTICA”. En: “MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA”. CAMINAL BADÍA, Miquel (editor). Tercera edición, Editorial Tecnos. Madrid, 2007. Pág. 296.



instituciones fundamentales para la participación en democracia<sup>14</sup>, se encuentran aún marcadas por rasgos autoritarios<sup>15</sup>.

## 1.2 Creación de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad

La tarea que se otorga a los organismos electorales de asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa<sup>16</sup>, difícilmente podría cumplirse sin que los actores políticos y electorales tengan una cultura política democrática sentada en la participación, el control y respeto a las reglas de juego de acceso al poder que les permita asumir el rol que les corresponde como tales en dicho modelo y dentro del marco constitucional<sup>17</sup>. Es precisamente en este espacio donde la alta formación especializada para dichos actores se hace necesaria, tanto para que impulsen la competencia política como para que conozcan, comprendan y discutan el funcionamiento político de la sociedad.

Conociendo esta necesidad, el JNE, para optimizar el cumplimiento de su función de diseño y ejecución de programas de educación cívica electoral en el Perú, mediante Resolución N.º 125–2005–JNE creó la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Perú, como órgano especializado en formación académica, así como de apoyo técnico al cumplimiento de los fines del JNE y de los que comprometen a todo el sistema electoral. A partir de allí, la ESEG ha

14 GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier. Op. Cit. Pág. 264.

15 Señala el profesor Martín Tanaka que la existencia de una cultura política autoritaria en el país se asentaría, entre otros elementos, en la presencia de elementos autoritarios en otras esferas de la vida social: la familia, la escuela, el trabajo, por ejemplo. Asimismo señala que “varios estudios desde la antropología y la sociología en las conductas dentro de la familia y el aula”. Se trata – prosigue el autor – de “perspectivas que analizan, a partir del desenvolvimiento de las personas en el ejercicio de la autoridad y su relación con el poder, los posibles caracteres autoritarios o democráticos que se cultivan en la vida cotidiana” y que “han hecho hincapié en que en muchas ocasiones las personas demuestran no tener incorporados valores de respeto a los derechos igualitarios de los demás, suelen abusar de posiciones de poder y/o desobedecer a la autoridad”. Véase: TANAKA, Martín. “CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA EN EL PERÚ. Colección Cuadernos para el Diálogo Vol. 16. Escuela Electoral del Jurado Nacional de Elecciones, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Lima, 2007. Págs. 17–18.

16 Como lo señala el artículo 176.º de la Constitución Política vigente.

17 ISASI CAYO, FELIPE. “CULTURA POLÍTICA Y CONSTITUCIÓN DE 1993”. Universidad de Lima. Fondo de Desarrollo Editorial. 1.ª Edición, Lima, 1997. Pág. 21. El autor define la Cultura Política como el sistema de creencias, basado en valores, símbolos y actitudes que caracterizan a una sociedad, en relación con el fenómeno del poder. (...) No obstante ello, supondría admitir que la sociedad presenta un patrón uniforme en cuanto a conocimientos, sentimientos, opiniones y juicios de valor, respecto de la forma como se debe ejercer el poder. Sin embargo, advertimos que esto no siempre es así. Perú, por ejemplo, reúne diversidad de grupos sociales y etnias cuyo comportamiento se encuentra influenciado por creencias absolutamente distintas; lo que nos obliga a un estudio de lo que podríamos denominar la cultura política oficial, cuyos valores se encuentran incorporados en la Constitución Política del Perú, tratando de explicarnos los casos en los que tales valores colisionan con las normas totalmente vigentes.

venido orientando el contenido de sus diversos programas hacia temas como la buena gestión gubernativa, para consolidar la reflexión y discusión en torno a la democracia y a los procesos electorales, así como a la formación de actores claves en los procesos democráticos como son los personeros de las organizaciones políticas, autoridades, líderes juveniles de los partidos y sociedad civil, funcionarios de la administración electoral, académicos; hacia temas relativos al voto facultativo y el abstencionismo, las elecciones y los derechos humanos, democracia y partidos políticos, voto electrónico, administración electoral; entre otros<sup>18</sup>.

Con las modificaciones al Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Jurado Nacional Electoral aprobado por Resolución N.º 130-2008-JNE, se otorga a dicho órgano la denominación de Escuela Electoral y de Gobernabilidad –ESEG-, ampliándose su intervención académica a todo lo que implica democracia y gobernabilidad. En este espacio se analizan tanto los problemas institucionales que subyacen en estas materias, así como las alternativas de solución que emergen desde la perspectiva de la administración electoral, de los propios especialistas y actores políticos. En esta misma línea también se orientan esfuerzos conducentes al fortalecimiento de capacidades de autoridades regionales y locales poniendo a disposición de estas conceptos y categorías vinculados a la dinámica de la administración pública para que optimicen su actuación en el sistema político democrático<sup>19</sup>.

---

18 En esta línea se coincide con otras voces académicas provenientes de los propios organismos electorales que opinan que los organismos electorales asuman la formación ciudadana dentro de sus funciones sustantivas para contribuir al fortalecimiento de la democracia. Véase: BOU VALVERDE, Zetty María. "FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y COMPROMISIO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO DEL ÓRGANO ELECTORAL DE COSTA RICA". En "Formación cívico política desde los organismos electorales: las experiencias de México y Costa Rica". Serie Cuadernos de Trabajo de la Fundación Konrad Adenauer con sede en Guatemala. 2009. Pág. 19.

19 El artículo 85.º del ROF aprobado por Resolución N.º 130-2008-JNE señaló expresamente que "La Escuela Electoral y de Gobernabilidad es la unidad orgánica especializada que depende de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, *encargada de de fortalecer la función educativa institucional, a través de la formación académica especializada de alto nivel en materia de formación cívica, electoral, política y de gobernabilidad*; de la producción editorial del ámbito de su competencia y de difusión de dichos recursos formativos". El subrayado es nuestro.

### **1.3 La Escuela Electoral y de Gobernabilidad y la alta formación en materia electoral, de democracia y de gobernabilidad**

La labor de la ESEG se ha visto fortalecida con la Ley N.º 29688<sup>20</sup> en la medida que le otorga un nuevo estatus jurídico e introduce un conjunto de elementos que le permiten un estatus académico distinto al que tuvo anteriormente. La norma da a la ESEG un reconocimiento legal dentro de la estructura del JNE y sobre todo, reafirma su condición de órgano de altos estudios electorales y de investigación en dicha materia, en democracia y gobernabilidad, resaltando lo siguiente:

- 1 Órgano de altos estudios del JNE.
- 2 En materia electoral, de democracia y de gobernabilidad.
- 3 Órgano de Investigación académico y apoyo técnico.
- 4 Reglamento aprobado por el Pleno del JNE.

Esta configuración le permite desarrollar sus actividades académicas en torno al proceso político que tiene su origen en elecciones competitivas conducidas por una administración electoral autónoma, independiente y profesionalizada y que involucra el período de gestión de los elegidos y culmina con el retorno al período electoral en el que se renueva el mandato de estos. Acompañan a este ciclo, el ejercicio de mecanismos de rendición de cuentas, revocatoria del mandato y la opinión pública, en cuyas arenas no sólo se discuten las decisiones políticas tomadas por los agentes estatales y los partidos políticos representados en el parlamento, sino

20 Publicada el 20 de mayo de 2011 en el Boletín de Normas Legales del Diario Oficial "El Peruano". Dicha Ley modifica la Ley N.º 26859, Orgánica de Elecciones así como la Ley N.º 26486, Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, cuyo artículo 3.º modifica el literal x) del artículo 5.º de la Ley Orgánica del JNE, a efectos de incorporarle un segundo párrafo en los siguientes términos: "x. (...) La Escuela Electoral y de Gobernabilidad es el órgano de altos estudios electorales, de investigación, académico y de apoyo técnico al desarrollo y cumplimiento de los objetivos del Jurado Nacional de Elecciones. Organiza cursos de especialización en materia electoral, de democracia y gobernabilidad. Su implementación no irroga gasto público distinto al previsto en su presupuesto. El Pleno aprueba su reglamento".

también las demandas de la sociedad civil y las soluciones a los problemas de la comunidad<sup>21</sup>. Una diferencia clave entre ambos textos es que la Ley N.º 29688 reconoce a la ESEG como un órgano de “altos estudios electorales”, particularidad que perfila a esta última como órgano especializado en alta formación académica en la materia electoral, así como en democracia y gobernabilidad, con la capacidad de desarrollar eventos académicos de nivel avanzado y de mayor profundidad en las categorías de análisis propias de dichas materias y en el tratamiento científico de los fenómenos y problemas que emergen a partir de ellos, semejantes a los que ofrecen centros especializados a nivel de postgrado como seminarios internacionales, diplomados, cursos de especialización y similares.

La ley es categórica al prescribir que la ESEG es un órgano del JNE, pero al destacar que tiene el carácter de órgano académico, de altos estudios electorales y de investigación, marca el derrotero de la labor formativa y científica de la ESEG, que en adelante debe orientar sus esfuerzos y recursos hacia el desarrollo de programas y condiciones materiales que hagan posible esa alta formación en materia electoral, de democracia y gobernabilidad. Altos Estudios implica el desarrollo de programas académicos orientados hacia un público objetivo que haya concluido o curse estudios de nivel universitario o para un nivel superior o de postgrado, así como la generación de espacios donde el análisis y discusión de estas materias tengan mayor rigor científico, académico y profundidad que conduzcan a la especialización de los actores políticos.

---

21 Como se ha demostrado en el símil realizado entre el Centro de Estudios Constitucionales y la ESEG, queda claro que no hay incompatibilidad alguna en desarrollar la estructura de la ESEG en el Reglamento ordenado por la Ley 29688 y la incorporación de la ESEG dentro del ROF del JNE que está más relacionado a la estructura institucional del JNE. Efectivamente, el Reglamento del Centro de Estudios Constitucionales del TC en sus artículos 5.º, 6.º, 7.º y 8.º desarrolla la estructura de este órgano, sin perjuicio de su inclusión dentro del ROF del TC. Lo que evidentemente ocurre es que se trata de dos normas que tienen un objetivo distinto. En tanto que el ROF desarrolla la estructura orgánica del TC, el Reglamento del Centro de Estudios Constitucionales es más específico y sólo desarrolla la estructura de un órgano en cumplimiento expreso de la ley. Lo que exige la técnica normativa en este tipo de situaciones es que en aplicación del principio de jerarquía normativa antes invocado, los reglamentos se elaboren desarrollando lo que expresamente establece la ley. Artículo 5 incisos w) y x) de la Ley N.º 26486 o Ley Orgánica. del JNE. Esto se contradice con lo que autores como Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, señalan que el Reglamento es una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la Ley. (...) Su sumisión a la Ley es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la Ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la Ley allí donde esta es necesaria para producir un determinado efecto o regular un cierto contenido”. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; y, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. “CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO”. T. i. Temis – Palestra. Lima – Bogotá. 2006. Pág. 192. De ahí que la limitación constitucional a esta facultad reglamentaria que por lo general corresponde al Poder Ejecutivo es la que se ejerza sin desnaturalizar la ley, lo cual precisamente garantiza y reafirma el principio de jerarquía de la ley sobre el Reglamento.



## 2. LA ESCUELA ELECTORAL Y DE GOBERNABILIDAD EN LA ESTRUCTURA DEL JURADO NACIONAL ELECTORAL

### 2.1 *La Escuela dentro de la estructura orgánica del Jurado*

El Congreso de la República con la Ley N.º 29688 aprueba para la ESEG un diseño muy similar al del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional (TC). Ello se evidencia de sólo comparar el texto del artículo 22.º de la Ley N.º 28301, Orgánica del TC con el segundo párrafo del inciso x) del artículo 5.º de la LOJNE incorporado por la Ley 29688:

Ley 28301, Orgánica del TC	Párrafo agregado por la Ley 29688 al inciso x) del artículo 5.º de la LOJNE
<p><b>“Artículo 22.–Centro de Estudios Constitucionales</b></p> <p>El Centro de Estudios Constitucionales es el órgano de investigación, académico y técnico de apoyo al desarrollo y cumplimiento de los objetivos del Tribunal Constitucional. Organiza cursos en ciencias constitucionales y derechos humanos. Su implementación no irroga gasto público distinto al previsto en su presupuesto. El pleno aprueba su reglamento”.</p>	<p>“La Escuela Electoral y de Gobernabilidad es el órgano de altos estudios electorales, de investigación, académico y de apoyo técnico al desarrollo y cumplimiento de los objetivos del Jurado Nacional de Elecciones. Organiza cursos de especialización en materia electoral, de democracia y gobernabilidad. Su implementación no irroga gasto público distinto al previsto en su presupuesto. El pleno aprueba su reglamento”.</p>

El Reglamento del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional ratifica la condición de órgano de este Centro, adscribiéndolo a la Alta Dirección de este colegiado, específicamente al Pleno del referido tribunal<sup>22</sup>, como puede observarse en el organigrama del

22 Este estatus de órgano del Centro de estudios Constitucionales ha sido plasmado expresamente en los artículos 2.º y 3.º de su Reglamento aprobado por Resolución Administrativa N.º 019-2005-P-T, como se puede apreciar a continuación:

