



Para promover la participación electoral en zonas rurales



DFID



MINISTERIO BRITÁNICO PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL - DFID
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES - ONPE

Jr. NAZCA 598, JESÚS MARÍA, LIMA II, PERÚ
CENTRAL TELEFÓNICA: 315 8080
E-MAIL : webmaster@onpe.gob.pe
URL : www.onpe.gob.pe

EDICIÓN : GERENCIA DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN ELECTORAL

PARTICIPANTES : PATRICIA BALBUENA PALACIOS, MARCOS PALOMINO
MEDINA, EMMA ZEVALLOS AGUILAR, AURELIO PORCEL
VERA, ALEJANDRO SEGURA OLARTE.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN : ORLANDO SALAZAR TEJADA
CORRECTOR DE ESTILO : MARCO PINEDO SALAZAR
IMPRESIÓN : RAÚL PEÑA, DISEÑO INTEGRAL - COMUNICACIÓN VISUAL
TELF.: 464 0747 - 464 0601 - 9969 8361

DEPÓSITO LEGAL N° : 0701032003-2441
AUSPICIO : DFID

LIMA, MAYO DE 2003

Indice

Presentación	5
Introducción	7
Yo voto, tú votas, él vota y... ¿ella vota?: la participación de la mujer campesina en los procesos electorales <i>Patricia Balbuena Palacios</i>	9
Haciendo cultura democrática <i>Marco Palomino Medina</i>	37
Participación electoral y cultura política en zonas rurales <i>Emma Zevallos Aguilar</i>	67
Escuela Radial de civismo y participación <i>Aurelio Porcel Vera</i>	93
Un enfoque desde la sociedad de la información <i>Alejandro Segura Loarte</i>	119

Presentación

Cuando la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) nos presentó la idea de realizar un concurso de ensayos dirigido a recoger reflexiones y recomendaciones de profesionales con experiencia de trabajo en áreas rurales, respecto a cómo incrementar la participación de los ciudadanos rurales en los procesos electorales, nos pareció una iniciativa que debía ser apoyada por varias razones.

En primer lugar, porque nos parece fundamental apoyar aquellos procesos a través de los cuales los organismos públicos, en este caso ONPE, abren sus puertas para recoger propuestas que les permitan conocer mejor a uno de los grupos de ciudadanos que por su ubicación, cultura, y otras tantas razones, ha permanecido por tanto tiempo como un “extraño” para el Estado, llevando al establecimiento de una relación en la que muchos hombres y mujeres del campo no se hallan en condiciones de ejercer sus derechos, y no perciben al Estado como aquel que puede y debe garantizarlos.

Más aún, sabiendo que esta iniciativa no es una actividad esporádica, sino que se inscribe en una estrategia mayor que la ONPE viene implementando desde fines del año 2000 -- propuesta que se ha puesto de manifiesto en varios de los trabajos que participaron en el Concurso--, y que persigue modernizar su desempeño para servir mejor al electorado peruano, en especial a los más pobres, a los que sufren algún tipo de exclusión.

En segundo lugar, porque nos parece importante motivar a los profesionales peruanos a que vinculen su experiencia de trabajo con el diseño de políticas y propuestas viables, máxime en un tema especializado como el de la participación electoral.

En el Perú la actividad electoral ha sido bastante intensa en los últimos años; sin embargo, se ha escrito poco al respecto y, menos aún, teniendo en cuenta al ciudadano del campo. El concurso ha servido para empezar a llenar este vacío, para que muchas personas que estuvieron comprometidas en los procesos electorales de los últimos años, en los lugares más lejanos y olvidados de los Andes y la Amazonía, reflexionen y sistematicen su experiencia y sobre esa base propongan lecciones y recomendaciones innovadoras, basadas en un conocimiento directo de la realidad.

Podemos afirmar con satisfacción, luego de haber tenido la oportunidad de conocer los trabajos ganadores, que el concurso ha cumplido con fomentar una reflexión que analiza con propiedad la complejidad de la realidad peruana que se esconde detrás de la relación de los peruanos y peruanas rurales

con las elecciones y, a partir de ello, proponer políticas y acciones viables. Éstas, si bien involucran a los organismos electorales, requieren de una efectiva intervención de los partidos políticos, de otros sectores del Estado, de las organizaciones no gubernamentales y de los medios de comunicación masiva.

El Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) expresa su satisfacción por haber participado de esta iniciativa porque constata que será de utilidad para crear condiciones más favorables para la participación futura de los ciudadanos del campo en los procesos electorales y consultas populares.

DFID

Lima, mayo del 2003.

Introducción

Un día de votación en los ámbitos rurales suele ser una jornada que combina, de manera singular, diversos matices de solemnidad y de fiesta. Los miembros de mesa y los electores de medios rurales llegan en promedio más temprano que los miembros de mesa de Lima Metropolitana. La votación misma se inicia más temprano. Y precisamente porque suelen venir de localidades más o menos distantes, los ciudadanos se preparan para esa jornada desde semanas anteriores y se desplazan en grupos visibles a lo largo de los caminos de la sierra o de los ríos del llano selvático.

Y es que son raras las ocasiones en las cuales se manifiesta la existencia de una comunidad de ciudadanas y ciudadanos. Una de estas veces es cuando se ejerce el derecho al voto. El día de una votación, millones de sufragantes aparecen como libres e iguales formando parte del cuerpo de electores que habrán de decidir a favor de alguna opción política. Pocas veces como ésta luce tanto la igualdad política. Sin embargo, todos sabemos que para ejercer ese derecho, los ciudadanos no disponen de las mismas condiciones económicas, sociales y culturales.

En términos generales, el ejercicio del sufragio resulta más complejo, arduo y oneroso para los electores de los ámbitos rurales. Con frecuencia este electorado forma parte de una población cuyos niveles de pobreza son mayores que el promedio nacional; es una población geográficamente dispersa y distante, que vota en épocas que no son las mejores en cuanto al clima, que lo hace con escaso acceso a información, comunicación y transportes, y que debe decidir en torno a postulaciones que a menudo se presentan en términos que tampoco son los más adecuados en cuanto a cultura. Recordemos que detrás de la denominación rural se esconden notables diferencias regionales y étnicas.

En estos ámbitos son recurrentes ciertos problemas, como la indocumentación, las listas de electores poco actualizadas, los altos niveles de ausentismo, de votos nulos, o de errores cometidos por miembros de mesa. Ocurren eventos casi anecdóticos como un distrito que casi siempre debe ir a nuevas elecciones debido a un crónico alto ausentismo. O miembros de mesa que deben conducir una votación y llenar actas siendo todos ellos analfabetos. O un nivel de ausentismo de los hombres, a veces mayor que el de las mujeres, lo cual intriga a cualquier estudioso sobre género y elecciones.

Frente a esta amplia lista de temas críticos de la participación electoral en medios rurales, y con el valioso auspicio de DFID, la ONPE convocó a un concurso de ensayos para recibir las reflexiones y propuestas de los

interesados en el tema. Se recibieron 79 trabajos de los cuales 16 pasaron a una fase final de selección. El jurado del concurso, integrado por Maruja Barrig, Estela Gonzalez, William López, Carlos Santiso y Carlos Reyna, eligió finalmente a los tres ganadores (los trabajos de Patricia Balbuena, Marcos Palomino y Emma Zevallos, en ese orden) y escogió a otros dos (Aurelio Porcel y Alejandro Segura) cuya calidad, a su juicio, merecía que forme parte de la publicación con la que termina el concurso.

El conjunto de trabajos presentados muestra la existencia de un número significativo de investigadores y analistas interesados en los temas sobre participación electoral en sus diversos aspectos lo cual plantea la posibilidad de constituir una red que canalice el debate y la generación de enfoques y propuestas en este campo.

Un número significativo de estos trabajos muestra una aceptable calidad de análisis y de propuestas basadas en la experiencia directa, ya sea en la ejecución de proyectos de promoción o en el desarrollo de investigaciones relacionadas con el tema.

Los trabajos ganadores son los que destacaron tanto en el aspecto del contenido como de la forma. Ellos han combinado reflexiones que abordan el tema con una cierta profundidad, amplitud y conocimiento de enfoques; exponen propuestas concretas y viables que revelan una experiencia de campo que valida sus reflexiones. Asimismo, han destacado en el aspecto de la redacción, un elemento siempre importante para el género de ensayo.

