

LA CAPACITACIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES: LA ORGANIZACIÓN, CONDUCCIÓN Y EVALUACIÓN

Judith Lobos S.

La participación ciudadana es uno de los elementos de mayor importancia en todo sistema político, principalmente en el democrático, conjuntamente con el consenso, la legalidad, la libertad, el pluralismo, la tolerancia, el diálogo y el respeto, considerándose todos ellos en su conjunto como los factores esenciales de la institucionalidad democrática.

En un régimen democrático, la distinción entre gobernantes y gobernados se fundamenta en el proceso de participación, tanto si se participa en determinado acto o proceso político, como si se forma parte de un grupo, organización o comunidad política. Mientras, la composición del electorado, el liderazgo político y la eficacia del sistema electoral se han convertido en los principales moldeadores de la participación ciudadana.

Los procesos electorales cumplen múltiples funciones, entre ellas la de legitimar el sistema democrático, al permitir construir alternativas de gobierno y establecer las posibilidades de un tránsito pacífico entre ellas.

Sin embargo, vale destacar que los procesos electorales, específicamente los celebrados en Latinoamérica, se han constituido en el único canal directo de participación ciudadana y es más preocupante aún cuando esta forma de participación no es ejercida masivamente.

En la acuciosa tarea de incrementar la participación política de los ciudadanos, se debe tener en cuenta que esta participación no debe limitarse al simple acto de convertirse en un elector sino, por el contrario, se hace necesario el desarrollo de líneas de trabajo orientadas a lograr el fortalecimiento de otras formas de la vida organizacional tales como: la formación de líderes, la organización de fuerzas de opinión pública, la integración social y la movilización electoral, entre otros valores democráticos.

Por ello el fortalecimiento de los sistemas electorales, de las organizaciones políticas, la formación de todos aquellos que ocupan puestos claves en la gerencia pública, así como la atención hacia la ciudadanía en general, permitirá consolidar la institucionalidad democrática, el estado de derecho y el equilibrio de las acciones gubernativas.

Históricamente, en la mayoría de nuestros países, se han desarrollado esfuerzos, a través de diferentes instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, nacionales e internacionales, con el fin de fomentar la educación cívica, como también de fortalecer los procesos de democratización y participación. Sin embargo, estas acciones se han caracterizado por tener un carácter temporal, basándose en campañas de información y promoción en períodos pre-electorales. Este tipo de esfuerzo no ha logrado concientizar a grandes grupos de ciudadanos en hacer uso de su derecho al voto, ni han logrado rever-

tir la participación ciudadana en los procesos electorales, ya que los problemas de abstencionismo y ausentismo siguen vigentes.

Es por tal motivo que se deben dirigir esfuerzos a obtener avances significativos en los temas de abstencionismo y ausentismo electoral, pero también a lograr divulgar y promover los valores democráticos esenciales para optimizar la vida en democracia, y permitir una serie de canales permanentes de participación que logren cimentar la institucionalidad democrática de nuestros países. Una forma para obtener ese resultado es a través de la creación de unidades permanentes de capacitación y educación cívica en los órganos electorales, como instancias directas que logren motivar a la ciudadanía a participar de manera activa en la vida política de su país.

1. De la capacitación

¿Qué podemos entender por capacitación?

- Hacer a uno apto habilitándolo para alguna cosa.
- Contribuir a despertar las capacidades que tiene todo ser humano para que pueda usarlas de un modo eficiente.
- Un proceso de transmisión de conocimientos teórico-prácticos, que dota a personas de habilidades y actitudes necesarias para el óptimo desempeño de una función específica y tiene como objetivo complementar las actitudes y habilidades de dichas personas con respecto a los requerimientos de su encargo... (IFE, México1993).

2. Plan nacional de capacitación

Debemos entenderlo como el conjunto de actividades dirigidas a desarrollar una estrategia de entrenamiento, dirección, promoción y enseñanza, con el fin de crear las aptitudes necesarias para llevar a cabo una misión específica.

En cuanto al ámbito electoral, debemos resaltar que es mediante la planeación, la programación y la ejecución de proyectos, que se logrará implementar acciones y actividades tendentes al fortalecimiento institucional de las correspondientes autoridades electorales. Una de estas iniciativas institucionales puede ser el generar un sistema de capacitación interno que les permita cumplir y velar las disposiciones constitucionales y legales referidas al derecho de organización y participación política de los ciudadanos, así como ampliar y consolidar la libre participación en los procesos electorales, todo ello en aras de contribuir al perfeccionamiento de los regímenes electorales y a la creación de una cultura política democrática.

Un plan nacional de capacitación permite a los órganos electorales operativizar sus esfuerzos por promover la participación cívico-política en todo el país. Contribuye, además, al fortalecimiento del estado de derecho y a desarrollar una democracia más pluralista y participativa.