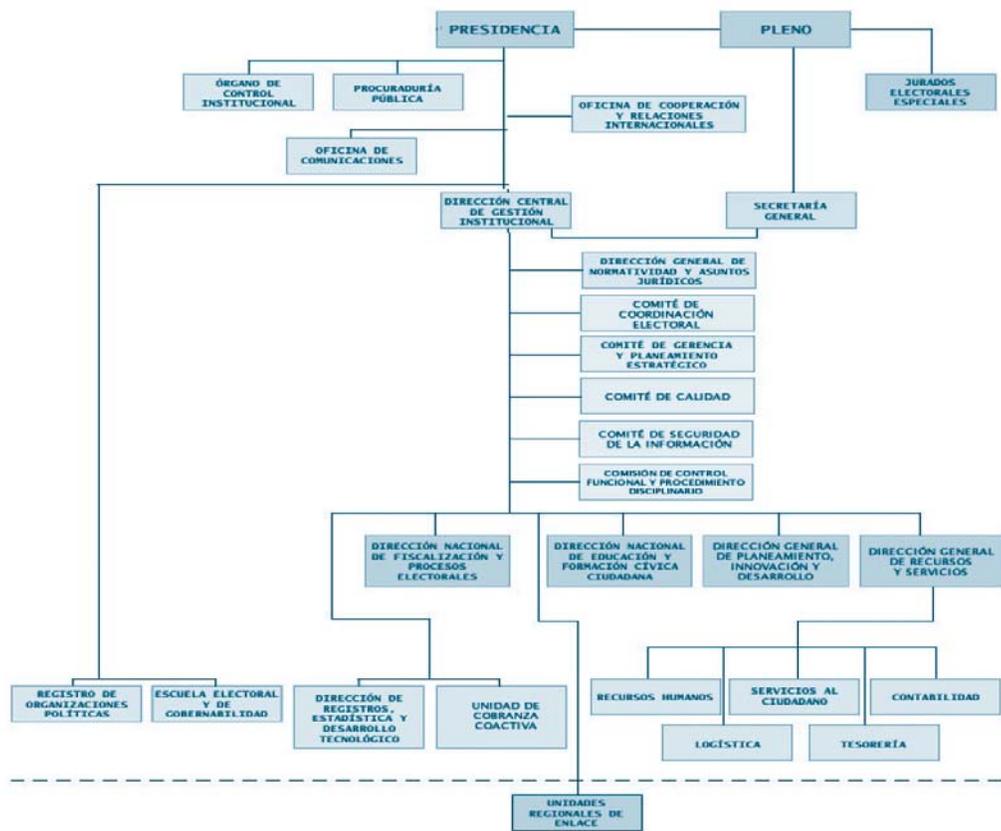
“Artículo 2.º.- Finalidad

El Centro de Estudios Constitucionales es un órgano de apoyo académico y de investigación, que tiene como función fundamental fortalecer la presencia institucional del Tribunal Constitucional, fomentando el debate y conocimiento de temas constitucionales y de difusión de su jurisprudencia”.

“Artículo 3.º.- Naturaleza y régimen jurídico

El Centro de estudios Constitucionales – en adelante CEC – es el órgano de investigación, académico y técnico de apoyo al desarrollo y cumplimiento de los objetivos del tribunal Constitucional. (...)”.

Tribunal<sup>23</sup>. El artículo 55.º del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del JNE, aprobado por la Resolución N.º 0738–2011–JNE, hace lo propio al adscribir la ESEG a la Presidencia del JNE y por ende la Alta Dirección del Supremo Tribunal Electoral peruano<sup>24</sup>, como se aprecia en el organigrama institucional:



Fuente: [www.jne.gob.pe](http://www.jne.gob.pe)

23 El modelo adoptado por el legislador para el estatus jurídico de la ESEG es el mismo que corresponde al del Centro de Estudios Constitucionales, por lo que ambos deben tener un tratamiento similar tanto en la estructura orgánica como en el nivel organizacional de cada uno de estos organismos. La Ley N.º 29688 otorga a la ESEG el carácter de órgano del JNE, por lo tanto no puede mantener el estatus de unidad orgánica adscrita a otro órgano. Ello exige que por lo menos la ESEG quede adscrita a la DCGI compartiendo la misma jerarquía que las demás Direcciones también adscritas a ella.

24 El artículo 55.º del ROF del JNE recoge lo preceptuado por la Ley N.º 29688, pero añade la ubicación de la ESEG dentro de la Presidencia del JNE. Textualmente establece lo siguiente: “La Escuela Electoral y de Gobernabilidad es el órgano de Altos Estudios Electorales, de Investigación, académico y de apoyo técnico al desarrollo y cumplimiento de los objetivos del Jurado Nacional de Elecciones. Organiza cursos de especialización en materia electoral, de democracia y gobernabilidad. La Escuela Electoral y de Gobernabilidad depende de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones. (El subrayado es nuestro). El anterior ROF, en su artículo 85.º ubicaba a la ESEG como unidad orgánica dentro de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana–DNEF. Esta última norma establecía lo siguiente: “La Escuela Electoral y de Gobernabilidad es la unidad orgánica especializada que depende de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, encargada de fortalecer la función educativa institucional, a través de la formación académica especializada de alto nivel en materia de formación cívica, electoral, política y de gobernabilidad; de la producción editorial del ámbito de su competencia y de difusión de dichos recursos formativos”.



El hecho de que el legislador incluya a la ESEG dentro de la estructura orgánica del JNE como un órgano de altos estudios electorales, reafirma la función educativa que tiene el JNE en materia electoral y sobre todo, en la formación política y electoral de capital humano para los distintos roles que estos pueden cumplir en la política.

### 3. ESCUELA ELECTORAL Y DE GOBERNABILIDAD: OBJETIVOS, FUNCIONES Y ESTRUCTURA

#### 3.1 *Objetivos de la ESEG*

La ESEG tiene tres objetivos, a partir de los cuales desarrolla sus actividades y coadyuva al cumplimiento de los objetivos estratégicos del JNE plasmados en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2011–2015, aprobado por Resolución N.º 017–2011–P/JNE del 8 de febrero de 2011.

		OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL JNE			
		1	2	3	4
<b>OBJETIVOS DE LA ESEG</b>		Garantizar una correcta y oportuna administración de justicia electoral	Contribuir al desarrollo de la educación ciudadana en los diversos espacios sociales del país.	Asegurar una adecuada fiscalización que garantice la transparencia de los procesos electorales.	Fortalecer la gestión administrativa y registral, orientándola a una mejor atención de los usuarios externos e internos, y a una gestión efectiva y transparente de los recursos.
1	Generar conocimiento científico a través de la realización de investigaciones en materia electoral, de democracia y gobernabilidad, del desarrollo de programas de alto nivel académico, cursos, seminarios, conferencias, máster, diplomados, etc.; y de las publicaciones en las referidas materias.		Con su objetivo 1 la ESEG contribuye a alcanzar el objetivo estratégico 2 del JNE.		
2	Generar espacios de formación especializada y de capacitación al personal del Jurado Nacional de Elecciones y sus órganos descentralizados en las materias de su competencia.	Con su objetivo 2, la ESEG contribuye a concretar la siguiente estrategia del objetivo estratégico 1 del JNE: “Desarrollar Recursos Humanos especializados en Derecho Electoral”.	Con su objetivo 2, la ESEG contribuye también a alcanzar el objetivo estratégico 2 del JNE.	Con este objetivo, la ESEG contribuye específicamente a materializar la siguiente estrategia: “Mejorar la capacitación en fiscalización electoral.”	

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL JNE	
3	<p>Lograr el posicionamiento de la ESEG a nivel nacional e internacional como referente en América Latina en estudios e investigaciones en materia electoral, de democracia y gobernabilidad.</p> <p>Este objetivo va más ligado a la visión institucional del JNE que es la siguiente: “ser el órgano rector del sistema democrático, reconocido en la región por su absoluta garantía de respeto de la voluntad popular”.</p>

El tercer objetivo de la ESEG referido al posicionamiento a nivel nacional e internacional, como referente en América Latina en investigaciones en materia electoral, es también compartido con otras instituciones similares de organismos electorales latinoamericanos en la medida que esta experiencia de crear escuelas electorales para contribuir al fortalecimiento de la formación ciudadana se ha convertido en una experiencia replicable. Así, tienen una misión muy similar el Instituto de Investigación, Capacitación y Promoción Político Electoral del Consejo Nacional Electoral del Ecuador; la Escuela Nacional de Formación Electoral y Estado Civil–EFEC de la Junta Central Electoral de República Dominicana<sup>25</sup>, así como el Instituto de Formación y Estudios en Democracia –IFED– del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica<sup>26</sup>.

	IFED	ESEG
<b>Visión</b>	Consolidarse como referente dentro del ámbito nacional e internacional, en la investigación y capacitación sobre temas relacionados con democracia y elecciones, así como en el fomento de cultura cívica.	Ser referentes a nivel nacional e internacional como una <i>Escuela de Posgrado y de Investigación</i> en estudios electorales, de democracia y gobernabilidad.
<b>Misión</b>	Promover los valores democráticos y la participación cívica a través de la formulación y ejecución de programas de capacitación, talleres, cursos virtuales o autoformativos, investigaciones y publicaciones sobre temas relacionados con democracia y elecciones dirigidos a funcionarios electorales, partidos políticos, ciudadanía y población en general.	Es el órgano académico de más alto nivel del Jurado Nacional de Elecciones, encargado de conducir estudios de maestría, de especialización e investigación sobre materia electoral, democracia y gobernabilidad dirigida actores políticos, funcionarios electorales, especialistas académicos y profesionales de diversas disciplinas.

Por otro, lado, haciendo nuevamente referencia al PEI, tenemos que la ESEG realiza tres actividades estratégicas fundamentales las cuales se reflejan en cada uno de sus programas:

- a) Desarrollo de capital humano especializado en materia electoral tanto en Derecho Electoral como en Administración Electoral.

25 Véase: [www.efec.edu.do](http://www.efec.edu.do) consultada el 20 de octubre de 2011.

26 Véase: [www.tse.go.cr/organigrama/IFED.html](http://www.tse.go.cr/organigrama/IFED.html) consultada el 20 de octubre de 2011.



- b) Establecimiento de curso de extensión universitaria.
- c) Capacitación del personal jurisdiccional de los Jurados Electorales Especiales tanto en Derecho Electoral como en Administración Electoral.

Sobre la base de estas actividades es que la ESEG va a desarrollar sus programas académicos, así como sus distintas actividades como veremos más adelante.

### **3.2 Funciones y Estructura de la ESEG**

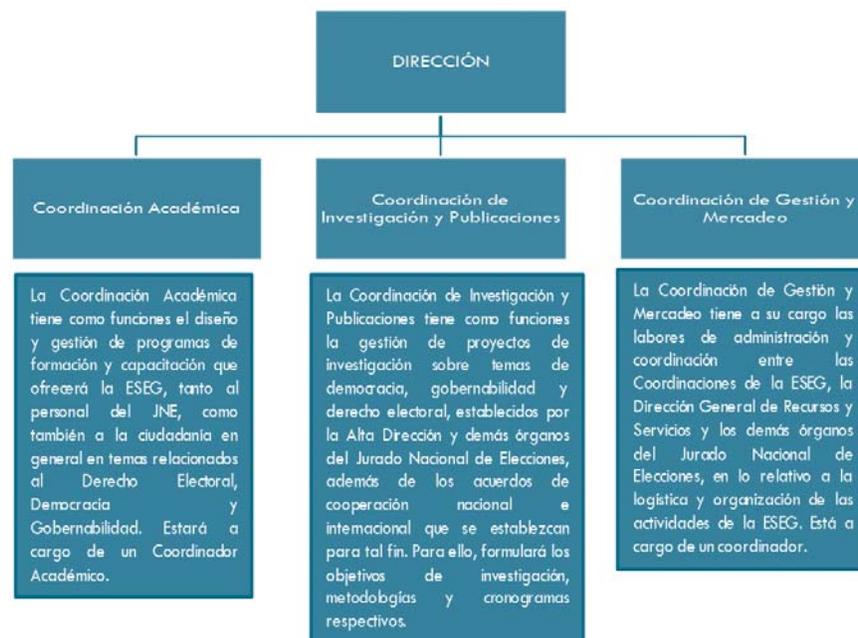
La ESEG, de acuerdo al inciso x) del artículo 5.º de la Ley Orgánica del JNE, así como al artículo 56.º del Reglamento de Organización y Funciones del JNE aprobado por Resolución N.º 0738-JNE-2011, realiza las siguientes funciones:

1	Planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar el cumplimiento de las políticas, objetivos, estrategias, metas, funciones y acciones institucionales, en el ámbito de su competencia.
2	Formular, proponer y ejecutar el Plan Operativo de la ESEG y proponer su presupuesto en coordinación y de acuerdo a los procedimientos establecidos por los órganos competentes.
3	Desarrollar programas académicos de alto nivel vinculados a la formación cívica, electoral y de gobernabilidad, fomentando y promoviendo la realización de másters, diplomados, cursos, talleres, seminarios, charlas y otros certámenes académicos en los que se debatan o analicen temas vinculados al fortalecimiento del sistema democrático o cuestiones afines.
4	Identificar y proponer oportunidades de vinculación con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con la finalidad de implementar convenios, desarrollar actividades y eventos académicos, presentar investigaciones y ponencias en congresos y foros nacionales e internacionales en función a los objetivos y fines de la ESEG.
5	Promover, desarrollar y difundir la producción editorial en las materias de su competencia.
6	Coordinar con el órgano competente las propuestas de normatividad que requiera la ESEG, para el mejor cumplimiento de sus fines y objetivos.
7	Formular y proponer planes y programas de capacitación en materia electoral, de democracia y de gobernabilidad, en coordinación con los órganos correspondientes de la Institución, dirigidos a los funcionarios y servidores del Jurado Nacional de Elecciones, así como a los miembros y personal de los Jurados Electorales Especiales.
8	Formular y ejecutar los proyectos relativos a la investigación, indagación, análisis y sistematización de la información de las condiciones de gobernabilidad, democracia, participación ciudadana y otras variables de impacto político y social, existentes en el país.