Los aportes de los trabajos presentados merecen ser tomados en cuenta no solamente por los organismos estrechamente asociados con la gestión electoral, sino, que también por los responsables de decisiones en el ámbito ejecutivo y legislativo, por las instituciones no gubernamentales con interés en el tema, así como por los propios partidos políticos. Contienen análisis que muestran plausiblemente la diversidad y amplitud de factores que intervienen en la participación electoral rural; pero, también precisan un buen número de normas y prácticas electorales que podrían ser mejoradas a fin de facilitar el voto del elector o electora rural. Con esta publicación, la ONPE y el DFID quieren agradecer a todos los participantes del concurso y compartir sus logros con los ciudadanos e instituciones que comparten nuestro compromiso con la idea de una democracia cada vez más fiel a la voluntad de los electores de todo el país.

*Carlos Reyna
Gerente del Centro de Investigación Electoral*

Yo voto, tú votas, él vota y... ¿ella vota?: la participación de la mujer campesina en los procesos electorales

PATRICIA BALBUENA PALACIOS *

Huanta fue una de las provincias más afectadas por la violencia política, donde su gente se enorgullece de haber derrotado a Sendero Luminoso mediante sus comités de autodefensa. Hoy con su nuevo gobierno municipal están culminando una experiencia novedosa, un proceso democrático que pasa desapercibido hasta para los mismos huantinos: la elección de los alcaldes delegados.

Huanta tiene 30 municipios delegados, los mismos que como lo establece la Ley representan al gobierno provincial en las zonas donde éste no tiene acceso. Estos alcaldes delegados trabajan *ad honorem* junto con sus regidores y son elegidos usualmente entre una terna por el mismo alcalde provincial. Pero, eso en Huanta dejó de ser así desde el año 1998 cuando por primera vez comunidades campesinas y sus anexos recrearon las reglas de un proceso electoral fusionándolas con las formas tradicionales de participación comunal y promoviendo la participación directa de todos los miembros de la comunidad.

* Abogada, Programa de Estudio y Debate Feminista, Flora Tristán. (Primer Puesto)

En el anexo de La Paloma, en el distrito de Ayahuanco, casi el 90% de la población está indocumentada, pero en la elección de su Alcalde Delegado no faltó nadie, participaron todos y todas, no hubo un solo voto en blanco ni viciado.

La población vota, se involucra en la campaña, sigue la propuesta de sus candidatos, la comunidad vigila el cumplimiento estricto de las garantías del proceso, hay más mujeres electas en mejores lugares que en las elecciones municipales pasadas. ¿Qué lo hace posible?, ¿por qué esta iniciativa sin tener carácter obligatorio es exitosa? Éstas son las preguntas que nos motivan a escribir las páginas que vienen a continuación, sentimos que una experiencia de este tipo nos puede dar lecciones para hacer más inclusivos los procesos electorales. Pero, para ser más específico nuestro aporte destacaremos la participación de las mujeres rurales por considerar que su condición de exclusión se agrava por razones de género, por ello a las preguntas iniciales sumamos estas: ¿cómo participan estas mujeres en los procesos electorales?, ¿qué obstáculos encuentran para su participación? Y ¿qué puede hacer un organismo como la ONPE para promover su participación?

Introducción

El Perú está viviendo una nueva etapa en su historia luego de la caída del régimen fujimorista y de la asunción a la presidencia de Alejandro Toledo. La década de Fujimori será recordada como uno de los períodos de mayor corrupción, pero que lamentablemente no ha sido el único; sí, tal vez, el más registrado por los medios de comunicación. Esto se atribuye, en parte, a que en nuestro país el sistema político, diseñado a partir de una incipiente institucionalidad, no ha logrado consolidar un modelo estable de régimen político capaz de sentar las bases de una democracia sólida, estable y, sobre todo, articulada con las expectativas populares. El Estado peruano se asienta en una precaria institucionalidad democrática y, especialmente, en la marginación de la mayor parte de la población. Como señalan los historiadores, desde el predominio del gamonalismo, la república aristocrática y los intentos de modernidad, el Perú ha vivido permanentemente en una crisis abierta de institucionalidad democrática.

Quizá ahí se encuentre una de las explicaciones de por qué el nuestro, es el país de América Latina donde se registran menores índices de respaldo de la ciudadanía al sistema político, y a las instituciones estatales, tal como lo afirma un informe del IEP.¹ Según la encuesta, elaborada para dicho informe, los peruanos somos particularmente desconfiados con: las FF.AA., el Congreso, el Poder Judicial y los partidos políticos. El Perú es una de las expresiones más extremas de la crisis de las instituciones que atravesó la región en la década pasada, especialmente en el caso del Congreso y del Poder Judicial.

El siglo XX estuvo marcado por las dictaduras y despotismos, donde la posibilidad de alimentar una práctica en la ciudadanía de participación en la vida pública, en el más amplio sentido, no tuvo cabida. Esta situación de exclusión estructural es evidente en el reconocimiento del derecho político más elemental: el derecho al voto. No fue sino hasta 1955 en que la población electoral incluyó a las mujeres y sólo en 1979 se les reconoce este mismo derecho a los analfabetos.

¹ Tanaka, Martín et al. 1999. Participación democrática en el Perú. *Informe final presentado a USAID. Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).*

En el siglo XX se vivieron grandes cambios que transformaron para siempre el rostro del Perú; uno de los más importantes fue el pasar de ser un país eminentemente rural a uno urbano. El Perú de 1941 era un país predominantemente rural (65% de la población vivía en el campo), en tan sólo 40 años las tres cuartas partes de la población vivía en las ciudades, y para el último censo de población en el año 1993, el 70,1% era urbana.

La miseria, las pocas posibilidades de progreso y el abandono del estado han hecho de los hombres y mujeres del campo la población más castigada. En las zonas rurales los niveles de pobreza llegan al 70% (duplicando los niveles de zonas urbanas), la mitad de ellos se encuentran en pobreza extrema; los índices de mortalidad infantil, analfabetismo y desnutrición superan largamente las cifras de las zonas urbanas.

Pero esta población rural tiene un rostro, es el rostro campesino e indígena del Perú, desde los Quechuas, Aymaras, hasta los pueblos amazónicos. Es esta población rural la que según las cifras presenta los mayores índices de ausentismo, votos nulos y en blanco en la historia de los procesos electorales. El ausentismo en nuestro país es altísimo y esto es una constante histórica. Según datos tomados de la ONPE, en las elecciones presidenciales desde 1980 a la fecha, la cifra de ausentismo ronda el 20% alcanzando picos del 27% para las elecciones presidenciales del año 1995;² en las dos últimas elecciones esas cifras habían caído, en el 2000 se registra un 17,2% en primera vuelta y un 19% en la segunda y para las del año 2001 un 17,7% en la primera y un 16,6% en la segunda vuelta. Para ser más claros, estas cifras nos indican que uno de cada cinco electores no vota.

Si sólo consideramos los departamentos cuya población es predominantemente rural, es decir, aquellos donde más de la mitad de la población vive en el medio rural, las cifras crecen. Sobre la base de la información proporcionada por el INEI, son ocho los departamentos con esta característica y ellos son, en su orden: Cajamarca, Huancavelica, Apurímac, Amazonas, Huánuco, Puno, Cusco y Ayacucho. En todos los casos (salvo Puno, con un ausentismo del 15,27% y por lo tanto por debajo de la media nacional que es del 17,7%) las cifras superan el 21% y en tres de ellos superan el 25%.³

² Salvo en las elecciones del año 1985 en que el ausentismo alcanza el 9,5%.

³ En la primera vuelta de las elecciones del año 2001 el ausentismo en Cajamarca fue del 21,23%; en Huancavelica 25,32%; Apurímac 23,78%; Amazonas 23,74%; Huánuco 27%; Puno 15,27%; Cusco 21,49%; Ayacucho 26,3%.

¿A alguien podría llamarle la atención que la población más postergada y carente de las condiciones más básicas sea la menos consciente de sus derechos y la más reticente a la hora de participar y ejercer sus derechos ciudadanos? Muchas son las causas que pueden ayudarnos a entender esa aparente falta de interés por la vida política, entre ellas podemos señalar la construcción de la relación entre la población rural indígena y el Estado, la falta de información sobre sus derechos y deberes, el analfabetismo, el aislamiento geográfico y cultural.