La importancia de esta iniciativa

El desarrollo de un plan de capacitación se relaciona de manera directa con los valores de la organización o institución que lo realiza. Todo proyecto de esta naturaleza comprende un recorrido a través del cual se espera que los participantes resuelvan sus necesidades educativas. Para asegurar la eficiencia de este recorrido es preciso prever:

- a) el procedimiento o plan que seguirán los participantes y facilitadores para lograr los aprendizajes esperados;
- b) el procedimiento que se usará para obtener la información que permitirá juzgar el proceso y sus resultados.

Este esfuerzo permite sintonizar a todas las personas que intervienen en un proceso determinado, identificando el espíritu, los objetivos y las líneas de acción, con la finalidad de alcanzar los resultados esperados.

Ahora bien, en el caso de los órganos electorales, los cuales son instituciones complejas, se hace necesaria la capacitación permanente de su personal, en los distintos niveles, incluyendo a los funcionarios permanentes y temporales. Este tipo de actividad tienen como objetivo primordial poder desarrollar al máximo el desempeño laboral, logrando así incidir en la calidad, en la eficacia y eficiencia de los procesos electorales, así como en afianzar los valores democráticos de la sociedad.

3. Características ideales de un plan nacional de capacitación

- a) *Fundamento legal.* Debe responder al marco legal del país.
- b) *Un proyecto propio de la institución.* Debe emanar del órgano electoral rector, ya que su implementación debe estar de acuerdo con sus necesidades, canalizando sus requerimientos e iniciativas, lo que permite una continuidad y seguimiento de las acciones que se emprendan. Es necesario crearlo como un órgano de línea, de carácter permanente del sistema electoral.

- c) *Cobertura nacional.* Su radio de acción debe cubrir todo el territorio y la población destinataria.
- d) *Descentralizado.* A través de la organización del organismo electoral departamental y municipal, y el trabajo coordinado entre los funcionarios del órgano electoral que laboran en la sede central y las oficinas departamentales y municipales.
- e) *Debe contar con trabajo de campo.* Se debe dar prioridad al trabajo al interior del país, mantener un contacto periódico y directo con los funcionarios que laboran al interior permitirá responder a los requerimientos de los departamentos y municipios de todo el país.
- f) *Debe ser flexible y adaptable.* Debe responder a las características de la sociedad en que se implementa. Igualmente debe responder a criterios técnicos fuertemente apoyados por encuestas, sondeos, investigaciones, diagnóstico y todos aquellos instrumentos de análisis que permitan mayor eficiencia y eficacia en el proceso.

El plan debe adoptar un criterio flexible y útil para cubrir los intereses de los potenciales electores, y ser adaptable a las diferencias existentes en cada una de las regiones del país.

- g) *Pluralismo cultural.* El plan debe respetar las características multiétnicas y multilingüísticas del país mediante la edición y distribución, entre otras diversas actividades, de materiales didácticos bilingües. También se deberá contemplar los matices culturales en el interior del país, como de los residentes de los polos urbanos mayoritarios.
- h) *Complementación y coordinación.* La fluida interacción con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, que trabajan en los temas de edu-

cación cívica y electoral, hará posible ampliar el campo de acción y lograr, en consecuencia, mayor permeabilidad y efectividad en la ardua labor de capacitación durante los procesos electorales y de campañas masivas de educación cívica ciudadana.

- i) *Trabajo de equipo.* La labor será más fructífera y rica en contenidos con los aportes que la acción inter-grupal pueda realizar. El trabajo adquiere un carácter multidisciplinario por el perfil diferenciado que cada uno de los funcionarios presenta.

4. El diseño del plan nacional de capacitación

Al diseñar un plan de capacitación se debe intentar aproximarse a un modelo eficiente que, necesariamente, deberá ajustarse a ciertos parámetros, tales como las realidades y necesidades de la coyuntura nacional, las directrices del órgano electoral, aprovechando el conocimiento y las experiencias que cada funcionario posee y fortaleciendo las debilidades que se detecten.

Los esfuerzos del plan deben centrarse, además, en la capacitación de los funcionarios que lo ejecutarán y en los grupos definidos en la ley como responsables de los procesos electorales, profundizando las técnicas de capacitación, el diseño de materiales y reforzando los conocimientos sobre normativas y criterios a seguir durante los procesos electorales.

Algunas etapas necesarias en el proceso:

- *Diagnóstico de necesidades de capacitación:* en cualquier acción humana, sus resultados dependen, en gran medida,

de que haya contado con información suficiente como para tomar decisiones acertadas.