9	Mantener actualizada la base de datos de las principales variables de impacto político y social existentes en el país, a través de la información procedente de las diferentes circunscripciones del país.
10	Custodiar y mantener en buen estado el acervo documentario, equipamiento, mobiliario y materiales de trabajo y la Sala de Lectura, asignados al área.
11	Proponer al órgano competente las políticas, normas, directivas, procedimientos y demás instrumentos de normativa interna en el ámbito de su competencia que se requieran para el mejor desempeño de sus funciones.
12	Proponer al órgano competente proyectos en las materias de su competencia a ser financiados con recursos de fuentes cooperantes.
13	Realizar otras funciones afines a su competencia que le asigne la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones, respetando los niveles jerárquicos correspondientes.

Para el desarrollo de sus funciones, la ESEG cuenta con una estructura integrada por una Dirección y tres coordinaciones que son: 1) coordinación académica, 2) coordinación de investigaciones y publicaciones; y, 3) coordinación gestión y mercadeo<sup>27</sup>:



27 Se optó por coordinaciones por cuanto así se lo recomendaron los distintos órganos del JNE que fueron consultados al momento de formular las propuestas para adecuar las normas internas a la Ley N.º 29688. En tal sentido, se recogieron las sugerencias de la Dirección de Planeamiento, Innovación y Desarrollo, la Dirección General de Recursos y Servicios remitidas en el Memorando N.º 460-2011-DGRS/JNE del 13 de junio de 2011; y, la opinión de la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales (DNFPE), remitida mediante Memorando 516-2011-DNFPE/JNE del 22 de junio de 2011.



Cada coordinación se constituye en un brazo ejecutor de las actividades que competen a la ESEG, las cuales se articulan en cuatro programas que desarrollamos a continuación.

### 3.3 *Programas Académicos*

Las actividades de la ESEG se organizan en sus cuatro programas: Programa de Formación en Democracia, Programa de Estudios Avanzados, Programa de Escuelas Especializadas y, por último, el Programa de Investigaciones y Publicaciones a partir del cual se genera conocimiento científico que se pone al alcance de la comunidad académica. Dichos programas son permanentes y sus actividades están incluidas en nuestro Plan Operativo Institucional (POI).

*Programa de Formación en Democracia* (PFD) en donde se realizan ciclos de exposiciones denominados “martes electorales”, así como seminarios nacionales e internacionales y cátedras dirigidas a organizaciones políticas, autoridades y profesionales interesados en conocer a mayor profundidad temas vinculados a la coyuntura política y democrática del país, de la región y del mundo.

Programa	Actividad
<b>Programa de Formación en Democracia (PFD):</b> Constituye la base de la preparación en estudios referidos a la democracia, gobernabilidad y derecho electoral y se desarrolla a través de las siguientes actividades:	<b>Martes Electorales.</b> - Módulos académicos dirigidos a organizaciones políticas, autoridades, profesionales, profesores, estudiantes y ciudadanía en general con el objetivo de formar a ciudadanos interesados en asuntos referidos a la democracia, ciudadanía, gobernabilidad y otros temas afines a la materia electoral.
	<b>Seminarios Nacionales e Internacionales.</b> - Eventos en los que participan como expositores invitados personalidades internacionales que son especialistas en la práctica e investigación en temas de democracia, gobernabilidad y derecho electoral, y tienen como propósito el generar espacios de difusión y debate académico de temas de coyunturas relevantes.
	<b>Cátedra Electoral.</b> - Eventos dirigidos a profesionales, técnicos, especialistas y líderes nacionales destinados a la discusión y desarrollo de temas referidos a la reforma política, gestión electoral y la gobernabilidad democrática del país con el fin de contribuir al avance en la investigación sobre estos temas.

*Programa de Estudios Avanzados* (PEA), en el cual se desarrollan el Máster en Gobernabilidad y Procesos Electorales coorganizado con el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid; los cursos de especialización con expertos nacionales e internacionales; y, el dictado del curso de Derecho Electoral en diversas universidades públicas y privadas del país.



Programa	Actividad
<b>Programa de Estudios Avanzados (PEA):</b> Constituye un conjunto de productos académicos que se ofrece a la ciudadanía con la finalidad de profundizar el estudio y análisis de temas políticos, democracia y gobernabilidad. Se efectúan a través de las siguientes actividades:	<b>Máster y Maestrías.-</b> Estudios a nivel de postgrados que se desarrollan de manera conjunta con universidades e instituciones especializadas nacionales y extranjeras, con el objetivo de desarrollar una alta especialización en temas de democracia, gobernabilidad y derecho electoral. Los participantes pueden acceder a los grados profesionales de magíster y máster conforme la legislación específica nacional o extranjera y que emitirán exclusivamente las universidades o instituciones especializadas con los que la ESEG mantenga convenios.
	<b>Diplomados.-</b> Estudios específicos de alta especialización en materia electoral, de democracia y gobernabilidad que brindan a la ciudadanía formación en dichos temas.
	<b>Cursos de Especialización.-</b> Estudios de temas relacionados a la democracia, gobernabilidad y derecho electoral en los que se incorporan herramientas analíticas, conceptuales y prácticas de módulo o contenidos específicos.
	<b>Cursos de Derecho Electoral.-</b> Estudios dictados a través de convenios con universidades en distintas regiones del país en donde se imparte dentro del currículo de las facultades de derecho, el dictado de este curso con el fin de analizar las instituciones y mecanismos que en la democracia hacen posible el ejercicio de los derechos de sufragio y participación política de la ciudadanía, así como la integración de las instituciones políticas del Estado.

En líneas aparte, cabe hacer una mención especial al Máster en Gobernabilidad y Procesos Electorales, actividad insignia de la alta formación que brinda la ESEG que integra a prestigiosos docentes europeos y latinoamericanos y, cuya Cuarta Edición se inicia el 19 de octubre próximo. Esta actividad se organiza en tres Diplomados: i) Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza; ii) Administración Electoral; iii) Comunicación Política y Electoral. A partir de ellos se desarrollan cursos y temas consustanciales a la democracia representativa, a los espacios de participación ciudadana que contribuyen a la gobernabilidad de las autoridades elegidas, al comportamiento electoral, a la marcada incidencia del desarrollo tecnológico en la vida política de los ciudadanos que a través de las redes sociales vierten sus opiniones en asuntos de interés público, entre otros temas que complementan el esfuerzo de la ESEG en la formación de profesionales que desde el ejercicio de sus funciones pueden contribuir a que la democracia y sobre todo las decisiones políticas sean más transparentes, confiables e inclusivas.

*Programa de Escuelas Especializadas (PEE),* destacan las Escuelas Especializadas de Jóvenes, de Personeros de las organizaciones políticas, de autoridades, de fiscalizadores y del Personal Jurisdiccional.



Programa	Actividad
<b>Programa de Escuelas Especializadas (PEE):</b> Constituye un conjunto de actividades que brinda a públicos específicos vinculados a la materia electoral, democracia y gobernabilidad, las herramientas conceptuales, de gestión y reflexión para un mejor desenvolvimiento en los respectivos ámbitos del desarrollo de sus funciones y roles.	<b>Escuela Especializada de Jóvenes.-</b> Actividades dirigidas a jóvenes líderes de las agrupaciones políticas y de la sociedad civil con la finalidad de brindar formación especializada destinada a fortalecer un mayor protagonismo de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones en las instituciones democráticas, así como las condiciones de gobernabilidad promoviendo mecanismos de recolección de sus propuestas para el proceso de reforma política.
	<b>Escuela de Autoridades.-</b> Actividades académicas dirigidas a autoridades elegidas mediante mandato popular, así como a funcionarios públicos; destinadas al estudio de los marcos conceptuales y práctica que permita mejorar las condiciones de gestión y gobernabilidad democrática.
	<b>Escuela de Personeros y Líderes Políticos.-</b> Actividades de capacitación a los personeros y líderes representantes de las agrupaciones políticas destinadas al conocimiento y cumplimiento de las normas que rigen los procesos electorales, la democracia y gobernabilidad.

Los programas académicos que tienen una perspectiva formativa actualmente vienen dictándose en sesiones presenciales y virtuales, a excepción del Máster en Gobernabilidad y Procesos Electorales que se dicta en convenio con el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset cuyas clases son presenciales, de manera que en este campo la tecnología ha permitido masificar también la formación a actores clave en los procesos electorales.

*Programa de Investigaciones y Publicaciones*, el artículo 3.º de la Ley N.º 29688 reconoce a la ESEG como órgano de investigación del JNE, por lo que es factible que dentro de sus actividades programe investigaciones académicas y aplicadas, así como la organización de foros donde sus resultados se analicen y sean sometidos a discusión académica. En el marco de las publicaciones, cabe indicar que a través de este programa pueden publicarse los informes finales de las investigaciones realizadas, así como aquellos trabajos realizados por académicos e investigadores invitados.

El desarrollo de las investigaciones, así como las correspondientes publicaciones son de suma importancia para el fortalecimiento de la materia electoral, en la medida que van consolidando las categorías de análisis propias de esta materia, facilitando la comprensión, tratamiento y explicación técnica y científica de los fenómenos políticos y electorales que ocurren en los procesos democráticos de nuestras sociedades, las cuales serán la base del conocimiento para una actuación más calificada de los tribunales electorales, así como de los demás actores políticos y electorales y el fortalecimiento de disciplinas como la del Derecho

Electoral que a través de su literatura jurídica especializada y de un lenguaje científico propio vienen reafirmando paulatinamente su autonomía<sup>28</sup>.

Así, en ESEG se han venido consolidando tres espacios diferenciados:

Programa	Actividad
<p><b>Programa de Investigaciones y publicaciones:</b> el cual constituye un conjunto de actividades destinadas a fomentar y publicar las investigaciones realizadas por especialistas en materia electoral, de democracia y de gobernabilidad.</p>	<p><b>Revista Derecho Electoral.-</b> La Revista de Derecho Electoral publica artículos de especialistas con reconocida trayectoria nacional e internacional en temas electorales que tienen singular interés para el ciudadano, tales como la democracia y sistema educativo, la administración electoral, elecciones presidenciales y gobernabilidad, El voto facultativo y abstencionismo electoral, las campañas electorales, entre otros. Se han editado 5 números de la revista. A partir del año 2012 la publicación será semestral.</p>
	<p><b>Cuadernos para el Diálogo.-</b> Esta colección constituye una serie de breves ensayos que abordan temas claves para la construcción de una cultura política democrática. Actualmente esta colección se encuentra en el volumen N.º 27 y en el curso de esta se han venido desarrollando temas como Partidos y Sistemas de Partidos, el Transfuguismo, Opinión Pública, Cultura política y democrática en el Perú, Democracia y opinión pública en el Perú, Nuevas Tecnologías en la Democracia, Democracia representativa, participativa, entre otros temas de relevancia académica.</p>
	<p><b>Publicaciones Especializadas.-</b> En actividad importa la publicación de textos especializados en los temas que son competencia de la ESEG, donde se abordan los fenómenos políticos y electorales con rigurosidad científica, como se demuestra en los textos “La Conquista del Poder”, “Las Elecciones Parlamentarias en América Latina a comienzos del siglo XXI”, “Las Elecciones y sistemas electorales presidenciales en América Latina”, entre otras publicaciones”. Asimismo, se publican materiales para la formación de especialistas como la “Guía del Personero”, manual teórico práctico para la formación de los personeros de las organizaciones políticas, y materiales de análisis como el Informe Juventud y Política (2008).</p>

28 Respecto a la autonomía del Derecho Electoral, Flavio Galván Rivera, citado por Nohlen y Sabsay, señala que “el derecho electoral es autónomo, porque existe legislación especializada –criterio legislativo–; porque se han instituido tribunales electorales especializados –criterio jurisdiccional–; porque, aun cuando escasa todavía, existe literatura jurídica especializada en la materia –criterio científico–, y porque en las instituciones educativas donde se imparte la profesión jurídica, existen asignaturas especializadas sobre el tema. Finalmente, porque el derecho electoral ha estructurado su propio lenguaje científico; el significado de las voces usadas no puede buscarse con éxito en los diccionarios de consulta ordinaria, sino únicamente en los especializados en esta rama del conocimiento”. Véase NOHLEN, Dieter; y, SABSAY, Daniel. “DERECHO ELECTORAL”. En: “Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, compiladores. Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 2007. Pág. 31.