En este ensayo no pretendemos agotar las explicaciones de la precaria participación ciudadana de este sector de la población. Buscamos comprender los porqués de este comportamiento aparentemente ajeno y apático; queremos echar luz sobre estos problemas, analizando sus causas, para así elaborar propuestas enfocadas en quienes creemos están más ausentes en los procesos electorales: las mujeres. Aún sin poseer cifras discriminadas por sexo, en cuanto al ausentismo, existe la fuerte convicción que ésta es mayor en mujeres que en los hombres; son ellas las que aparentemente manifiestan un mayor desinterés en la política, desinterés que es explicado teniendo en cuenta su ubicación en el mundo de lo reproductivo, ajenas a las decisiones importantes en la vida comunal y local, argumentos que sólo contribuyen a perpetuar su subordinación.

El acercamiento al comportamiento de la población rural en los procesos electorales muchas veces se hace sin tener en cuenta que las percepciones y representaciones sociales de hombres y de mujeres con relación a la política y la vida pública están marcadas por su identidad de género, étnica y de ubicación social.

1. Definiciones previas: ciudadanía campesina y Estado

Se sostiene que el patrimonialismo, el autoritarismo y la exclusión son las características principales de la relación entre el Estado y la sociedad en América Latina y, por ende, en el Perú. Estas relaciones han sido capaces de mantenerse a lo largo de períodos de regímenes democráticos y populistas así como de regímenes autoritarios, sea en momentos de auge o de crisis económica o institucionales.

Carlos Franco nos plantea que este tipo de relación se sustenta principalmente en el factor étnico-cultural que predomina en un país como el nuestro. Éste es el que separa y distingue a ciertas élites sociales-empresariales y políticas de la mayoría de la población y que actúa condicionando, por un lado, sus preferencias, elección y modalidades de aplicación de las políticas públicas.

Esta desigualdad social, que tiene que ver con las diferencias entre las propiedades, ingresos y poder entre los ciudadanos, es aceptada en todas las sociedades. Para controlarlo y establecer criterios de equidad, todas las sociedades establecen umbrales de calidad de vida calificados como normales o tolerables.

La exclusión es definida como la falta de incorporación de la mayoría de la población a la comunidad social y política, negándosele sistemáticamente sus derechos de ciudadanía como la igualdad ante la Ley e impidiéndosele el acceso a la riqueza producida en el país. Esta fractura sociopolítica limita la constitución de una dimensión nacional, entendida como pertenencia de los individuos residentes en su territorio, subordinado a un mismo poder, a un orden simbólico, económico y político común (Fleury; 1999).

La exclusión desde esta perspectiva es una negación de la ciudadanía y un impedimento para gozar de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En conclusión, es la imposibilidad de pertenecer a una comunidad de Derechos (*sic*), por ello se reconoce que el ejercicio de la ciudadanía va a depender entonces de las capacidades (dimensión subjetiva del individuo), y las condiciones (factores materiales que hacen posible la ejecución de las decisiones).

Potenciar estas capacidades y brindar las condiciones habilitantes, desde una propuesta de un estado democrático inclusivo, le corresponden principalmente al Estado. Por ejemplo, es una responsabilidad de los estados ofrecer los factores materiales y de infraestructura básicos para cubrir servicios tan elementales como la salud o el acceso a la educación.

En el Perú este proceso de entitulado social o de construcción de ciudadanía se ha visto truncado, como en muchos otros países de América Latina, por factores como: la elitización del poder político y económico, la representación restringida de las mayorías, la presencia tutelar y poderosa de las FF.AA., entre otros. Una de las principales deficiencias del régimen político ha sido la poca o nula participación de los actores sociales, mucho más restringido en el caso de las mujeres, en el ejercicio mismo del régimen democrático lo cual, paradójicamente, atenta contra el espíritu de la democracia moderna donde la soberanía reposa no en el pueblo sino en los ciudadanos.

adavía es, en gran medida, la sociedad, donde un ciudadano o ciudadana tiene derechos garantizados por el Estado pero tiene además una responsabilidad hacia la comunidad política de la que forma parte (López: 1999).

Pero, ¿cómo ha sido el paso de campesinos-indígenas a ciudadanos y ciudadanas? Este proceso de transformación, que Sinesio López señala como de cholo a ciudadano, es un proceso aún no concluido y con grandes fallas. El mestizaje y la sujeción a la sociedad mayor han hecho que el problema de los pueblos indígenas en el Perú no tenga el mismo carácter reivindicativo de países como Ecuador y Bolivia. Se señala que en el Perú no existen movimientos indígenas, sino una agenda étnica pendiente. Más allá de esta discusión, lo que sabemos es que los hombres y mujeres que viven en las zonas tradicionales de pueblos originarios han accedido a la igualdad formal de derechos hace muy pocos años. Así, por ejemplo, se revela que las zonas más ajenas al proceso de modernización, con lo que ello implica en el ejercicio de derechos, son las zonas que se encuentran en la sierra, especialmente las del sur andino (López: 1997).

Desde este marco teórico, las mujeres campesinas, producto de las relaciones de género, poseen muy poco poder social y capacidad de negociación en igualdad de condiciones. Son el grupo excluido de la comunidad de derechos en razón de su pertenencia a un grupo étnico-cultural, pero también por su pertenencia a un sexo.

Por lo tanto, la participación ciudadana de la población rural es un tema complejo, pero que tiene como punto de partida la discusión sobre qué país queremos. La falta de una política agraria es un indicador importante que el campo y la gente que allí habita no son una prioridad del Estado peruano. La población rural peruana está distribuida en 75 000 pequeños poblados, organizados de manera diversa según la región. El 89% de esta población vive en asentamientos de menos de 500 habitantes, esparcidos en una difícil geografía aún no plenamente cubierta por redes de caminos y carreteras. En estos poblados viven casi 6 millones de habitantes, y más de la mitad de ellos vive en situación de extrema pobreza: representan el 76% de la población cuyo consumo alimentario no cubre los requerimientos básicos para la supervivencia humana (Oliart: 1999).

Una propuesta de política pública para promover la participación electoral parte de reconocer esta realidad, el Perú es un país pluricultural, heterogéneo y desigual. Por otro lado, reconocemos que las políticas del Estado deben enmarcarse dentro de una concepción de derechos que reconozca a la población como sujeto y no solamente como objeto de las políticas.

Reconocemos que la participación electoral es una de las formas más básicas de participación ciudadana, que no sólo involucra el ejercicio del derecho al voto sino el ejercicio ciudadano de elegir conscientemente a sus autoridades y delegarles el poder para que así lo hagan. Este reto es mayor en las zonas rurales donde la violencia política ha debilitado las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos fundamentales. La comunidad campesina, cuyo referente de organización más cercano fueron las bases de la resistencia a Sendero Luminoso, hoy es el marco institucional desde el cual se gestionan e implementan procesos de reconstrucción material y de tejido social como prerequisites para el desarrollo y la mayor participación ciudadana de los comuneros y comuneras (Francke; 2000).

2. Una breve historia del derecho de sufragio

La primera Constitución de 1823 establecía que para acceder a la ciudadanía se requería: ser peruano, ser casado o mayor de 25 años, saber leer y escribir, y “tener una propiedad, o ejercer cualquier profesión, o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero”. Las sucesivas constituciones del siglo XIX van rebajando los criterios discriminatorios; la de 1860 establece, como único requisito para adoptar la ciudadanía, la mayoría de edad (21 años) y el estar casado.

Pero el derecho al sufragio corría otra suerte. Si bien diversas constituciones equipararon el derecho al voto al de ciudadanía, este derecho mantenía vetos implícitos, pues sólo lo podían ejercer los ciudadanos que supieran leer y escribir, quienes tuvieran alguna propiedad o pagaran al Tesoro Público alguna contribución. En la década de 1850, Ramón Castilla convoca a elecciones para elegir un sucesor. Como nunca antes se había visto, aparecen los elementos constitutivos de un sistema de partidos, se presentaron cinco

candidatos, hay una fuerte competencia por ganar la opinión pública, nacen nuevos periódicos apoyando a éstos, y se realizan concentraciones públicas por primera vez. El ganador de estas elecciones fue Echenique quien obtuvo la mayoría del electorado, constituido en ese entonces por 3804 votantes. La cifra de electores se reducía a una ínfima minoría costeña, rica y blanca.

