

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, tiene 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. 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 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 algunas 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 orientada 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: El de 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, conteniendo 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, en donde 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 cual 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 pregraduandos y graduandos 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, en donde 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 donde 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, el cual 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 debe 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