#### 4. BALANCE DEL TRABAJO DE LA ESCUELA ELECTORAL Y DE GOBERNABILIDAD HASTA EL AÑO 2011

Los esfuerzos de la ESEG en la formación de los ciudadanos y de actores políticos y electorales, así como de especialistas en la materia ha arrojado –desde el primer año de creación hasta el 2011– la siguiente estadística por programa:

PROGRAMA/AÑO	FORMACIÓN DE DEMOCRACIA	ESTUDIOS AVANZADOS	ESCUELAS ESPECIALIZADAS	INVESTIGACIÓN Y PUBLICACIONES ACADÉMICAS *
2005	1153	0	0	0
2006	7817	0	0	11
2007	3394	180	28	8
2008	3032	343	506	11
2009	2272	186	428	0
2010	828	320	0	0
2011	3349	1613	820	2
TOTAL	21845	2642	1782	32

No obstante lo indicado por dichas cifras, la ESEG ha venido orientando sus esfuerzos en la realización de cursos de formación dirigidos al personal seleccionado para el proceso de Elecciones Generales del año 2011. Así, se desarrolló el curso de formación para el personal de los Jurados Electorales Especiales<sup>29</sup> y se habilitó la Escuela de Fiscalizadores como una actividad específica del proceso electoral, seleccionándose a través de este último curso a 3.274 fiscalizadores de local de votación, quienes se encargaron de velar por la legalidad del sufragio en el día de la jornada electoral.

Actualmente, la ESEG orienta sus esfuerzos hacia la consolidación de espacios de alta formación en materia electoral, de democracia y de gobernabilidad, poniendo a disposición de nuestra clase política y de los actores electorales herramientas conceptuales que coadyuven a comprender las reglas del juego político y elevar cualitativamente la participación política

29 Los Jurados Electorales Especiales (JEE), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31.º de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones son organismos temporales creados para un proceso electoral específico. Tienen una estructura colegiada integrada por tres miembros: a) un juez superior titular en ejercicio de la Corte Superior bajo cuya circunscripción se encuentra la sede del Jurado Electoral Especial. Este miembro preside el colegiado; b) un miembro designado por el Ministerio Público elegido entre sus fiscales superiores en actividad y jubilados; c) un miembro titular y uno suplente elegido por el Jurado Nacional de Elecciones mediante sorteo en acto público de una lista de veinticinco ciudadanos que residan en la sede del Jurado Electoral Especial y que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Véase artículo 33.º de la Ley Orgánica del JNE, modificado por el artículo 3.º de la Ley N.º 29688.

de los ciudadanos en una democracia que tiende a ser cada vez más inclusiva, participativa y competitiva que quiere hacer de nuestro país una morada habitable para los ciudadanos del mundo.

## 5. CONCLUSIONES

El JNE como Supremo Tribunal Electoral es el garante de la voluntad popular construida a partir de los procesos electorales y de su cumplimiento; en virtud de ello, expide las credenciales a los elegidos para que ejerzan el mandato representativo durante el período para el que fueron electos. De ahí se reafirma su compromiso con la democracia y los valores que ella comprende como son la libertad, la igualdad, el pluralismo, la tolerancia, la legitimación democrática y reconocimiento a la autoridad del elegido, entre otros, que para ser respetados requieren ser conocidos por los ciudadanos y actores políticos y electorales, para lo cual es necesario activar programas de educación conducentes a la formación de una cultura democrática.

Para ello, la legislación peruana otorga al JNE la tarea de desarrollar programas de educación cívica que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía y prevé la existencia de una Escuela Electoral y de Gobernabilidad a su cargo para que desarrolle actividades académicas destinadas a concretar espacios de alta formación en materia electoral, de democracia y de gobernabilidad, a efectos de que los actores políticos y electorales puedan tener acceso a un conjunto de conocimientos especializados para actuar en democracia.

La ESEG es una de las experiencias académicas más significativas en la generación de espacios de alta formación y reflexión política, en la medida que a través de sus programas se llena un vacío que existe en la oferta educativa en el Perú para formar a especialistas en materia electoral, de democracia y de gobernabilidad, principalmente. Su presencia reafirma la importancia de la educación como eje transversal en el desarrollo de una cultura cívica-democrática, conducente a brindar formación superior a los actores políticos que son quienes tienen un rol importante en la transformación de las sociedades que deben ser cada vez más libres, inclusivas, justas, responsables y solidarias para fortalecer el sistema político democrático y ponerlo al servicio de todos los ciudadanos.

## LITERATURA CONSULTADA

- ALMOND, Gabriel A. "La historia intelectual del concepto de cultura cívica". En: Águila, Rafael del, Vallespín, Fernando y otros. *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.
- ARBLASTER, Anthony. *Democracia*. Madrid: Alianza Editorial. Traducción de Adriana Sandoval, 1991.
- BENAVENTE GIANELLA, Luis. "Democracia y opinión pública en el Perú". En: *Cuadernos para el Diálogo*, Vol. 17. Lima: Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2007.
- BOU VALVERDE, Zetty María. "Fortalecimiento de la democracia y compromiso institucional y político del órgano electoral de Costa Rica". En: *Formación cívico política desde los organismos electorales: las experiencias de México y Costa Rica*. Serie Cuadernos de Trabajo de la Fundación Konrad Adenauer con sede en Guatemala. 2009.
- CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. T. III. 25.ª Edición, revisada y actualizada por Luis Alcalá - Zamora y Castillo. Bs. As. Editorial Heliasta, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de derecho administrativo*. Lima: T. i. Temis – Palestra, 2006.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia. *Cuántos votos necesita la democracia. La participación electoral en México 1961 – 2006*. México D. F.: Instituto Federal Electoral, 2009.
- GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier. "La construcción de ciudadanía y su relación con la familia". En: *Democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones*. Colección Visión Universitaria de la Democracia Mexicana. Benjamín Revuelta Vaquero y Fernando Patrón Sánchez, coordinadores. México D.F.: Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral, 2010.
- ISASI CAYO, FELIPE. *Cultura política y constitución de 1993*. 1.ª Edición, Lima: Universidad de Lima. Fondo de Desarrollo Editorial, 1997.
- MAGRE FERRÁN, Jaume y MARTÍNEZ HERRERA, Enric. "La cultura política". En: *Manual de ciencia política*. Caminal Badía, Miquel (editor). Tercera edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2007.



- NOHLEN, Dieter; y, SABSAY, Daniel. "Derecho electoral". En: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Segunda Edición. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- PARES, Marc y RESENDE, Paulo. *Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades*". En: *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel, Ciencia Política, 2009.
- TANAKA, Martín. "Cultura política democrática en el Perú". En: *Cuadernos para el Diálogo* Vol. 16. Lima: Escuela Electoral del Jurado Nacional de Elecciones, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2007.
- THOMPSON, José: "la educación electoral para la democracia en América Latina. Del estado actual a las perspectivas de futuro". En: *Revista de derecho electoral*. 4(4):21, 2010. Lima: Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones. Lima.



# La Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil de la Junta Central Electoral y su rol en el fortalecimiento de la democracia en la República Dominicana

Odalys Otero Núñez\*

**Nota del Consejo Editorial**

**Recepción:** 9 de mayo de 2012.

**Revisión, corrección y aprobación:** 29 de mayo de 2012.

**Resumen:** El presente artículo aborda, desde una perspectiva práctica y teórica, el rol que desempeñan los órganos de capacitación -como instrumentos del poder electoral- en el fortalecimiento de la democracia. Al efecto, se toman las experiencias de más de cuatro años de la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil de la República Dominicana.

**Palabras clave:** Capacitación electoral / Educación cívica / Gestión de conocimiento / Desarrollo de la democracia / Valores democráticos / Organismos electorales / República Dominicana.

**Abstract:** This article discusses, from a theoretical and practical perspective the role played by the training bodies -as instruments of electoral power- in strengthening democracy. For this purpose, the article discusses the experiences of more than four years of the National Electoral and Civil State School of the Dominican Republic.

**Key Words:** Electoral training / Civic education / Knowledge management / Development of democracy / Democratic values / Electoral bodies / Dominican Republic.

---

\* Abogada, dominicana, correo [oodalys@gmail.com](mailto:oodalys@gmail.com). Directora de la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC). Licenciada en Derecho de la Universidad de la Habana y la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Máster en Derecho de los Negocios y Máster en Derechos de Sociedades de la Universidad de Barcelona, España. Doctora en Derecho Mercantil de la Universidad de Barcelona, España Catedrática en Metodología de la Investigación Social y Jurídica de la UASD, UNIBE, y PUCMM.



## 1. ANTECEDENTES

Existe un amplio consenso, a nivel de los órganos electorales, acerca de la necesidad y la importancia de educar para la vida en democracia y sobre la responsabilidad del Poder Electoral en la necesidad de crear o fortalecer los órganos de capacitación electoral. Lo anterior, acorde con las tendencias actuales y las necesidades de formación de sus funcionarios y distintos actores del proceso electoral; para fortalecerse como entes activos en la construcción del conocimiento sobre la base del debate y la formación integral de sus destinatarios a partir del desarrollo de sus competencias y destrezas.

En consonancia con ello, la Junta Central Electoral (JCE) de la República Dominicana aprobó la Resolución n.º 03/2007 de fecha 30 de mayo de 2007 la cual estableció en la República Dominicana un Sistema de Carrera para los Oficiales del Estado Civil y sus suplentes. Esto sobre la base de Concursos Públicos de Méritos por Oposición, dando lugar a una Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC) institución académica de la Junta Central Electoral. De conformidad con el Acta n.º 27/2006, de la Sesión Administrativa de Pleno de la JCE del 29 de noviembre de 2006 y de su Reglamento de Organización y Funciones (aprobado en fecha 7 de noviembre de 2007) esta tiene a su cargo la formación, evaluación y actualización del personal de la Junta Central Electoral y sus dependencias. Más adelante se contempla elaborar la normativa necesaria para el desarrollo de la carrera del funcionario electoral.

## 2. FUNCIONES

Para el cumplimiento de su misión, a la EFEC se le confieren atribuciones de formación del personal de la JCE y sus respectivas dependencias en todos los aspectos de competencias académicas, sobre todo, en actividades de concientización y formación ciudadana; así como en aspectos relativos a la cultura cívica, democrática, al estado de derecho; asuntos relativos a la administración electoral y del estado civil; y de los procedimientos de lo contencioso electoral de sus respectivas instancias.

La EFEC desempeña un rol participativo como dependencia de la JCE, al momento de incluir dentro de su ámbito de actuación el Sistema Nacional de Administración Electoral y el Sistema Nacional de Registro Civil, con la finalidad de que la capacitación sea integral y continua, formulando y ejecutando los planes y programas de formación, de actualización y difusión,

dirigidos de manera particular a los siguientes segmentos: Miembros titulares y suplentes de la JCE y del Tribunal Superior Electoral (TSE), oficiales del Estado Civil y sus suplentes, miembros de las juntas electorales y sus suplentes, otros funcionarios electorales y del registro del Estado Civil, personal administrativo de la JCE y sus dependencias, en coordinación con el Departamento de Recursos Humanos y a la ciudadanía en general.

Dentro de las actividades académicas desarrolladas por la Escuela, se encuentra la Especialidad en Derecho Electoral en República Dominicana. En ese mismo orden se diseñó y se han implementado varios diplomados en Democracia, Gobernabilidad y Liderazgo Político y el diplomado en Formación Electoral para Periodistas. Las capacitaciones que son elaboradas están orientadas en función de los perfiles y los roles que tienen los destinatarios, combinando teoría y práctica con énfasis en lo práctico, siendo modelo para el desarrollo de cursos, contemplando la unificación de prácticas y procedimientos del Estado Civil y desarrollando una maestría en Estudios Políticos Electorales con la Universidad de Granada, España.

En este sentido, las alianzas con instituciones educativas resultan de gran aporte al desarrollo de las diferentes actividades; por ejemplo, la EFEC actualmente cuenta con Alianzas Estratégicas; entre ellas el apoyo de instituciones que avalan los programas académicos, con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP); a nivel de maestrías, especialidades y diplomados con universidades como la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD); la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM); la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU); la Universidad Iberoamericana (UNIBE); y la Universidad de Granada en España; y alianzas en proceso con la Universidad Católica Santo Domingo (UCSD); así como la Universidad Complutense de Madrid (UCM) donde se desarrollará un programa de doble titulación: el máster oficial en Gobierno y Administración Pública y el máster en Ciencias Políticas concentración en Administración Pública.

Entendiendo el desarrollo visible de la Escuela, han surgido cambios internos positivos, uno de ellos dentro del nivel de estructura del antiguo Consejo Directivo, que en sus inicios lo integraban cinco magistrados de la JCE y luego se convirtió en un Consejo Académico, el 12 de octubre de 2010, integrado por nuevos miembros: el presidente, un miembro titular y seis directores/as de la JCE y sus dependencias, estos últimos vinculados a los puntos principales de formación de la Escuela (ciudadanía, electoral, del estado civil, informática, recursos humanos,

etc.), lo que ha permitido una mayor y mejor operatividad en las implementaciones de los cursos, integrando equipos preparados que corresponden a los perfiles de los puestos.

### 3. RETOS

A partir de todo lo antes expuesto, la EFEC mantiene retos de trabajar en el establecimiento de un programa integral y continuo para la capacitación del ingreso de la Carrera del Registro Civil y Electoral. No obstante, otro objetivo importante es seguir fortaleciéndose como referente del estudio de temas electorales; fortalecer y desarrollar más sus capacidades en los centros de investigación y publicaciones en administración electoral y de registro civil, permitiendo ser una fuente de acceso de información y contar con un centro de documentación en la temática político-electoral y del registro civil sistematizado, organizado y enriquecido.

En este contexto, la EFEC ha desarrollado jornadas intensas de trabajo, que van desde un proceso de levantamiento de necesidades de capacitación que le permitió diseñar e implementar una gama de programas de formación, con la utilización de metodologías prácticas y participativas. En la actualidad, se han capacitado 11.736 personas en 44 programas de corta duración, 15 de mediana y 3 de larga duración que totalizan aproximadamente 6.043 horas académicas presenciales de capacitación, que no incluyen el uso de la plataforma del aula virtual.