Ese breve período de estabilidad no duró mucho pues Castilla se levantará contra el gobierno electo. Tras la guerra civil los liberales levantan la voz para exigir el sufragio directo y universal impulsando así la derogación de los requisitos de renta, profesión y el saber leer y escribir para poder sufragar. Los conservadores responden; nos parece interesante recordar las palabras de Bartolomé Herrera, principal vocero de los conservadores en la polémica sufragista: *"... no era un castigo a los indígenas y mestizos declarar que no podían votar; porque se puede carecer de un derecho no sólo por delito sino también por incapacidad natural. El niño y la mujer ven restringidos sus derechos civiles, así también el analfabeto debe carecer de derechos políticos, aunque forme la mayoría de la población del país. Negar el sufragio a la mayoría de los indios no es degradarlo; darle participación en la política es la verdadera obra maldita de la degradación y repugnante envilecimiento de esa raza infeliz"*. Su prédica caló hondo, recién en 1956 las mujeres votan por primera vez y tuvieron que pasar más de cien años de ese debate para que los analfabetos, abrumadoramente indígenas, tuvieran igual derecho.

El siglo XX no cambió sustancialmente el panorama, buena parte de la centuria estuvo marcada por las dictaduras y los despotismos personalistas. Si bien sucesivas reformas aumentaron ligeramente el número de electores, éstos seguían constituyendo un reducido núcleo urbano, alfabeto y elitista que giraba en el entorno del 3% de la población.⁴ Nuestra "democracia representativa" se articulaba en un sistema cerrado donde el autoritarismo, el clientelismo electoral, el caciquismo político y el señorío del dinero eran los rasgos predominantes.

Después de tres períodos de gobierno, Leguía no había podido amenguar las crecientes contradicciones de la sociedad peruana lo cual precipita su violenta caída. En medio de constantes levantamientos y motines, en agosto

⁴ Para el año 1902 el número de electores ascendió a 148 766, en 1915 fue de 146 532 y en 1919 de 163 882.

de 1931 se convocó a elecciones bajo un nuevo estatuto electoral. Con este nuevo ordenamiento se dobló el número de electores (392 363 sufragantes), quienes representaban el 7,3% de la población total del país. Lo novedoso fue la inscripción de casi cien mil sufragantes indígenas, según el criterio étnico de los registradores. La Carta Constitucional de 1933 comienza a cambiar la situación, en ella se establece que serán ciudadanos los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados. Esta norma fue modificada por la Ley N.º 12391, que reconoció la ciudadanía a las mujeres (pero aún sin otorgarles el derecho al sufragio)⁵ y reguló el derecho al voto de los ciudadanos y el régimen de otorgamiento de representación, incluyendo a las minorías, y con tendencia a la proporcionalidad.

Finalmente, sería la Constitución de 1979 la que marcara un hito trascendental en el tema de la ciudadanía pues rompió los criterios discriminatorios para su acceso, además de proteger su pleno ejercicio. El art. 65 decía: "son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere estar inscrito en el Registro Electoral". La Constitución de 1993 mantiene este derecho.

Pasaron 160 años de vida republicana para que el Perú alcanzara el sufragio universal y la conquista de este derecho para todos y todas; esto ocurrió hace tan sólo dos décadas. Estos breves apuntes son también la historia de la exclusión de importantes sectores de la población de la vida política del país, principalmente de los campesinos y de los indígenas amazónicos. Pero, si bien la Constitución otorga este derecho, el Estado peruano no ha sido capaz de dar las posibilidades para su concreción; por eso nos parece tan relevante la experiencia de las comunidades de la provincia de Huanta donde es la población quien recrea los mecanismos más adecuados, entre sus posibilidades, para ejercer plenamente el derecho que la Constitución Política les reconoce.

Pero, existe otro elemento que juega en contra de la posibilidad de fortalecer esta incipiente democracia que tenemos hoy día. Y éste es la debilidad de los partidos políticos y, por ende, su dificultad para tomar un papel intermediador en las relaciones Estado-sociedad. Mantiene valor y actualidad la máxima "no hay democracia sin partidos"; sin embargo, en el Perú fueron ellos mismos los que contribuyeron a la caída de la democracia. Fueron los partidos

⁵ Las mujeres votarían por primera vez en las elecciones presidenciales de 1956.

quienes dilapidaron la confianza de la ciudadanía en la primavera democrática que vivió el país a inicios de los 80, luego del retiro de los militares del gobierno. Los partidos políticos en el Perú nunca pudieron articular un sistema adecuado, fuerte, compenetrado con los avances de la modernidad y el impulso de nuevas vertientes sociales.

Nunca el país tuvo un sistema de partidos fuerte, a diferencia de otros países de la región como Chile, Colombia o Uruguay. En buena parte de su historia, partidos como el APRA o el Partido Comunista, por mencionar a dos de los que poseen mayor arraigo e historia, han estado proscritos. A la imposibilidad de estructurar un sistema de partidos estables, debe agregarse la ausencia de renovación en sus cuadros dirigentes, el manejo de cúpulas, muchas veces movidas por intereses personales, donde habitualmente prima el cortoplacismo; y también la incapacidad para hacer oposición. Y en ello tuvo que ver, y mucho, la fragmentación ideológica y la ausencia objetiva de alternativas viables de gobierno.

3. De campesina a electora

Otro tema estructural es la división campo-ciudad que repercute de manera dramática en las posibilidades de que las mujeres campesinas desarrollen sus capacidades para el ejercicio de sus derechos. Un ejemplo claro nos lo pone Oliart quien señala: *“Sólo alrededor del 18% de la población rural en el país tiene el agua abastecida por red pública dentro de la vivienda, es decir, que para el resto, el acarreo de agua es una tarea ineludible, que realizan por lo general mujeres y niños. Según datos del 98, el 75% de la población rural carece de alumbrado eléctrico, lo que restringe el número de horas en las que se pueden realizar actividades distintas de las domésticas. El 80% de las familias rurales cocina con leña o bosta, ambos combustibles requieren de una presencia constante para avivar y alimentar el fuego, y tanto estas tareas como la de recolección y acopio de combustible, por lo general depende de la mujer. Lo que se puede observar y constatar a través de los múltiples registros existentes sobre la vida cotidiana de las mujeres rurales, es que la economía de subsistencia demanda todo su tiempo”*.⁶

⁶ Oliart, Patricia. 2000. *Las mujeres de las zonas rurales y la vida política*. Mimeo, Lima, CEDEP, p. 4.

Pero en esta realidad debemos señalar que las mujeres campesinas no son iguales entre sí, una primera diferencia establecida por Patricia Oliart nos señala que estarán en una mejor situación las mujeres de comunidades de valles, con extensiones cultivables de tierra de mayores dimensiones, con variedad de productos y, además, con mejores posibilidades de acceso a los mercados. En el extremo opuesto estarán las mujeres que viven en alejadas comunidades de altura, con tierras duras y de secano, con escasos productos que requieren intensa mano de obra para labores básicamente de sobrevivencia y donde su producción es básicamente para el autoconsumo.

Las mujeres rurales del país se hacen cargo rutinariamente del trabajo doméstico compartiéndolo con sus hijas apenas éstas pueden desempeñarlas. Estas tareas consisten en cocinar, lavar, coser la ropa, limpiar y arreglar los ambientes de la vivienda, cuidar y atender a los enfermos y a los niños menores. A estas labores hay que sumarle el acarreo de leña y agua, dependiendo del combustible que usen para cocinar, y si existe o no acceso a sistemas de riego o se depende de las lluvias. Y debemos tener en cuenta también que todas estas actividades se desarrollan durante el día aprovechando la luz natural. Pero ellas no se ocupan sólo de lo doméstico, la escasa rentabilidad de la agricultura andina requiere un uso intenso de la mano de obra familiar variando éste según el tipo de economía campesina que se trate. Por ejemplo, en las comunidades de altura, donde la principal actividad es la ganadería, frente a una débil, casi mínima actividad agrícola, depende mucho de ellas el pastoreo y la alimentación de los animales.