- *Definición de objetivos:* que permitan generar actitudes de todos los involucrados en el sistema electoral, tales como compromiso, valoración del trabajo, ética profesional, competencia, eficiencia y eficacia.
- *Determinación de las técnicas de capacitación:* en la utilización de cualquier técnica se deben tener presentes los principios de aprendizaje, recordando, además, que se está capacitando a un adulto y que lo más importante de la formación sucede cuando la persona experimenta en su realidad.
- *Establecimiento del grupo meta:* toda la población apta para ejercer su derecho al voto y todas las personas que de una u otra forma serán parte de la ejecución del proceso, miembros de juntas y miembros de mesas, fiscales de partidos políticos, personal de los órganos electorales y ciudadanía en general.

Logros esperados: obtener eficiencia en el proceso, fortalecer la institucionalidad del órgano electoral, fortalecer los procesos democráticos. Específicamente, lograr que el proceso de elección se realice con los menores contratiempos posibles, que la población pueda participar libre, responsable y consciente.

Estrategias metodológicas. La metodología del plan se fundamenta en la metodología de la educación popular, combinando las modalidades presencial (en servicio) y a distancia, sobre la base de procesos de aprendizaje promovidos por:

- (a) la utilización de materiales escritos y audiovisuales,
- (b) el trabajo grupal participativo y dinámico,
- (c) talleres de grupos de pares, basado en el principio pedagógico que afirma que el aprendizaje es el resultado del sujeto que aprende,
- (d) la acción de facilitadores,
- (e) cabe destacar que la eficacia de esta estrategia radica, en gran parte, en la elaboración didáctica de los materiales que se utilizarán.

Recursos humanos. Los recursos humanos estarán de acuerdo con la organización funcional del plan dentro del órgano electoral. Como las tareas son variadas y requieren una ejecución simultánea es indispensable que un grupo de funcionarios (5 a 8) capacitados realice la planificación, coordinación y evaluación conjunta de las actividades. En este ambiente de trabajo coordinado e integral, se discuten los problemas, se analizan las alternativas de solución en reuniones de equipo y se enfatiza la participación (*siempre es oportuna y acertada la presencia de un magistrado o autoridad electoral como coordinador y del consultor internacional, si existe la asistencia técnica*).

Recursos financieros. Recursos propios del órgano electoral y de otras fuentes de cooperación internacional.

5. El capacitador electoral

En la perspectiva de la educación popular, el facilitar el aprendizaje es una tarea de equipo; los facilitadores son guías, orientadores del proceso. La tarea de facilitar o animar un proceso educativo no se concibe como la enseñanza tradicional de temas y contenidos, sino como la de organizar actividades y materiales para que los participantes puedan ir buscando res-

puestas creativas a los desafíos que enfrentan, fomentando una apropiación individual y colectiva de contenidos, de una manera tal que se clarifiquen, afiancen o modifiquen las soluciones a sus problemas y a la satisfacción de sus necesidades.

Un plan nacional de capacitación requiere formar a facilitadores para que realicen un efecto multiplicador hacia los funcionarios temporales. Estos facilitadores necesariamente deben ser funcionarios permanentes del órgano electoral, si se desea dar el carácter permanente al sistema y, dadas las características de nuestros países y la amplitud de la población a capacitar, esta capacitación debe hacerse en cascada.

La capacitación a los funcionarios apunta a delinear un perfil ajustado a su competencia. Entre estas competencias, las más significativas son: conocimiento de la legislación electoral, independencia partidaria, herramientas para un diagnóstico, formación de grupos, elaboración y desarrollo de proyectos, rol del capacitador, habilidad para resolver problemas, diseño y validación de materiales, conocimientos de diseño de materiales audiovisuales y producción de medios, el conocimiento y la experiencia de la institución y sus procesos.

En los países multiculturales y multilingües, a las características anteriores se debe añadir que los facilitadores puedan expresarse eficientemente en los idiomas propios y conozcan su cultura, mejor si son oriundos del lugar (esto es una condición ideal).

6. Los recursos didácticos y los materiales de capacitación

a. Utilización

Los materiales utilizados en capacitación son fundamentalmente materiales educativos, por lo tanto deben servir a los ciudadanos para educarse y crecer. La utilización y producción de materiales educativos, su validación, evaluación y retroalimentación, forman parte de un proceso de comunicación.

Los materiales, como una estrategia educativa, requieren para su utilización, conocer la población meta y sus necesidades, en la perspectiva de preparar una respuesta pedagógica utilizando un medio de comunicación adecuado.

Para utilizar o producir un material educativo, es necesario partir clarificando el objetivo educativo que se quiere alcanzar a través de su utilización. Solo si tenemos claro hacia dónde se quiere orientar al receptor, podemos definir el tipo de material que necesitamos.