La JCE está aunando esfuerzos para que la capacitación sea continuada y extendida al personal que integra las Oficialías del Estado Civil, los Centros de Servicios, las juntas electorales y las oficinas de coordinación logística electoral en el exterior. Para esto han sido creados programas en diversos renglones, con la finalidad y el objetivo de capacitar en las áreas de la tecnología de la información y comunicación; redacción y ortografía; procedimientos en el área de registro civil; procedimiento contencioso-electoral; entre otros, ya que dichas áreas son los pilares fundamentales de la misión de la JCE y sus servidores públicos deben ser reforzados, para lograr, cada vez, un mejor trato y servicio a favor de los ciudadanos y ciudadanas.

Este proceso de elaboración de los programas académicos con vista a la preparación de los distintos actores del proceso democrático resulta ser un proceso complejo por los distintos públicos a los cuales va dirigida la capacitación. La formación se diseña sobre la base de un modelo educativo encaminado al desarrollo de competencias y conocimientos



para el fortalecimiento de la democracia electoral y la elevación de la conciencia ciudadana, la ampliación a nuevas esferas de la vida pública y, por lo tanto, a la extensión misma del concepto de política y de ciudadanía.

Por lo anterior, la preocupación como Escuela para la Democracia significa, en primer lugar, una comprensión crítica de la Democracia, desde sus orígenes y evolución hasta la concreción presente. Sólo así la Escuela será un ente para el mejoramiento continuo de nuevas formas de participación ciudadana. Como expresa Durkheim: *“La primera función de la educación no es el desarrollo de las habilidades y potencialidades de cada individuo, sino que consiste en el desarrollo de aquellas capacidades y habilidades que precisa la sociedad”*<sup>1</sup>.

Adicionalmente, la educación para la democracia no está exenta de paradojas. Entre ellas, la concientización de los ciudadanos de la forma como una sociedad democrática puede y debe funcionar como sistema legal y político, en un ambiente de convivencia; el fortalecimiento de los valores que sostienen la democracia y la formación de actitudes en consonancia con ellos, incluyendo la responsabilidad y la forma de contribuir a su defensa y mejoramiento, de propiciar la formación de hombres comprometidos, críticos y forjadores de su destino.

La Escuela es un ente que debe propiciar las condiciones para consolidar desde la esfera educativa una democracia social según se establece en la Constitución. Como expresa Bertrand Russell (2005) esta labor consiste en: *“dar un sentido del valor de las cosas distinto al de la dominación, ayudar a crear ciudadanos sabios en una comunidad libre, fomentar una combinación de la ciudadanía con la libertad y la creatividad individual”*.

Por otro lado, un elemento fundamental para el éxito del desarrollo de los currículos es la igualdad de oportunidades para el acceso a los programas educativos, los cuales se convocan mediante concursos públicos y en función de los perfiles. Toda escuela para la democracia debe ser omnicomprendensiva de la diversidad política, social y cultural, y aplicar los principios de equidad desde el momento de la selección de sus alumnos. Como expresara Feito (2011): *“La educación extiende la ideología de la igualdad de oportunidades y del logro, y esta ideología es uno de los elementos clave de la cultura común que existe en las sociedades modernas”*.

<sup>1</sup> Durkheim, P. citado por Feito, Rafael (2011).



Teniendo en cuenta lo anterior, en algunos campos los modelos de educación tradicionales no resultan suficientes para alcanzar este importante cometido, por lo cual en los enfoques académicos es necesario generar un cambio educativo para potenciar su eficacia con apoyo del desarrollo de la ciencia y la tecnología.

En ese escenario, las nuevas tecnologías imponen nuevos desafíos para la educación en general y, especialmente, para la democracia. Esto permite desarrollar un rol más activo en el proceso educativo y diversificar las modalidades para crear espacios, redes y nuevos modelos curriculares; el profesor o *ciberprofesor*; la evaluación; los sistemas mixtos; la privacidad y seguridad; la calidad de la información, intercambio, foros, chat, la utilización de redes sociales para desarrollar campañas educativas en el ámbito de la formación ciudadana. Por todo este potencial de actuación, la utilización de las herramientas tecnológicas es fundamental para lograr los retos de la educación cívica y ciudadana en la actualidad. Es lo que Russell (2004) mencionaba como objetivo de la educación: *“ayudar a crear ciudadanos sabios en una comunidad libre, fomentar una ciudadanía con la libertad y creatividad individual...”*.

Estas herramientas tecnológicas permiten establecer nuevas metodologías educativas de gran alcance social y la aparición de nuevos escenarios de formación. Las tecnologías de comunicación e información (TCI's) permiten la diversificación de la oferta académica y crean las capacidades para responder a las necesidades de los sujetos con suficiente autonomía, la toma de decisiones del sujeto y su participación.

En cuanto al contenido objeto de estudio por estos órganos, referente a los estudios políticos electorales, observamos la influencia en el diseño curricular del afianzamiento de esta temática como disciplina independiente, adoptándose por los tratadistas la denominación genérica de Derecho Electoral; con sus características propias. Lo anterior hace necesaria la incorporación de materiales afines provenientes del Derecho Público, el Derecho Político y sobre todo del Derecho Constitucional. Haciendo una obligatoria mención de algunos eminentes catedráticos que han enriquecido esta disciplina; a sabiendas de que en este espacio no podemos incluir los puntos de contactos con el Derecho Penal y la Jurisprudencia de cada país; el Derecho Internacional Público, en lo referente a convenios y tratados, la sociología, la ética y sobre todo la ciencia política.

Partiendo de esta premisa es obligatorio hacer referencia a los valiosos aportes del exdirector del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg, Dieter Nohlen,



sobre todo con su contribución al desarrollo de la democracia desde la última ola de transición en América Latina.

Es de honor destacar la contribución del distinguido constitucionalista español, Manuel Aragón Reyes y del jurista argentino Manuel Daniel Alberto Sabsay, ellos entre muchos ayudaron a la configuración de nuestra democracia electoral regional con sus aportes académicos científicos y de obligada consulta en el estudio de estos temas.

No podemos obviar que incluso cuando nuestros países tienen sus peculiaridades en el desarrollo de su democracia, se observa tendencia a la internacionalización en los estudios de las temáticas electorales, desempeñando un rol significativo por sus aportes significativos a la ciencia electoral entre ellos CAPEL e IDEA Internacional.

## LITERATURA CONSULTADA

Duverger, M. 10. 6.<sup>a</sup> ed. Barcelona, España: Edit. Ariel, 1988.

Feito, Rafael (2011). "Teorías Sociológicas de la Educación". Disponible en [www.buenastareas.com](http://www.buenastareas.com)

García La Guardia, Jorge Mario y Vázquez E. *Constitución y Orden Democrático*. Guatemala, 1984.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Legislación Electoral Comparada: Colombia, México, Venezuela y Centroamérica*. San José, C.R.: IIDH/CAPEL, 1986.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Legislación Electoral Comparada: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay*. San José, C.R.: IIDH/CAPEL, 1988.

Nohlen, Dieter, Picado, S. y Zovatto, D. (Compiladores). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de cultura económica, 1988.

Rearte, Martín. "El cambio de paradigma científico y el derecho". En: *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, (117-118):197-210, 2007.

Otero C.P. *Sobre Democracia y Educación (vol. 1)*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad, 2005.



# El IAEPE: La escuela de pensamiento del Poder Electoral

José Daniel González Fernández\*

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 14 de noviembre de 2011.

**Aprobación:** 15 de enero, 2012.

**Resumen:** Estructura, organización y funciones del Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral de Venezuela que tiene como objetivo la investigación, formación, documentación y publicación, en lo correspondiente a materia electoral, registro civil y áreas del conocimiento directa o indirectamente involucradas con las competencias, funciones y atribuciones propias del Poder Electoral.

**Palabras clave:** Capacitación electoral / Gestión de conocimiento / Desarrollo de la democracia / Valores democráticos / Organismos electorales / Investigación / Venezuela.

**Abstract:** Structure, organization and functions of the Institute of Advanced Studies of The Electoral Branch of Venezuela, which aims to research, train, document and publish electoral material, civil registration and knowledge areas directly or indirectly involved with the skills, functions and powers of the Electoral Branch.

**Key Words:** Election training / Knowledge management / Development of democracy / Democratic values / Electoral bodies / Research / Venezuela.

---

\* Sociólogo, máster en Administración Pública y Gobierno, venezolano. Director del Centro de Investigación del Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral de la República Bolivariana de Venezuela. danielgonz2002@yahoo.com



## **1. INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS DEL PODER ELECTORAL**

En este artículo se presenta de manera descriptiva la estructura, organización y funciones del naciente Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral (IAEPE) de la República Bolivariana de Venezuela, de acuerdo a lo establecido en su acta constitutiva, en las presentaciones oficiales de nuestra institución y en los informes de nuestra producción investigativa y editorial.

### **1.1. Creación del Instituto**

El 21 de diciembre del año 2010 nació, por una resolución emanada del Consejo Nacional Electoral, la Fundación Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral (IAEPE), tal como consta en la Gaceta Electoral N.º 555 de fecha 26 de enero de 2011. Su acta constitutiva y estatutaria fue registrada el 27 de junio de 2011 y su Consejo Superior fue designado en la Gaceta Electoral N.º 578 de fecha 19 de agosto de 2011. Todos estos datos constituyen los documentos de identidad de una institución que aspira volar alto en el campo de la investigación, formación, documentación y publicación en las ciencias electorales; sistematizando y analizando nuestros propios procesos electorales y los procesos homólogos internacionales.

### **1.2. Misión del IAEPE**

La Fundación “Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral” tiene como objetivo principal la investigación, formación, documentación y publicación de la materia electoral, registro civil y todas aquellas áreas del conocimiento directa o indirectamente involucradas con las competencias, funciones y atribuciones propias del Poder Electoral que contribuyan a la difusión de los valores y el ejercicio democrático de la voluntad popular así como la transferencia del conocimiento que impulse el cumplimiento de los principios, derechos y deberes democráticos reconocidos y consagrados en la Constitución y la Ley. El objeto está dirigido al servicio del interés social, especialmente a la capacitación y formación de las funcionarias y funcionarios del Poder Electoral, así como de otros órganos y entes del Poder Público y al público en general

### **1.3. Estructura del IAEPE**

Para llevar a cabo su misión, el Instituto está conformado por un Consejo Superior, un Consejo Académico y cuatro centros: de Investigación, de Formación, de Documentación e Información y el de Publicaciones.

#### **– El Consejo Superior**

El Consejo Superior es la máxima autoridad del IAEPE y está integrado por una presidenta o presidente, un secretario general del Consejo Nacional Electoral y cinco miembros principales designados por el mismo Consejo Nacional Electoral. Las atribuciones del Consejo Superior son entre otras: fijar los lineamientos generales de la institución; aprobar el presupuesto anual; evaluar y aprobar los planes, proyectos y programas anuales; crear la estructura administrativa y decidir sobre su reestructuración; dictar los reglamentos internos de la Fundación IAEPE.

#### **– La Dirección General**

La directora o director general es de libre nombramiento y remoción por la presidenta o presidente de la Fundación “Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral”. Son atribuciones de la directora o director general: ejercer la dirección general de todos los servicios de la Fundación y de su personal; ejercer la representación de la Fundación “Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral” en todos los actos; presentar ante el Consejo Superior los planes, proyectos y programas anuales de la Fundación; coordinar la elaboración del proyecto de presupuesto; presentar el informe anual y los estados financieros, al finalizar cada ejercicio fiscal, al Consejo Superior y al Consejo Nacional Electoral; celebrar los convenios necesarios para el mejor cumplimiento de los objetivos de la Fundación; presentar al presidente el personal requerido para su contratación y designación en la Fundación; rendir cuentas al Consejo Superior y al presidente de la Fundación y ejecutar las decisiones de la presidenta o presidente, entre otras.

#### **– El Consejo Académico**

El Consejo Académico está integrado por el director/a general quien lo dirige y los cuatro directores de los centros de desarrollo. Las funciones del Consejo Académico consisten en llevar a cabo las directrices del Consejo Superior; formular y diseñar las políticas académicas y las políticas de ingreso.



– **El Centro de Investigación**

El Centro de Investigación es la unidad encargada de la producción del conocimiento útil, necesario y pertinente sobre el sistema de elecciones y registro civil en el país y en el ámbito internacional, a través del desarrollo de líneas y proyectos de investigación. Sus funciones son: promover y realizar investigaciones teóricas y empíricas en el ámbito de las ciencias y los procesos electorales del Registro Civil y sobre instituciones políticas afines nacionales o internacionales; evaluar la pertinencia para la traducción de esas investigaciones al idioma español, de acuerdo a su interés, importancia y necesidad; remitir a los otros Centros del IAEPE aquellas investigaciones que por su carácter ameriten diseño instruccional para la formación, divulgación y custodia.

– **El Centro de Formación**

El Centro de Formación se crea para impulsar la enseñanza y formación de las funcionarias y funcionarios electorales, actores políticos y la ciudadanía en general, con la implantación de métodos y tecnologías que contribuyan a la promoción y consolidación de los valores electorales, a través de facilitadores de alto nivel provenientes del ámbito interno o externo del Instituto. Tiene como funciones: Diseñar y realizar conferencias, foros, seminarios, talleres, programas de formación profesional y estudios de cuarto nivel para el perfeccionamiento y actualización de conocimientos del personal del Consejo Nacional Electoral, instituciones públicas y público en general; diseñar e implementar cursos con el objeto de proporcionar conocimiento y adiestramiento para la formación de adiestradores o formadores de alto nivel académico en materia electoral, para funcionarios en el área electoral y de Registro Civil.