Todo su tiempo se agota en esta economía de subsistencia lo cual limita la posibilidad de su participación en actividades no productivas. Pero, su participación va a depender también de su ubicación de poder dentro de su comunidad; si pertenece a una familia que ostenta cierto poder económico tendrá mayores libertades de participar en actividades de capacitación, o si tiene mayor grado de instrucción respecto de las otras comuneras.

Otro obstáculo para la participación electoral de las mujeres es el analfabetismo;⁷ las cifras muestran que las niñas y mujeres del Perú rural e indígena concentran el déficit educativo de este país. Según el último censo

⁷ La erradicación del analfabetismo ha sido comprendida como la castellanización de la población; se ha perdido de vista la recuperación de su lengua materna.

ahora los analfabetos son un millón setecientos mil. El 64% de los analfabetos, entre los 15 y 24 años, son mujeres y el 40% del total de analfabetos son mujeres que viven en zonas rurales.

El otro obstáculo es el manejo del castellano por parte de las mujeres, 7 de cada 10 personas vernáculo hablantes en el país viven en el campo y hablan quechua, aymara o una de las 4 decenas de grupos etnolingüísticos de la amazonía. Una tercera parte de la población de áreas rurales tiene una lengua materna vernácula. El 72% de la población que aprendió en la infancia un idioma nativo es pobre y más del 40% está en condición de extrema pobreza. Ello da cuenta de una directa relación entre población rural indígena y pobreza.

Cinco departamentos del sur andino (Ayacucho, Apurímac, Cusco, Huancavelica y Puno) concentran el 55% de la población vernáculo hablantes; el número de personas que aprendió en su niñez el quechua, el aymara u otra lengua nativa sumaba, según el censo de 1993, algo más de dos millones lo cual representaba el 71% de su población mayor de 5 años.

Hasta aquí hemos visto una serie de trabas que a nuestro entender provocan el alejamiento de la mujer rural del mundo de la política: el analfabetismo, el poseer una lengua distinta al castellano y la carga de trabajo doméstico. Sumémosle a esto los roles que les asigna la sociedad rural y también su poca experiencia en su condición de electora.

Existe otro dato que no podemos soslayar, y es que en varias zonas del país la presencia del Estado es casi inexistente. Esto hace que haya un número indeterminado de personas que no se registran en las oficinas correspondientes para obtener sus documentos de identidad, principalmente las mujeres, ya que se opta por priorizar la documentación de los varones pues son éstos los voceros de su comunidad fuera de ella.

Es interesante, por ejemplo, enterarse, por medio de la implementación de un programa dirigido al saneamiento legal de los títulos de propiedad en las zonas rurales, de que las mujeres no podían aparecer como propietarias debido a que no tenían documentos de identidad; por lo tanto jurídicamente no existían como ciudadanas y menos como electoras.

4. La participación electoral de las mujeres campesinas desde un enfoque de género

¿Qué hace exitosa una propuesta como la suscitada en Huanta?, nos preguntábamos inicialmente. ¿Cómo una iniciativa que había surgido en las comunidades altoandinas es hoy una experiencia exitosa de participación electoral? Creemos que hay varias explicaciones, una de ellas es que la participación ciudadana no es sólo individual, sino también colectiva; la población se involucra desde el inicio del proceso a través de su participación en su órgano máximo de deliberación: la asamblea comunal.

A través de una ordenanza municipal, la Municipalidad Provincial de Huanta institucionalizó este año las reglas del proceso electoral que había nacido en el año 1998 de una iniciativa de la Asociación de Comunidades Altonadinas de Huanta "Llaqtanckiqta Qatarichisum". Ese año se convocó a la elección de sólo 5 municipios delegados. Ese mismo año se acordó en asamblea de la Asociación incorporar el 25% de cuotas para las mujeres; hoy, vía ordenanza municipal, se ha reglamentado que sean 2 mujeres por cada lista siguiendo el razonamiento del JNE sobre la interpretación de las cuotas, esto junto a la definición homogénea de cifra repartidora y el tiempo del cargo, entre otros.

Es la asamblea de cada comunidad la que elige a los 3 miembros del comité electoral de su centro poblado, así como a los miembros de cada mesa de votación. Ello permite que se designe a las y los comuneros más responsables en quienes la comunidad delega su confianza para que asuman la vigilancia del proceso electoral. Esto evita elegir a ciudadanos o ciudadanas que a pesar de estar registrados como electores en esta zona no residen en ella, o a miembros de mesa que puedan ser comprados por los candidatos.

Esta participación colectiva promueve una incorporación en la dimensión subjetiva de cada ciudadano y ciudadana de que este proceso les pertenece; están eligiendo a los actores más importantes del proceso y ellos no pueden faltar. Es como organizar la fiesta patronal y el día de la fiesta no estar presentes. Cada comunero y comunera participa y busca de manera colectiva resolver los obstáculos que impiden la participación de todas y todos. Así, en el anexo de La Paloma, como hemos señalado, la autoridad política entregó a los hombres y mujeres mayores de 18 años un certificado de documentación donde se acreditaba su pertenencia a la comunidad y

su mayoría de edad; este documento bastaba para que los miembros de mesa le permitieran votar.

Por otro lado, se instalaron mesas de votación en cada comunidad y sus anexos, pero no sólo se instalaron en los colegios ya que muchas veces la distancia no permite que las y los electores lleguen a sus centros de votación. Todas estas estrategias han mostrado ser exitosas y develan el mito de que los pobladores rurales tienen poco o nulo interés en lo político; ellos ven culminado su aporte cuando simbólicamente pueden apreciar a sus nuevos alcaldes elegidos investidos con una banda y a los regidores con una medalla. El reconocimiento de este proceso promovido y ejecutado con su esfuerzo se ve recompensado por la institucionalización de parte de su municipalidad provincial; su elección es respetada y sus autoridades investidas con la autoridad que representa el Estado. Es una nueva forma de vincularse con el Estado. Ahora no les imponen a sus autoridades, ellos la eligen para que el Estado las reconozca.

¿Y que papel juegan las mujeres en este proceso? En 1998 la Asociación de comunidades Altoandinas “Llaqtackiqta Qatarichisum” decidió incorporar la Ley de cuotas, que en ese entonces era de 25%, debido a la influencia de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que trabajaban en la zona acompañando procesos de reconstrucción democrática. Las dirigentas de las organizaciones, como los clubes de madre y vaso de leche, recibían capacitación con lo cual se buscaba promover mayores niveles de participación de las mujeres. En las elecciones municipales de 1998 algún grado de participación se logró pero era aún muy incipiente, las mujeres negaban sus posibilidades de participar debido, principalmente, a su condición de analfabetas y al gran temor de desenvolverse en la vida pública compitiendo con los varones. Aun así se impulsó las cuotas de mujeres en estas primeras elecciones. Durante varios años las mujeres se mantuvieron relegadas; pero en estas últimas elecciones para Alcaldes delegadas se logró que éstas accedieran a mejores lugares en las listas. Y si bien ninguna salió elegida como alcaldesa sí salieron elegidas como Teniente Alcalde y aumentó considerablemente el número de regidoras.⁸

⁸ Lamentablemente la cercanía de estos procesos no nos permite tener cifras exactas; esperamos la culminación de la última etapa para contar con datos precisos.

Esto nos lleva a tocar el punto de los obstáculos que enfrentan las mujeres rurales para participar activamente en los procesos electorales; nos obliga a dar una mirada general a los estudios sobre género que se han hecho y que explican en mucho su escasa participación. Mas, en situaciones en que a través de los medios de comunicación se ha banalizado el conflicto de género, algunos niegan su existencia, otros lo ridiculizan. El comportamiento discriminatorio se ha reubicado en otros espacios y afirmaciones; por ejemplo, el hecho de que algunas mujeres hayan logrado colocarse en el poder político y económico probaría que todas lo pueden hacer si quisieran. Es decir, la mujer vuelve a ser culpable de su propia sumisión y enclaustramiento (Alfaro; 2001).

Muchos de los estudios sobre las relaciones entre hombres y mujeres en el mundo andino —como Olivia Harris— han planteado la visión de la existencia de relaciones complementarias donde lo masculino y lo femenino son categorías no jerarquizadas. Esto ha llevado a inhibiciones en la intervención que busca cambios en la condición de las mujeres, que apoyado en un relativismo cultural teme alterar patrones culturales tradicionales.