En las diferentes etapas de capacitación es posible utilizar una serie de recursos didácticos y materiales. En algunos casos es posible utilizar materiales existentes, haciéndoles algunas modificaciones. En otros casos es necesario producirlos porque no existen o no resultan totalmente apropiados.

b. Características

Es necesario que los materiales sean efectivos, eficaces y relevantes para promover el proceso de capacitación culturalmente apropiado y adecuado, así como diseñados especialmente para el país en el que van a ser utilizados. El primer paso

para hacer un material apropiado es conocer a la población meta, los contenidos deben ser científicamente válidos y no estar cimentados en mitos, prejuicios, falsas apreciaciones o informaciones desactualizadas o incorrectas, debe respetarse la cultura del país o región, el color, la calidad de la ilustración, el diseño, etcétera.

Uno de los desafíos más difíciles en la utilización o producción de materiales, es compatibilizar la credibilidad, la coherencia, la objetividad, la intencionalidad de la experiencia de capacitación, con el buen gusto, con la amenidad y con la fluidez del material.

Los materiales pueden ser: audiovisuales, impresos, juegos, auditivos, etcétera. Lo importante es saber cuál será el más apropiado para comunicar el contenido que deseamos.

c. Producción

La metodología para producir materiales adecuados está basada en la comunicación directa con la población meta, tomando en cuenta sus características culturales, étnicas, socioeconómicas, lingüísticas, el sexo, educación, así como sus necesidades básicas. Su producción debe ser un proceso cuidadoso, que debería cubrir varias etapas, como las siguientes:

- Elaboración de *una investigación previa*.
- *Definición del problema que se abordará*: en relación directa con los objetivos del plan.
- *Guía de contenidos*: que se expresan con sencillez, son claros, respetan los valores de la comunidad, muestran coherencia el texto y los mensajes gráficos, etcétera.

- *Objetivos*: lo que se espera se logre con el material.
- *Selección del tipo de material a producir*: de acuerdo con los objetivos y con los recursos con que se cuentan (afiche, juego, cartilla, etcétera).
- *Elaboración de una prueba experimental del material*: para saber si vamos por el camino correcto.
- *Validación*: que servirá para corregir, rehacer. Debemos estar seguros que sirve cuando lo usemos en forma masiva.
- *Elaboración definitiva del material*.

7. Evaluación del plan de capacitación

La evaluación es un instrumento que posibilita intensificar, corregir o suprimir objetivos y actividades de un plan o programa.

a. Evaluación del desarrollo del proceso.

En un programa educativo, es el aprendizaje de los participantes lo fundamental que se debe juzgar, pero no se puede dejar de lado lo que dice relación con la forma cómo se ha organizado el plan de capacitación.

Para ello se pueden reconocer dos niveles en los cuales hacer un esfuerzo evaluativo:

- El que se relaciona con el juicio que debemos hacer de los diversos factores que entran en juego en la planificación y desarrollo del plan de capacitación. Debemos recoger in-

formación que permita juzgar: la metodología empleada, contenidos, actividades, los materiales utilizados, el desempeño de los facilitadores, etcétera.

- En cuanto al logro de los aprendizajes, si bien es complejo en este caso evaluarlo en forma inmediata puesto que debemos tener claro si los participantes incorporaron nuevos conocimientos, sólo será posible juzgarlo el día del proceso si los ciudadanos llegaron a emitir su voto. En los miembros de mesa evaluaremos su trabajo comparándolo con los anteriores procesos y sabremos si su trabajo tiene menos errores que en otras oportunidades; los facilitadores, sabremos si su trabajo fue exitoso si existe mayor población votante y menos errores en los grupos capacitados; del órgano electoral se evaluará su eficacia y eficiencia en la organización, rapidez de los resultados, etcétera.

Sólo una evaluación dirigida a obtener información para juzgar los aspectos que conforman un plan, posibilita que se vaya mejorando la calidad del trabajo que se está realizando, para no mantener iniciativas inapropiadas.

b. Análisis de los resultados y sistematización

- Evaluar la efectividad supone que los participantes y los facilitadores analicen la congruencia de los resultados con los aprendizajes, estableciendo cuales se alcanzaron plenamente, medianamente y los que no se alcanzaron, identificando los factores que explican los diferentes niveles de logros.
- Se debe revisar la relevancia de los resultados para resolver las necesidades de aprendizaje enfocadas y la habilidad para llevar a cabo el plan.

- **Sistematización.** La sistematización ayuda a los facilitadores a ordenar lo ocurrido en el desarrollo del programa, a canalizar cuáles han sido los principales aprendizajes que ha tenido el equipo encargado de la capacitación y a comunicar la experiencia adquirida.