– **El Centro de Documentación e Información**

El Centro de Documentación e Información se encarga de ofrecer información oportuna y actualizada en el área de las ciencias electorales a escala nacional e internacional, para contribuir al desarrollo de la investigación y de la formación de sus usuarios. Tiene como funciones recopilar, seleccionar, archivar y mantener y ejercer la guarda y custodia del fondo documental relacionado con las ciencias electorales, registro civil, instituciones políticas y afines, de carácter nacional o internacional, en idioma español o en cualquier otro idioma; diseñar las estrategias necesarias para poner a disposición de los investigadores/as y



usuarios/as el material que se le requiera; incorporar los resultados de los centros de investigación y publicaciones.

– **El Centro de Publicaciones**

El Centro de Publicaciones tiene como objetivo general la edición, difusión, distribución y comercialización de libros y otras publicaciones bajo el sello del Poder Electoral, con énfasis en el redimensionamiento del pensamiento compartido, el debate y el diálogo, así como estimular la producción intelectual venezolana sobre la temática electoral desde y fuera de la Institución. Sus funciones son publicar libros, monografías, ensayos, tesis de grado y otros materiales considerados por el Consejo Superior y encargarse de la distribución y comercialización de estos.

– **Oficinas de apoyo**

El IAEPE tiene a su vez otras oficinas que dan soporte a las funciones centrales de la institución: Administración; Oficina de Tecnologías de Información y la Oficina de Atención al Ciudadano.

## 2. INVESTIGACIONES EN DESARROLLO

El IAEPE está aún en una fase embrionaria de desarrollo académico; no obstante, está desarrollando las siguientes investigaciones:

- *Léxico electoral venezolano*: El Léxico electoral venezolano, LEV, se propone organizar y sistematizar el vocabulario electoral con una rigurosa técnica lexicográfica y formular un repertorio de las diversas acepciones y fraseología utilizadas en nuestro ámbito geográfico. El LEV será un diccionario sincrónico-documental que recoja conceptos, procesos y expresiones actuales, referidos al proceso electoral venezolano. (Investigadora: Carolina Brito).
- *Estudio bibliométrico de las ciencias electorales*: conocer el estado del arte de las investigaciones y las publicaciones existentes a nivel nacional e internacional cuyo objeto de estudio esté asociado al hecho electoral, con la finalidad de identificar las diferentes temáticas, centros de investigación, autores y producción científica que permitan la actualización de los nuevos centros que conforman el



- IAEPE, especialmente el Centro de Documentación e Información, el Centro de Formación y el Centro de Investigación, y a su vez, la creación de un thesaurus específico en ciencias electorales para los fines de catalogación y búsqueda de descriptores o palabras claves. (Investigadores: José Daniel González, Alexis Romero, José A. del Nogal, Roger Müller)
- *Participación política y electoral de los pueblos indígenas en Venezuela. Diagnóstico etnográfico:* conocer y comprender los modos electorales utilizados por los diferentes pueblos indígenas que habitan en el territorio venezolano, así como contrastar su concordancia con el marco jurídico-electoral venezolano y con el articulado de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, incluida la enmienda de 2008. (Investigadores: Juana L. Morales y Manuel Cabrera)
  - *La socio-simbología de la participación política de las mujeres:* una investigación a fin de visibilizar, a partir del discurso de mujeres lideresas políticas y comunitarias lo simbólico construido en torno a la participación de las mujeres en los espacios políticos y de poder. (Investigadora: Daisy Camacaro)
  - *Estadísticas Electorales:* Con fines didácticos, se trata de sistematizar el uso de las estadísticas y las matemáticas en el área electoral. ¿Qué son las estadísticas electorales? ¿De qué hablan? ¿Qué explican? ¿Para qué y dónde se usan? (Investigador: Carlos Noguera)
  - *Cronología bicentenario de la legislación electoral venezolana 1810–2009:* es una investigación que compendia toda la legislación electoral que se ha producido en Venezuela desde que se declara independiente y se inicia como república soberana hasta nuestros días. Es un material de referencia para la consulta y la investigación de ciencias electorales, jurídicas, históricas, políticas, documentales que condensa el conjunto de leyes que normaron el hecho electoral en su momento (administración electoral, tipo de elección, condiciones de elegibilidad, condiciones de elector, base electoral, circunscripciones, representatividad, forma de votación, etc.) hasta las actuales. Esta investigación se realiza para su publicación en el contexto de la conmemoración del Bicentenario de la Independencia. (Equipo de Investigación del Centro de Investigación)
  - *Sistematización de los Encuentros Interamericanos de Expertos y Representantes de Organismos Electorales de la OEA, años 2008, 2009 y 2010:* Este documento de consulta ha sido preparado por el Consejo Nacional Electoral, con el fin de sistematizar las experiencias y testimonios presentados por las personas representantes de organismos electorales, durante los Encuentros Interamericanos

de Expertos y Organismos Electorales, celebrados en Caracas los años 2008, 2009 y 2010. De acuerdo con la agenda temática aprobada para cada encuentro y siguiendo los testimonios de los participantes, contiene información acerca de la experiencia de automatización de los procesos electorales y de los procedimientos empleados en cada etapa del proceso electoral para dar cumplimiento a los derechos políticos de las sociedades en el hemisferio. La realización de los encuentros fue acogida por la Organización de Estados Americanos (OEA) y ratificada mediante resoluciones del Consejo Permanente, en respuesta a la iniciativa tomada por Venezuela acerca de la necesidad de realizar esta reflexión. Constituye este un paso más hacia la construcción de un marco referencial de criterios comunes y óptimos procedimientos en materia electoral a ser aprobado por los países del hemisferio, como resultado del intercambio y cooperación horizontal<sup>1</sup>.

- *Regulación y control del financiamiento a las organizaciones con fines políticos en América Latina. Estudio comparativo de 17 países de la región:* Estudio comparativo de las legislaciones reguladoras del financiamiento a las organizaciones con fines políticos en los países de América Latina (América del Sur y Centroamérica). (Investigadores responsables: José Daniel González y Keymer Avila)
- *Pensamiento bolivariano en materia electoral:* Se propone sistematizar el pensamiento político de Simón Bolívar, especialmente como constitucionalista y pensador político donde plantea y argumenta su concepción del sufragio, la ciudadanía, el gobierno electivo e incluso la propuesta de crear el Poder Electoral en la Constitución para Bolivia. El objetivo es reconocer la herencia bolivariana del Poder Electoral, así como sistematizar el pensamiento de Simón Bolívar desde la óptica electoral. (Investigador José Daniel González)
- *Sistemas electorales comparados:* con fines didácticos se trata de aplicar el mismo protocolo o guión de lectura a varios sistemas electorales de diferentes países, para el análisis y estudio de diversas modalidades del ejercicio del sufragio y las particularidades de los sistemas manuales y los sistemas automatizados de votación existentes entre ellos. (Investigadora: Merlin Serrano).

<sup>1</sup> Esta publicación se encuentra en la página web del organismo electoral ([http://www.cne.gob.ve/web/encuentros/index\\_encuentros.php](http://www.cne.gob.ve/web/encuentros/index_encuentros.php))

### 3. PROPUESTA ACADÉMICO-FORMATIVA

El Centro de Formación Electoral parte de la prioridad de la capacitación profesional para el personal que labora en el Consejo Nacional Electoral y sus dependencias en las áreas electoral y de registro civil. Otra prioridad es la información por interrelación con la ciudadanía sobre el hecho electoral y el registro civil, aspectos históricos, organizaciones con fines políticos en Venezuela, sistemas políticos en el mundo, historia electoral, identidad venezolana, sistemas automatizados de votación. La tercera es la oferta sistemática de formación básica electoral a los servidores públicos venezolanos, a fin de aumentar la cultura electoral y registro civil. Otra importante es el intercambio docente a escala internacional, a fin de perfeccionar y actualizar la planta docente del Centro de Formación. Ello a partir de intercambios con instituciones homólogas en América y el mundo.

Para el cumplimiento de las premisas anteriores, se plantean actividades a corto, mediano y largo plazo, siempre en interrelación con el Centro de Investigación, el cual nutre con sus indagaciones y búsqueda la actividad docente y el Centro de Documentación que pone a disposición de los usuarios internos y externos la información sobre los temas. En un primer momento, el Centro de Formación realizará actividades, eventos de interés general tales como: conferencias, foros, seminarios talleres y cursos básicos. En un segundo momento, se implementarán cursos de formación profesional o diplomados. Y en un tercer momento a más largo plazo, se trabajará en la creación de estudios de cuarto nivel conducentes a títulos de especialización y maestría en gestión de procesos electorales y registro civil.

### 4. EDICIONES DEL IAEPE

El IAEPE, a través de su Centro de Publicaciones, ha editado los siguientes títulos, contribuyendo al acervo de la producción científica electoral:

- *Auditorías del Sistema Electoral Venezolano*, José Daniel González, (2010) (comp.): Este libro constituye una sistematización de los procesos de auditorías que se practican al sistema electoral venezolano. Estas abarcan: el registro electoral, los cuadernos de votación, la plataforma tecnológica de transmisión y totalización, la producción y software de las máquinas de votación y de las captadoras de huellas dactilares, la tinta indeleble, así como la verificación de

los resultados, y otras que efectúa el Consejo Nacional Electoral en presencia de testigos de las organizaciones con fines políticos, técnicos externos y de observadores nacionales e internacionales.

- *Encuentro Interinstitucional sobre el financiamiento de las organizaciones con fines políticos y las campañas electorales, VVAA, (2010)*: Este libro reúne las ponencias presentadas durante la actividad del mismo nombre realizada en el 2006, auspiciada por el Poder Electoral en la que las altas autoridades de los poderes públicos del Estado venezolano y directivos de instituciones, cuyo trabajo se vincula con el diseño de políticas y la activación de mecanismos destinados a garantizar la transparencia de las fuentes financieras de organizaciones políticas y campañas electorales, disertaron sobre este tema y acordaron promover acuerdos para articular el trabajo de los organismos públicos a los que corresponde el control y el monitoreo de este financiamiento.
- *El Registro Civil en Venezuela, Comisión de Registro Civil y Electoral CNE, (2011)*: Las páginas de esta publicación dan a conocer acontecimientos que marcaron hitos en la transición que se ha verificado en Venezuela en cuanto al Registro Civil, así como de las iniciativas que nacen del seno del Poder Electoral, respetuoso y defensor de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas, la democracia, la igualdad y la participación.
- *Compendio Legal Electoral 2010, (2011)*: obra divulgativa que reúne los textos como la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en un primer orden, seguida por la Ley Orgánica del Poder Electoral y la Ley Orgánica de los Procesos Electorales, para facilitar la comprensión de cómo son administrados los procesos electorales en Venezuela.
- *Reglamentos de la LOPRE, (2010)*: De igual manera, se publican los nueve reglamentos que le dan forma a la Ley Orgánica de los Procesos Electorales del 2009.
- *Revista e-lectores*: una revista informativa de divulgación masiva que difunde la práctica y el conocimiento de los procesos electorales y los vínculos del Poder Electoral con los diferentes ámbitos de la vida social y cultural del país, interrelacionados con la participación ciudadana, la creación de valores y cultura política democrática y participativa y la responsabilidad del órgano electoral con las comunidades y el pueblo en general.



## 5. LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

El IAEPE espera contar con un sistema de gestión bibliográfica para ofrecer información y servicios en red a nivel nacional e internacional. Del mismo modo, se aspira a la articulación con otros centros de documentación análogos internacionalmente. Actualmente, el centro se encuentra dotando de manera abundante su colección con publicaciones nacionales e internacionales de reciente edición que abarcan un variado espectro de campos relacionados con el ámbito electoral, desde historia hasta seguridad en redes de transmisión de datos.

## 6. EL IAEPE EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

El 28 y 29 de julio de 2011, se realizó en la sede del Tribunal Supremo de Elecciones de la ciudad de San José de Costa Rica un encuentro con escuelas e institutos de formación e investigación de los organismos electorales de América Latina y nos encontramos un conjunto de instituciones homólogas al recién creado IAEPE. Es de notar que los organismos electorales ya no se encargan sólo de la administración de elecciones y del tema jurisdiccional, sino que asumen ahora como una función esencial la formación, investigación, documentación y publicación en materia electoral y del estado civil en forma permanente y especializada. Se trata de un proceso de complejización de sus funciones que responde a la importancia que ha venido adquiriendo el hecho electoral en la vida social y política de nuestros países.

Son variados los públicos a los cuales está dirigida la formación y la capacitación electoral: los propios funcionarios, quienes ejercen por la vía de los hechos la carrera electoral; los actores políticos (partidos, gremios, sindicatos, líderes); los estudiantes e investigadores universitarios; las comunidades y el público en general, con la finalidad de formar a la ciudadanía para el pleno ejercicio de los derechos políticos y crear una cultura política participativa con valores democráticos.