Marisol de la Cadena plantea que un modelo igualitario de complementariedad es asumido por aquellos que proponen la existencia de esferas separadas de actividades para hombres y mujeres; pero que, sin embargo, encubren una jerarquía sexual basada en medios de control separados pero desiguales. El rol de la mujer andina por lo tanto debe comprenderse desde su ubicación en la comunidad, vista ésta como organización social, y debe ser analizada desde su identidad étnica, de género y dentro de una red de parentesco donde las reglas son formas de asignación de recursos y producción.

Al parecer las relaciones patriarcales parten de la familia nuclear y jerarquizan las relaciones que los individuos y las familias establecen al interior o fuera de la comunidad. Las mujeres desde este patriarcado son sometidas al control de su capacidad productiva y reproductiva, basados en nociones de superioridad e inferioridad; sus posiciones de poder van a adquirirlas a través de sus parejas y del matrimonio.

Es fundamental reconocer que para el análisis de las relaciones entre hombres y mujeres en los andes debemos superar la visión clásica de lo público y lo privado ya que en la vida campesina estos dos ámbitos se ven mezclados y

las mujeres participan de ambos espacios en busca de satisfacer sus necesidades. Para entender las relaciones de género en el mundo campesino hay que mirar las relaciones de estas mujeres con el mercado, con el Estado, la educación y en nuestro país en relación con la pobreza y la violencia política.

Los estudios revelan que las mujeres cumplen un rol amalgamante en las redes sociales, necesarias para la reproducción cotidiana de su unidad doméstica; pero ello no tiene equivalencia con la capacidad de decisión y conducción de la vida comunal que es asumida por los varones. Las mujeres están alejadas del poder de la comunidad, son más un grupo de presión que de decisión.

Pero la realidad material y política en las comunidades rurales, y su entorno cercano, limitan enormemente el desarrollo personal de las mujeres como para que puedan asumir cargos directivos y de responsabilidad. Cuando algunas mujeres surgen como lideresas se debe a la intervención de agentes diversos, por lo general de ONG's.

Estos obstáculos son señalados una y otra vez por las mujeres rurales, el no saber leer y escribir así como el hablar una lengua distinta al castellano las hace ser más indias frente al mestizo y a los varones de su propia comunidad. Ellas sienten que si no tienen esas herramientas no pueden participar en las mismas condiciones en los espacios públicos. Estos obstáculos si bien tienen un reconocimiento objetivo, en mucho son símbolos de su dominación y de su exclusión. "Soy ciega", dicen las mujeres en quechua porque no saben leer, o "sin cabeza" porque sus opiniones expresadas en público pueden ser ridiculizadas (Barrig; 2001).

Un interesante trabajo que aporta luz al tema es el de Emma Zevallos quien, en un estudio en Áncash, encontró que las mujeres aprueban la participación de otras mujeres que participaban en política, las consideran capaces y educadas. Pero la política es percibida como un ámbito extraño para ellas, sólo reservado para las mujeres capaces y "que saben". Pero no sólo es una cuestión de percepción, sino también de información pues al preguntárseles acerca del conocimiento de sus derechos, la mayoría (56.6%) manifestó desconocerlos y entre quienes dijeron que sí los conocían, únicamente el 3% identificó el derecho de participar en política.

“Las mujeres encuestadas parecen decir, ‘el ejercicio de la política está destinado a determinadas personas que tienen conocimientos y capacidades que yo no tengo’. Además, tenemos la persistencia del significativo nivel de desinformación sobre sus derechos lo que, sin duda, contribuye a una mayor reticencia a la participación y refuerza una actitud pasiva ante el ejercicio de la política”.⁹

El incremento de mujeres electoras ha experimentado cambios en los últimos años, si bien no hay cifras desagregadas no podemos negar que el contacto con los medios de comunicación, la apertura al mercado, los desplazamientos internos por violencia política, han llevado en muchos casos a que las mujeres sientan que es necesario que cuenten con su documento de identidad.¹⁰

El mismo estudio de Emma Zevallos nos revela que las mujeres perciben el voto como una imposición. Su participación en los procesos electorales se da por su carácter obligatorio y debido a la coacción de la multa (65%). Sólo un reducido porcentaje lo asume como un deber cívico o como la oportunidad de elegir autoridades (23%), idea que estaría más vinculada al acto de votar como el ejercicio de un derecho.

Por otro lado señala que en una encuesta realizada en 1999 se indagó si las mujeres consultaban su voto antes de emitirlo; esta encuesta dio como resultado, según la gran mayoría de las encuestadas, que las mujeres no deciden su voto a solas ni por sí mismas. Indagando sobre los obstáculos para el ejercicio de su derecho al voto, estas mujeres de Áncash pusieron énfasis en la carencia del documento de identidad y el analfabetismo como razones principales.

En este mismo estudio sobre la manipulación del voto femenino mediante el intercambio de voto por regalos, las mujeres mayoritariamente rechazaron esta práctica; pero hubo un pequeño grupo al cual esta idea no le pareció mala (12,4%) y otro grupo no respondió a la pregunta (14,5%). Las razones eran principalmente la situación de pobreza de las mujeres y otras lo

⁹ Zevallos, Emma. 2002. *¿La política?, percepciones y conductas políticas en mujeres y varones rurales*. Lima, CEDEP.

¹⁰ Un estudio realizado por el INEI en 1996 reportaba que un 10% de mujeres de 18 o más años no contaban con libreta electoral, obviamente el porcentaje mayor se encontraba en el área rural; hoy sabemos que esto ha disminuido comparando con el aumento de mujeres electoras.

consideraron un intercambio justo (“los candidatos ganan mucho más cuando salen elegidos”), mientras un pequeño grupo evaluó al voto como un bien transable (“se debe hacer así, si quieren que votemos por los candidatos”).

Éstos son sólo indicios de una realidad compleja y que reflejan cómo el ejercicio de derechos políticos básicos, como el derecho al voto, se ve limitado por la falta de inversión social en brindar las condiciones habilitantes para que estas mujeres se apropien de él no sólo en el conocimiento de sus derechos, sino en el ejercicio mismo. Mujeres que viven agobiadas, en general, por el trabajo dedicado a la sobrevivencia, con riesgos mayores de mortalidad materna, pocas posibilidades de tener mejores niveles educativos y siendo discriminadas al interior de su propia comunidad, difícilmente pueden —o se les permite— contar con espacios de aprendizaje para conocer sus derechos, o desarrollar sus posibilidades de participación comunal y ciudadana. Pero, a pesar de ser pocas estas posibilidades existen y son las que han hecho posible que en pocos años se cuente con una aymara en el Congreso de la República, o con una dirigente cocalera como Nancy Obregón. Más allá de la labor que cumplan estas lideresas, su presencia tiene un fuerte sentido simbólico, su presencia en el espacio público hace que las otras mujeres puedan sentir dicho espacio como menos ajeno.

Son entonces principalmente estas rupturas simbólicas las que movilizan a estas mujeres que nos parecen tan ajenas, no sólo por las distancias sino porque nuestra imagen de ciudadanas y ciudadanos ha sido construida a lo largo de la historia negando nuestro origen y nuestra identidad étnica y cultural, más cuando nuestro pasado indígena se refleja en el rostro de una mujer campesina. Como se ha señalado en algunos estudios mientras los hombres se “desindianizan”, las mujeres son más indias.

5. Propuestas

Una revisión de algunas experiencias de intervención, principalmente desde las ONG´s, nos señala que su ámbito de trabajo en las zonas rurales son dos:

- a. La zona urbana de la capital de la provincia o las capitales de los distritos
- b. Territorios de las comunidades campesinas fuera de las zonas urbanas

Un problema de costos, necesidad de resultados a corto y mediano plazo, así como la falta de personal adecuado para el trabajo con población fuera de estas zonas urbanas, hacen que el trabajo se focalice principalmente en éstas. Ello tiene dos consecuencias: la primera es que se elaboran diagnósticos y propuestas a nombre de la población rural como si ésta fuera un bloque homogéneo invisibilizando las demandas de la población ajena a estas zonas y preservando así los niveles de exclusión hacia esta población.

Así como se levanta a la población rural sin reconocer la complejidad de la población que la compone, también se encuentra ausente el reconocimiento de las especificidades de género de las mujeres campesinas. Por ejemplo se avanza en señalar las formas de discriminación que afectan a la mujer rural como a cualquier otro varón rural; pero se desconoce que ésta a su vez es discriminada al interior de su propia comunidad. La mujer campesina es el último eslabón de la cadena de discriminación.

Por ello el reconocimiento de las especificidades culturales y de reconocimiento de prácticas comunales ancestrales no puede invisibilizar que éstas también reproducen códigos patriarcales que niegan el desarrollo pleno de las mujeres. Se debe tener en cuenta también el proceso de adaptación a la modernidad que se vive en mayor o menor escala en estas comunidades.

Nuestra posición es desde una perspectiva crítica a los derechos humanos que recoge los aportes de la crítica feminista y de los movimientos étnico-culturales, fundamentalmente en su crítica al paradigma de la igualdad; asimismo resignificando sus contenidos al plantear que los ciudadanos y ciudadanas no son sujetos abstractos, sino sujetos constituidos históricamente. Otro pilar es la integralidad de los derechos humanos. Por lo señalado, una mujer campesina no puede ejercer su derecho político al voto consciente si es que no tiene posibilidades de superar los obstáculos: analfabetismo, excesiva carga de trabajo, ser víctima de discriminación dentro y fuera de su comunidad, entre otros; por lo tanto el ejercicio de sus derechos políticos pasa por reconocer la necesidad de hacer posibles sus derechos económicos, sociales y culturales.

Por ello proponemos lineamientos de políticas públicas que tengan metas e indicadores de género y que se traduzca en acciones concretas tan básicas como el compromiso de los órganos estatales correspondientes de recoger y procesar la información sobre la participación de la población desagregada por sexo.

5.1 Marco legal para una promoción de participación de la mujer campesina en los procesos electorales

Es prioritario dar atención urgente a las reivindicaciones de las mujeres rurales. Una de estas reivindicaciones es la de promover su participación en forma más amplia en los procesos electorales. Esta demanda de las mujeres tiene respaldo en el marco de los derechos que les han sido reconocidos en instrumentos y plataformas internacionales como la *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, el *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas* y la *Plataforma de Beijing*, entre otros tratados que han sido firmados y ratificados por el Estado peruano.

Merece especial atención la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, que en su artículo 14 hace una mención específica a los derechos de la mujer rural. Así, establece la responsabilidad de los estados de diseñar e implementar políticas públicas que tomen en cuenta las particularidades de la mujer rural y contribuya a asegurar condiciones de igualdad en su participación en el desarrollo rural; señala, además, sus derechos de participación en los diferentes programas de salud, educación, acceso al crédito y otros.

La *Plataforma de Beijing* señala que los estados son responsables de: “Desarrollar mecanismos y proporcionar capacitación para alentar a la mujer a participar en los procesos electorales, las actividades políticas y otros sectores relacionados con las actividades de dirección”. Este mandato no ha sido adecuado a las mujeres campesinas ni por el Estado ni por las ONG’s siendo ésta una oportunidad de reivindicación.

5.2 Enfoques:

Las propuestas que a continuación planteamos están guiadas por estos enfoques:

a. Enfoque de género: Que implica la incorporación del análisis de las relaciones de género en todos los niveles de diseño e implementación de las políticas públicas y sus programas de acción. El género es definido así como

una herramienta para analizar las relaciones de poder, además del reconocimiento de otras especificidades. Donde el fin no es la igualdad de género sino la equidad de género.¹¹

b. Derechos Humanos: Coloca a la mujer, en este caso a la mujer rural, como centro de su interés e intervención en el marco del cumplimiento de los instrumentos internacionales que así lo reconocen. El enfoque de derechos humanos incorpora, además, una visión de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad e integralidad de los derechos humanos donde el ejercicio de los derechos políticos no es ajeno al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

c. Transversalidad: La escasa participación de la mujer en los procesos electorales y políticos del país es un fenómeno de naturaleza multidisciplinaria que, por lo tanto, le corresponde a los diferentes sectores del Estado incorporar acciones al respecto.

d. Interculturalidad: La interculturalidad estaría dada por los procesos de encuentros y mezclas. Ella es, en primer lugar, una situación de hecho, no necesariamente propia de toda sociedad. Por ello la interculturalidad puede ser comprendida también desde una perspectiva ética como una orientación para la práctica.

Señalando estas cuestiones previas, y habiendo hecho un recorrido por las principales causas de la escasa participación de la mujer campesina, creemos que cualquier propuesta debe tener un carácter integral que involucre el compromiso de diferentes sectores y donde la ONPE, como organismo autónomo, sea el actor promotor y rector de esta política. Si bien reconocemos que el logro de esta "nueva ONPE" ha incidido principalmente a través de su gerencia de formación y capacitación electoral para reducir los niveles de ausentismo y de votos nulos y en blanco de la población, ésta es una apuesta a largo plazo donde ante causas estructurales caben respuestas integrales; obviamente sin que ello quite la necesidad de establecer metas anuales para su seguimiento y monitoreo.

¹¹ La igualdad de género significa que mujeres y hombres gozan de la misma condición jurídica y social; la equidad de género es el proceso de ser justos con mujeres y hombres adoptando medidas para compensar las desventajas históricas y sociales que impiden esa igualdad.

5.3 Propuesta de Plan Nacional para promover la participación de la población rural, especialmente de la mujer rural

Objetivos estratégicos:

- a. Diseñar e implementar mecanismos, instrumentos y acciones afirmativas para que la población rural, especialmente las mujeres rurales, acceda a las condiciones básicas que le permitan participar plenamente en los procesos electorales
- b. Establecer un sistema de información que brinde información actualizada sobre las causas, obstáculos y consecuencias de la débil participación electoral de la población rural desde indicadores de género.
- c. Promover cambios en los patrones socioculturales de la población rural que limitan, restringen y menoscaban el ejercicio de su derecho al sufragio de manera libre y autónoma.

Ejes de intervención:

- a. Investigación e información para la toma de decisiones.
- b. Documentación de la población rural.
- c. Educación electoral.
- d. Mejora en la legislación y prácticas institucionales.

Líneas de acción y acciones

a.1 Levantamiento de información

- Elaboración de un censo sobre población rural indocumentada con datos desagregados por sexo, edad, condición social, etc.
- Elaboración de un diagnóstico sobre las causas y consecuencias de la indocumentación de la población rural, especialmente de la mujer rural, así como el impacto de su participación en los procesos electorales.
- Levantamiento de una línea de base con relación a la situación actual de la participación electoral de la población rural, especialmente de la mujer rural.

a.2 Promoción de investigaciones

- Fomentar investigaciones sobre participación electoral de la población rural mediante convenios con universidades públicas y privadas en los departamentos con mayor población rural

b.1 Campañas nacionales de documentación en la población rural

- Promover alianzas entre el RENIEC, los gobiernos locales, ONG´s y federaciones, tanto campesinas como amazónicas, para llevar a cabo a nivel nacional campañas de documentación, con prioridad en las mujeres rurales.

c.1 Información electoral

- Diseño de campañas informativas, debidamente validadas, en los medios de comunicación más accesibles a esta población; se tiene que tener en cuenta sus particularidades y especificidades.
- Capacitación a líderes y lideresas locales para que cumplan un papel de informantes adecuados en su comunidad.

c.2 Capacitación

- Incorporación de contenidos sobre educación electoral desde un enfoque de género e interculturalidad, adecuados para una población rural, en textos escolares a ser utilizados por las y los adolescentes rurales.
- Diseño y ejecución de planes de capacitación sobre educación electoral con maestros rurales, tenientes gobernadores y jueces de paz y lideresas por ser actores claves para las réplicas y la difusión de estos contenidos.
- Diseño de un programa de educación electoral uniforme —previamente consultado— para el uso de organizaciones estatales o de la sociedad civil comprometidas en labores de educación electoral.

c.3 Diseño de materiales educativos

- Elaboración de material educativo adecuado a la lengua en uso, grado de instrucción y sexo, validado en contenidos e imágenes que no afecten la dignidad de la población y de las mujeres, reproduciendo estereotipos con relación a la población campesina y amazónica.