El debate sobre la democracia hoy (representativa, participativa, protagónica e intercultural), el papel de las diversas organizaciones con fines políticos, el reconocimiento de grupos históricamente excluidos o invisibilizados (indígenas, mujeres, jóvenes, discapacitados), además de los temas clásicos de los estudios electorales son asuntos transversales en los procesos formativos de aprendizaje y de investigación que requieren la aplicación de nuevos enfoques educativos (constructivistas, dialógicos, andragógicos) y el uso de nuevas tecnologías



de la información (presenciales y virtuales) para llegar incluso a los lugares remotos donde igualmente se ejerce el derecho al voto.

## 7. HACIA UNA CIENCIA DEL VOTO

La existencia de estos nuevos centros del saber en América Latina confirma a su vez, que los estudios electorales dejan de ser un tema auxiliar de las ciencias políticas y sociales y se convierten en una ciencia por derecho propio, con sus centros de reflexión y producción especializados, haciendo del hecho electoral su objeto de estudio.

Pensamos que no se trata de una sola ciencia, sino de muchas ciencias que inter/transdisciplinariamente se articulan en torno a un mismo objeto de estudio que provisionalmente llamamos el hecho electoral. Una ciencia que se nutre de otros saberes y que esa articulación, interdependencia e intradisciplinariedad constituyen un nuevo saber, con naturaleza e identidad propia.

Puede entenderse como un concepto pluridisciplinar al estilo de las ciencias políticas. Una supradisciplina que aplica e incorpora las metodologías de las ciencias políticas, el derecho, la historia, la sociología, la psicología, la informática, la estadística, la matemática, la administración y otras, para abordar, comprender y producir el hecho del cual es objeto el Poder Electoral. Las ciencias electorales son tributarias de estos saberes.

Una ciencia que busca, entre otras cosas, la mejor manera que tiene la voluntad popular para expresarse de forma confiable, segura, democrática y participativa. La ciencia electoral será igualmente una ciencia práctica, una ciencia popular y una ciencia para la toma de decisiones, una ciencia de Estado, pues estudia las relaciones entre estas dos esferas: estado y sociedad y se interesa por los determinantes sociales del voto.

El Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral será la escuela de pensamiento del Poder Electoral dispuesta a articular una red de institutos, investigadores, formadores, centros de documentación y editoriales que coadyuven al desarrollo y unificación de criterios de este nuevo campo de saber, útil y pertinente para la implantación de una cultura ciudadana, democrática, protagónica, participativa e intercultural.



## LITERATURA CONSULTADA

*Acta Constitutiva y Estatutaria el Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral.* Publicada en la Gaceta Electoral N.º 555 del 26 de enero de 2011.

*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.* Caracas, Venezuela: Asamblea Nacional Constituyente, 2008.

República Bolivariana de Venezuela. Poder Electoral. *Memoria de los Encuentros Interamericanos.* Disponible en: [http://www.cne.gob.ve/web/encuentros/index\\_encuentros.php](http://www.cne.gob.ve/web/encuentros/index_encuentros.php)

Consejo Nacional Electoral. Resolución 101221-0519 del 21 de diciembre de 2010. Publicada en la Gaceta Electoral N.º 555 del 26 de enero de 2011.

Consejo Nacional Electoral. Resolución 101221-0519 del 21 de diciembre de 2010. Publicada en la Gaceta Electoral N.º 578 del 19 de agosto de 2011.

*Reseña,*  
BIBLIOGRÁFICA





## MUNDO ELECTORAL

Año 5, N.º 14, mayo, 2012



La decimocuarta edición de la Revista Mundo Electoral, editada por el Tribunal Electoral de Panamá, tiene el privilegio de contar en su portada con el Dr. Vidar Helgesen, secretario general del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). En su artículo “IDEA Internacional y los desafíos a los procesos electorales”, el Dr. Helgesen hace una breve, pero acertada reseña de los diversos conflictos, problemas y retos que presentan la democracia y las elecciones a nivel global. Asimismo, nos presenta a IDEA Internacional, el papel y trabajos que están desempeñando en América Latina, el Caribe y el resto del mundo, en torno a los obstáculos y desafíos que presentan los procesos electorales en la realidad.

En la sección “Pluma Invitada”, el ex magistrado del Tribunal Electoral de Panamá, Guillermo Márquez Amado, presenta un análisis de uno de los procedimientos previstos en la Constitución panameña para realizar cambios constitucionales. El mencionado procedimiento se encuentra establecido en el artículo 314 de dicha Constitución y se denomina el de la Constituyente Paralela. Este es una opción de iniciativa popular donde se solicita al Tribunal Electoral, por medio de un organismo con personería jurídica o con el apoyo de cincuenta ciudadanos, la apertura de un proceso que si cumple con todos los requisitos establecidos, puede derivar en la elección de una Asamblea Constituyente Paralela. Al ser un tema de gran complejidad e importancia, el autor señala el carácter de armonía que debería prevalecer respecto a la decisión tomada por la sociedad panameña en relación con esta iniciativa.

Pierre Garrone, jefe de la División de Elecciones y Referéndums, Comisión de Venecia, Consejo de Europa, presenta los documentos del Consejo Europeo y los más recientes dictámenes de la Comisión de Venecia en el ámbito electoral relacionado a las minorías nacionales. Expone lo establecido en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral que es el texto de referencia del Consejo Europeo en esta materia. Así mismo, analiza el estudio realizado por la Comisión de Venecia sobre la “Ley Electoral y de las Minorías Nacionales”, basado en las contribuciones de 37 Estados, y elabora diversos planteamientos al respecto.



El artículo “El Plan General de Elecciones del Tribunal Electoral de Panamá” consiste en una entrevista al magistrado vicepresidente del Tribunal Electoral, el señor Eduardo Valdés Escoffery. La misión del Tribunal Electoral (TE) es el fortalecimiento de la democracia a través de sus muchos brazos de acción; el Plan General de Elecciones (PLAGEL) es un instrumento del TE para la planificación, supervisión, control y evaluación de los procesos electorales en Panamá. Su objetivo es la realización de elecciones puras y transparentes, ayudando al fortalecimiento y consolidación de la democracia. En la entrevista, el magistrado Valdés expone los aspectos más relevantes de esta innovadora herramienta electoral, ello con el fin de informar y divulgar su importante papel en la democracia panameña.

Wilfredo Penco, vicepresidente de la Corte Electoral de Uruguay realiza un análisis normativo y de algunos casos jurisprudenciales en su artículo “Procedimientos para la solución de conflictos interpartidarios en Uruguay”. Reseña y analiza detalladamente como constitucionalmente y por medio de la ley 17.063 de diciembre de 2008, la Corte Electoral es la competente para conocer lo relacionado a los partidos políticos y la resolución de los posibles conflictos interpartidarios; como lo son los relativos a las elecciones internas de los partidos políticos. Muestra como esta intervención de la Corte Electoral no busca estrechar el principio de la más amplia libertad de los partidos políticos, sino que trata de afirmar la responsabilidad de los partidos en cuanto a la elección de sus autoridades y con ello el ejercicio efectivo de la democracia interna.

El artículo “Evolución de la Democracia en Panamá” no pretende realizar una extensa y detallada reseña de los procesos de gran trascendencia en la historia electoral panameña. Describe el proceso en el que se vio sumergido Panamá a partir de la separación de Colombia en 1903, dando inicio a su constitución como república independiente. El autor Jorge Bravo hace un recuento del importante papel de varios actores en la democracia panameña. Además, hace un recorrido desde como los procesos electorales realizados en Panamá en la época de 1908 a 1916 estuvieron cargados de acusaciones de fraude, hechos violentos y sangrientos; hasta la propuesta de reformas al Código Electoral que están en marcha al momento en que escribió este artículo, las cuales buscan fortalecer la democracia panameña.

Daniel Zovatto en su artículo “El estado de la democracia y el desarrollo en América Latina. Optimismo, sí; complacencia no” describe que si bien es cierto la región latinoamericana ha logrado en los últimos años un fortalecimiento y consolidación de la democracia, presenta importantes déficits, desafíos y significativos síntomas de fragilidad. Con base en los datos del Latinobarómetro, cita los problemas de amplios sectores de todos los países de la región que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, la gran desigualdad en la distribución de la riqueza, la baja al apoyo de la democracia, las dificultades en el acceso a empleos y educación, y el agudo problema de inseguridad que invade a toda la región, entre otros. Expone los retos de cómo perfeccionar la calidad de la democracia, por medio de mejoras en la ciudadanía, de la necesaria conciliación de la democracia con el desarrollo económico en sociedades con mayor cohesión social y equidad de género, en la innovación para que la democracia facilite respuestas a las nuevas demandas provenientes de sociedades más complejas y en el fortalecimiento de la relación entre Estado, sociedad y mercado, entre otros. El Dr. Zovatto afirma que la región tiene

razones para ser optimista, pero que se corre el peligro de caer en el error de ser complacientes; y con ello, en desperdiciar las oportunidades que pueden hacer de esta década la década de América Latina.

En su artículo “Aproximación sociológica de los procesos electorales, una forma científica de visualizar la política”, Tomás R. García Tobar describe los elementos esenciales de los procesos electorales y hace una referencia a por lo menos tres periodos de ellos en la historia electoral panameña. Posteriormente, introduce el tema de la sociología definiéndola, relacionándola y estableciéndola como una forma de entender los procesos electorales, aplicando su cientificidad para entender este complejo fenómeno social. Elabora un análisis de cómo las principales instituciones sociales que establece: la familia, la economía, la política, la educación, la religión y los medios de comunicación; se comportan e impactan los resultados finales del proceso electoral. El objetivo de su análisis y la utilización de la sociología como herramienta buscan comprender el esqueleto social en que se desarrollan estos procesos; y con ello poder presentar a los electores propuestas coherentes, posibles y atractivas con el fin de fortalecer la democracia y el modo de vida de los diversos sectores de la población.

Betilde Muñoz-Pogossian desarrolla el tema de la observación electoral por parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en las tres etapas de una elección que son: la etapa preelectoral que comienza desde la convocatoria a elecciones hasta el día antes en que se llevan a cabo, el día de la elección y la etapa postelectoral que finaliza con la declaratoria de los resultados de las elecciones. Ante el reto de procurar que los diferentes actores políticos participen en condiciones de equidad en estos procesos electorales, la OEA a través de su experiencia, ha comenzado a implementar metodologías que permitan realizar un análisis sistemático y preciso de este grado de equidad en las diferentes etapas de los procesos electorales. La autora introduce el tema de equidad de género, ya que desde su perspectiva, se debe procurar esta igualdad de condiciones de ejercicio de los derechos políticos tanto para hombres como para mujeres. El papel de la OEA es el de recomendar a los Estados mecanismos para fomentar el pleno ejercicio político de los derechos de las mujeres; por medio de la observación electoral. Por eso, la autora propone que las misiones de la OEA incorporen un enfoque de género para contribuir a la visión de equidad electoral.

En su artículo “Elitismo democrático y participación ciudadana como medio permanente de construcción democrática”, Maximiliano Bolaños, asistente ejecutivo de la Dirección de Planificación del Tribunal Electoral de Panamá, analiza las diferentes corrientes de pensamiento que han descrito la relación Gobierno-pueblo con la democracia y el papel de un sector elitista cambiante en el mando. Afirma que la primera etapa de la democracia ya está terminada; la cual fue la consolidación de las garantías políticas. Plantea la nueva lucha en la actualidad; el reconocimiento e implementación de las garantías sociales y económicas por parte de las elites. Este reto implica una transformación en las estructuras de poder, donde los gobernados pasen de ser súbditos a ciudadanos. El fortalecimiento de las instituciones electorales, capaces de fomentar la participación ciudadana y crear valor social, son parte de esta transformación; ya que la mayoría de partidos políticos latinoamericanos están desfasados con la realidad de los ciudadanos. Aborda el caso de Panamá en el que en la Asamblea Nacional se encuentra



en discusión el Anteproyecto de ley de Participación Ciudadana, el que establece los espacios formales e instrumentos mediante los cuales la ciudadanía interactúa con las instituciones del Estado; a la vez plantea la necesidad de las instituciones electorales de afrontar nuevos retos para fortalecer las demandas de los ciudadanos.

El aumento a la inclusión y acceso de las mujeres a puestos de elección popular es tema actual de discusión. En muchos países se han promulgado leyes que incorporan la cuota de género dentro de los procesos electorales; sin embargo, el éxito de ellas ha sido condicionado, ya que producen diferentes resultados dependiendo de los parámetros legales y el marco institucional del país donde se aplican. La autora Anisa Somani expone los casos de varios países y asienta que son necesarios dos factores para asegurar la efectiva implementación de las cuotas de género en un determinado país. El primero es que esta ley sea elaborada diligentemente para evitar lagunas legales que puedan disminuir su propósito; facilitando puertas para su incumplimiento. El segundo es el establecimiento de un mecanismo que asegure el cumplimiento efectivo de la respectiva ley de cuota de género; por medio de fuertes castigos y sanciones en caso de incumplimiento. Resume que dependiendo de diferentes variables, la cuota de género puede constituirse en una valiosa y eficaz herramienta para aumentar la participación de la mujer en el ámbito político.

Julio César Rodríguez Del Vasto analiza el tema de la responsabilidad penal electoral en Panamá para las personas nombradas a ser miembros de las corporaciones electorales. Estas corporaciones son organismos que tienen funciones respectivas al proceso de votación, escrutinio y proclamación de los resultados de las votaciones; todo ello habilitado para los periodos electorales. Del artículo 139 del Código Electoral de Panamá se desprende que las personas nombradas para este cargo deben ser garantía de imparcialidad, deben tener una reconocida solvencia moral, actuar responsablemente con apego al ordenamiento jurídico y procurar un proceso electoral pulcro, imparcial y rápido. Dado el grado de importancia y responsabilidad en las funciones desempeñadas por los funcionarios electorales que integran las corporaciones electorales, es que el ordenamiento jurídico panameño prevé tipos penales y sanciones específicas y generales que pretenden resguardar de transgresiones impunes a los procesos electorales; todo con el fin de garantizar su pureza, imparcialidad y buen funcionamiento.

El autor Ricardo Valverde Gómez, en su artículo “La compleja coyuntura política y electoral haitiana en 2012. Reflexiones a partir de los principales medios escritos”, realiza un recuento de las principales noticias publicadas en la prensa escrita en Haití, respecto a las discutidas elecciones presidenciales realizadas en el 2010, posteriormente, a la segunda vuelta en 2011 y a los enfrentamientos políticos pertenecientes a la realidad haitiana. Así mismo, relata lo sucedido con el problema institucional vivido en este país a raíz de una reforma constitucional efectuada en 2011 la cual es fuente de muchas controversias, ya que el texto además de contener temas sensibles, fue publicado por el presidente saliente y difería del aprobado por el Parlamento. Se estableció la discusión de que si el presidente entrante tiene o no potestad jurídica para resolver dicha situación.

En la parte final de la revista, Daniel Carrasco nos relata lo relacionado a la presentación por parte del Tribunal Electoral del libro “Reflexiones en un Panamá Democrático, tomo II” el cual expone el pensamiento de diversos intelectuales panameños respecto a la evolución política y social y el impacto de cada administración pública al país. Así mismo, se encuentran las secciones relacionadas con la información de la Semana de la Educación Cívica Electoral, con los eventos realizados por el Tribunal Electoral; la sección “¿Quién es Quién?” enseña acerca de distintos actores en el plano electoral mundial. Por último, se encuentra la sección de los Electo Tips, el glosario y el calendario de los procesos electorales a nivel mundial para los meses de mayo, junio y julio del 2012.

*Luis Diego Zúñiga Arley*  
*Estudiante de Derecho de la Universidad de Costa Rica*



**Revista Justicia Electoral,**  
Cuarta Época, Vol. 1, Núm. 8, 2011.  
México: Tribunal Electoral del Poder Judicial  
de la Federación.



La entrega número 8 de la Revista Justicia Electoral, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, nos presenta múltiples artículos y material de gran riqueza respecto a los problemas en materia electoral que sufren las democracias modernas.

La primera sección es la Doctrinal, en esta se expone el tema de los derechos políticos vistos como derechos humanos. Los derechos políticos están consagrados y protegidos en la Convención Americana de Derechos Humanos. Alberto Ricardo Dalla Via, presidente de la Cámara Nacional Electoral de Argentina, analiza específicamente dos casos de suma importancia para el progreso de estos derechos. Conjuntamente, examina estos casos bajo los criterios obtenidos de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las opiniones consultivas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Miguel Ángel Presno Linera, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Oviedo en España, realiza un análisis de los requerimientos que prevé el ordenamiento jurídico español para que una persona sea titular del derecho de voto en este país. Hace una distinción entre residencia y nacionalidad. Propone que el derecho a elegir (derechos al voto) debería reconocerse a los residentes, independientemente de su nacionalidad; ya que son los que directamente se ven afectados por las políticas públicas adoptadas por el gobierno al poder. Así mismo, establece que los españoles que de manera prolongada residan en otro país no deberían participar en las elecciones en España.

El tema de la reforma a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en España es abordado por Francisco Javier Díaz Revorio, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Castilla-La Mancha. El autor destaca la importancia del censo electoral para la transparencia del proceso electoral en España y como esta reforma afecta varios aspectos de este censo. Destaca que las novedades más importantes de esta reforma relacionadas con el censo electoral son las que conciernen a la implementación de medidas y controles para evitar

los empadronamientos fraudulentos, y la facultad que se les da a los sujetos políticos de vigilar el padrón electoral; esto mediante instrumentos jurídicos de control y rectificación del censo.

Tania Groppi, profesora de Derecho Público Comparado e Irene Spigno, investigadora en Derecho Público Comparado ambas de la Universidad de Siena (Italia), colaboraron para la elaboración del artículo “La representación de género en Italia”. El acceso a cargos electivos para las mujeres en Italia se da bajo condiciones de discriminación en comparación con los hombres. Por tal motivo elaboran un estudio normativo que abarca las disposiciones constitucionales que establecen la igualdad entre hombres y mujeres, la legislación aprobada por las legislaturas nacionales y regionales en relación al tema y por último, exponen la jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada. En sus conclusiones, las autoras reconocen que las cuotas de género en realidad se ubican dentro de una problemática más amplia de discriminación entre hombres y mujeres.

El artículo “Índice para evaluar normas sobre alianzas partidistas en México” es autoría de Ernesto Ramos Mega, profesor de posgrado en la Facultad de Derecho de la UNAM. El ordenamiento jurídico de México tiene 1 regla federal para formar alianzas entre partidos y 32 locales (una por cada entidad federativa). El autor construye un índice para medir el grado de facilidad o no que proporciona cada legislación local para la elaboración de alianzas entre partidos. Mediante siete variables pretende obtener valores comparables de las normas electorales locales para clasificarlas de acuerdo a las facilidades o limitantes que suscitan para la formación de las ya mencionadas alianzas.

Leopoldo Gama Leyva es doctor en Derecho por la Universidad de Alicante y secretario particular en la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En su artículo “El modelo de democracia constitucional de Carlos Nino y sus implicaciones para la práctica judicial”, recalca y analiza los elementos principales del constitucionalismo democrático defendido por Nino y sus implicaciones en el papel de los jueces como garantes de los derechos fundamentales de las personas. Así mismo, enfatiza en la importancia de entender ampliamente la teoría propuesta por Nino para la adecuada práctica de la argumentación jurídica.

Siguiente a la Sección Doctrinal se encuentra la Sección Estados; en ella se desarrollan tres artículos. Rubén Enrique Becerra Rojasvértiz, magistrado presidente de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, escribe el artículo “Algunas consideraciones sobre el principio de definitividad en materia electoral y sus excepciones”. Analiza el principio de definitividad aplicado en materia electoral. Este consiste en la imposibilidad jurídica de volver a las etapas electorales una vez concluidas. Observa que sin embargo este principio no es absoluto, ya que muestra varias excepciones que pueden presentarse cuando se contraponen a otros principios sustantivos. El autor manifiesta que este principio debe ejercitarse mientras su aplicación no viole los valores cuyo fin es resguardar. Si sucediera, es labor del juez realizar un balance para resolver cuál de los principios enfrentados posee más peso en cada caso determinado. Por lo tanto enfatiza que la excepción al principio de definitividad procura resguardar la certeza del proceso electoral.



Carla Humphrey Jordan consejera electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal aborda el tema de la regulación del voto de los ciudadanos del Distrito Federal mexicano residentes en el extranjero. La consolidación constitucional y legal del ejercicio de este derecho fue producto de una fuerte demanda por parte de varios sectores de la ciudadanía para que se efectuara su eficaz implementación. Expone el papel realizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal para que los ciudadanos de este distrito residentes en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto en las elecciones del jefe de Gobierno del Distrito Federal en el año 2012. Así mismo reconoce varios temas relacionados con la materia que serían candidatos a discutir en la realización de una próxima reforma legislativa.

El tercer y último artículo de esta sección es escrito por Luis Octavio Vado Grajales, maestro en Derecho Constitucional y Amparo. Analiza la sentencia SUP-JRC-604/2007 del Tribunal Electoral, dicha sentencia aborda el tema de la aplicación de la causa de nulidad abstracta y también el de la relación entre elecciones y creencias religiosas. Hace énfasis en el papel de los jueces para este caso y realiza diversos aportes al respecto.

La Sección Entrevista cuenta con la entrevista que Vladimir Chorny, asistente de investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral y Paulina Barrera, estudiante de la Facultad de Derecho de la UNAM, tuvieron con el Dr. Sergio García Ramírez, ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En la entrevista abordan el tema del control de convencionalidad; se entiende como la verificación de que un acto, que puede ser una ley o un comportamiento, se ajuste a los términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o alguna otra convención. Analizan las dificultades que han tenido su implementación en el ordenamiento jurídico mexicano y las decisiones que la Corte Interamericana ha tomado debido a ello.

En la Sección Documental se hace referencia a un texto de Santiago Nieto Castillo, magistrado de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El texto relata la experiencia vivida por Nieto como observador en la primera vuelta de las elecciones peruanas para presidente, vicepresidente, miembros del Congreso Nacional y Parlamento Andino. Adjuntamente expone ampliamente las características del sistema electoral peruano.

Por último, la Sección Bibliográfica contiene la reseña de dos textos de importancia para la materia electoral. El primero es un capítulo llamado "El Tribunal Electoral: una evaluación crítica de su trabajo jurisdiccional" que se encuentra en el libro Observación de las instituciones electorales en el proceso electoral 2008-2009. Consejo General del IFE y Tribunal Electoral del Poder Judicial; y fue reseñado por Ernesto Ramos Mega. La edición número 8 de esta revista concluye con la reseña realizada por Luis Eduardo Medina Torres del texto "Diagnóstico de la Justicia Electoral en las Entidades Federativas".

*Luis Diego Zúñiga Arley*  
*Estudiante de Derecho de la Universidad de Costa Rica*

# INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

**Temas.** La Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante, la Revista) publica trabajos preferiblemente originales de investigación y cuya temática de interés se centre en estudios sobre los fenómenos electoral y registral civil, desde perspectivas jurídicas, políticas y sociológicas.

**Remisión de artículos.** Los trabajos deben ser remitidos al correo electrónico [cdocumentacion@tse.go.cr](mailto:cdocumentacion@tse.go.cr); el autor debe garantizar que el artículo es de su autoría y que su publicación no se encuentra comprometida en exclusividad con terceros. Cualquier reclamo al respecto será responsabilidad única del autor. Los documentos remitidos deben ser preferiblemente inéditos no obstante, en caso de haber sido publicados con anterioridad en otro medio, deberá detallarse tal circunstancia. El autor acepta con el envío de su material, la publicación del trabajo en página electrónica de la revista, en formato impreso y en formato de CD.

**Formato.** Es requisito que se entregue una copia en formato electrónico, elaborada en Microsoft Word para Windows 95 como mínimo, que incluya el título del artículo y el nombre del autor. El archivo electrónico debe presentarse de la siguiente forma: sin dividir palabras, texto justificado, destacados en cursiva o negrita, letra tipo verdana, número 12, espacio y medio. La extensión del trabajo no deberá superar las 15 páginas; quedará a criterio del Consejo Editorial excepcionar tal requisito.

**Información general sobre el artículo y sus autores.** La primera página del estudio incluirá el título, nombre del autor o autores, afiliación académica y laboral (breve currículum con los principales títulos y cargos), dirección de correo electrónico, presentación de un resumen en español no mayor a 200 palabras e indicación de palabras claves para su indexación bibliográfica.

## Normas de edición:

**Literatura consultada:** las referencias bibliográficas se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, bajo el título de "Literatura consultada" y al final del original. Ejemplo:

### LIBROS

Apellidos, Nombre. Título. Lugar de publicación: Editorial, año.

### REVISTAS

Apellidos, Nombre. "Título del artículo". En: Nombre de la revista, vol.(núm.);pág.-pág., (meses, año).

### REUNIONES, CONFERENCIAS, CONGRESOS

Nombre de la reunión, seminario o conferencia, número, lugar, año. Título. Lugar de publicación: Editorial, fecha de celebración, año.

### JURISPRUDENCIA

Nombre de la entidad. Número hora y fecha del voto.

### SITIOS WEB

Nombre del autor. "Título del trabajo". Tomado de: (dirección de internet), fecha completa.

**Notas al pie de página:** todas las notas irán al pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos de una letra. No se incluirán referencias completas, sino solamente su forma abreviada. Ejemplo: Aragón Reyes (2005, pág. 3).

**Citas:** las citas deben ir en letra cursiva. Si exceden de tres líneas irán separadas del cuerpo principal del texto, sangradas y a espacio sencillo.

**Revisión.** Los trabajos serán sometidos a la revisión tanto de contenido por parte de al menos tres especialistas, como filológica de rigor, cuya responsabilidad asume el Consejo Editorial. El resultado del proceso de arbitraje al que serán sometidos los artículos será comunicado a los autores, con el objetivo, en el caso de requerir correcciones de fondo, de que se proceda a la atención de las recomendaciones emitidas en éste.

**Proceso de publicación.** Se acusará recibo de todos los originales en el plazo de quince días desde su recepción. Los artículos y ensayos presentados serán sometidos a la revisión y aprobación del Consejo Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos. En caso de discrepancia, se decidirá por mayoría simple.

**Derechos de autor.** El Consejo Editorial permite la reproducción parcial de los artículos publicados en la Revista, con la condición de que se indique la fuente y se respete la indicación de la autoría respectiva.

**Advertencia.** Cualquier incumplimiento de estas normas será motivo para el rechazar el original remitido.

**Reseña de libros.** Se agradecen las sugerencias sobre libros para su recensión o reseña.

# MISIÓN

Organizar y arbitrar procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática, así como prestar los servicios de registración civil e identificación de los costarricenses.

# VISIÓN

Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática.



---

Costado Oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.  
Central Telefónica: 2287-5555. Apartado: 2163-1000, San José.  
[www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)