c.4 Reclutamiento de capacitadores y personal de las ODPs

- Convocatoria y selección de personal destinado a la capacitación bilingüe, de preferencia de la misma comunidad o zonas aledañas.¹²
- Convocatoria y selección de profesionales encargados de conducir los procesos electorales bilingües y con conocimientos sobre la realidad local.

d.1 Implementación de mecanismos legislativos e institucionales

- Incorporar la promoción de la participación electoral de la mujer rural campesina e indígena como objetivo estratégico en el Plan de Igualdad de Oportunidades 2002-2005.
- Ampliar la interpretación de la política 11 del Acuerdo Nacional para el diseño de acciones dirigidas a la promoción de la participación electoral comprometiéndolo a todos los sectores políticos y de la sociedad civil para su ejecución.
- Promover la incorporación de nuevas causales para eximirse de la multa por no votar, de acuerdo con la realidad de la población rural y especialmente de las mujeres.
- Crear instancias descentralizadas de información, accesibles geográfica, económica y culturalmente para la atención de consultas o quejas durante cada proceso electoral.
- Incorporación de mecanismos que faciliten procesos de consulta, previa a la toma de decisiones en el proceso electoral, por parte de las ODPs a las comunidades campesinas y nativas u organizaciones existentes.
- Diseñar propuestas de capacitación del personal, principalmente de las y los responsables de la capacitación electoral, desde un enfoque de género e interculturalidad.

¹² Es importante eliminar obstáculos para la contratación de personal con secundaria completa por que ello elimina la posibilidad de contar con líderes y lideresas con amplia experiencia y legitimidad en sus zonas. Muchas veces se contrata promotores bilingües pero que residen en las capitales de los departamentos o las provincias más importantes lo cual implica, por ejemplo, dialectos distintos y actitudes paternalistas de los profesionales hacia los "indios".

d.2 Adecuación de proceso electoral a zonas rurales

- Instalación de centros de votación no sólo en colegios cercanos, sino también en comunidades campesinas o amazónicas para facilitar que las y los pobladores de zonas lejanas, especialmente las mujeres, por sus dificultades particulares de desplazamiento no lleguen a votar.

- Adecuación de formatos de cédulas de votación para la población rural que es principalmente analfabeta.

Bibliografía

Barrig, Maruja. 2001. *El mundo al revés: imágenes de la mujer indígena*. Buenos Aires. CLACSO.

Carrión, Julio *et al.* 1999. *Participación democrática en el Perú*. Mimeo, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Ciurliza, Javier. 1998. *Elementos jurídicos para la construcción de un concepto de ciudadanía en el Perú*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

CMP Flora Tristán. 2001. *Guía para el promotor y promotora de instituciones de la sociedad civil*. Lima, Programa de Desarrollo Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

Chanama, Raúl. 1980. "El Sufragio en el Perú", en *Socialismo y Participación* N.º 52. Lima, CEDEP.

De la Cadena, Marisol. 1996. "Las mujeres son más indias", en *Detrás de la puerta: hombres y mujeres en el Perú de hoy*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Fleury, Sonia. 1999. "La Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia adónde?", en *Nueva Sociedad* N.º 160.

Francke, Pedro. 2000. *Políticas sociales y construcción de la ciudadanía en zonas afectadas por violencia política*. Lima, MENADES y CONDECOREP.

Franco, Carlos. 1996. "Desigualdad social, cultura de la desigualdad y representación democrática: cuatro notas para el debate", en *Socialismo y Participación* N.º 75. Lima, CEDEP.

INEI. 2002. *Compendio estadístico 2002*. Lima, INEI.

López, Sinesio. 1997. *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú*. Lima, Instituto de Diálogo y Propuestas.

Monroe, Javier. 2001. *Educación electoral y ciudadanía. Una aproximación a la experiencia del SER (1994-2001)*. Lima, Servicios Educativos Rurales.

PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ZONAS RURALES

Oliart, Patricia. 2000. *Las mujeres de las zonas rurales y la vida política*. Mimeo, Lima, CEDEP.

Pinzas, Alicia. 1999. *Representaciones sociales en el mundo rural andino*. Mimeo, Lima, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

Plaza, Orlando. 1978. *Situación y Derechos Políticos de los analfabetos en el sector rural*. Documento del seminario realizado entre el 13 y 16 de noviembre de 1978. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

SERNAM. 1998. *Análisis de género: Guía para la elaboración de políticas públicas*. Chile, SERNAM.

Tanaka, Martín *et al.* 1999. *Participación democrática en el Perú*. Informe final presentado a USAID. Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Vargas, Mary. *Ejercicio de los derechos reproductivos en contexto de exclusión social*. Lima, estudio para la defensa de los derechos de la mujer.

Yañez, Ana María. 2001. *Mujeres y política: el poder escurridizo*. Lima, Manuela Ramos.

Zevallos, Emma. 2002. *¿La política?, percepciones y conductas políticas en mujeres y varones rurales*. Lima, CEDEP.

Haciendo cultura democrática

MARCO PALOMINO MEDINA *

I. DISCURSO Y PRÁCTICA DE PRINCIPIOS

Uno de los principales problemas en las zonas rurales es que los electores no le encuentran sentido a su participación electoral, no asumen las elecciones como un acto que influirá significativamente en sus vidas cotidianas. Para encontrar una explicación a este hecho, debemos considerar el centralismo de décadas, de Lima en contra de los departamentos y de las capitales de éstas en contra de las provincias, los distritos y las comunidades; la postergación a la que han estado expuestos, y aún lo siguen estando; la discriminación racial, la corrupción en las instituciones públicas y privadas: todo esto ha devenido en desconfianza hacia el Estado y las instituciones en general. Se entiende claramente que revertir esta situación es una responsabilidad y un reto compartido de todos los peruanos y peruanas.

Asimismo, la participación ciudadana, la transparencia, el ejercicio de la democracia y la ciudadanía, entre otros aspectos, están poco desarrollados

* Sociólogo, con experiencia en gobiernos locales y Capacitación Rural. (Segundo Puesto)

en nuestro país. Prima en nuestra cultura política considerar normal que no se consulte a los “objetos” de la intervención, que no se entregue información o que ésta sea dada parcial e inoportunamente; así como impera el trato autoritario, entre otros.

Es precisamente en este terreno en el cual trabaja la ONPE. Es ahí donde tiene que promover y articular los procesos electorales con las necesidades sociales e ir sembrando una cultura democrática. Las propuestas para que se promueva la participación de los electores en zonas rurales están basadas tomando en cuenta lo dicho anteriormente. De esta manera se contribuirá desde la ONPE a superar esta realidad. Hubiera sido más interesante que el presente ensayo se amplíe a miembros de mesa; sin embargo los criterios aquí planteados para trabajar con los electores también pueden ser “aplicados” a los miembros de mesa.

Recientemente la ONPE se ha regido por los principios de participación, transparencia, neutralidad política, honestidad y eficiencia. El ensayo que presento pretende dar nuevos puntos de vista de lo que se entiende por ellos y cómo la aplicación de estos criterios podría mejorar la participación de los electores en las zonas rurales del Perú.

Los estudiosos señalan que la *ciudadanía* se entiende como el sentido de pertenencia de los individuos a una comunidad política, pero también es participar en la organización de ésta y disfrutar de los frutos que brinde; entender que no sólo se tiene derechos sino también deberes, entre otras características que por el momento no quiero recalcar.

La primera característica que quiero resaltar es que el sentirse parte de una sociedad tiene que ver no sólo con su pasado, que puede ser glorioso o no, sino también con la historia que se va construyendo en estos momentos y la labor de la ONPE puede favorecer enormemente en la construcción de la ciudadanía en este proceso.

En el caso de esta institución electoral, que organiza, planifica y ejecuta los procesos electorales, la transparencia que practique, la participación, la honestidad, la confianza que genere, entre otros, tiene que ser incuestionable. De esta manera también se está construyendo ciudadanía en el Perú y se está aportando de manera decisiva con nuestra cultura política e incipiente democracia. La otra característica que quiero resaltar del concepto de

ciudadanía es el relativo a la participación de los individuos en la organización de la sociedad y en la participación de los frutos que ésta brinde.

Participar es un acto social que se entiende como “tomar parte” y también como “compartir”. La participación ciudadana es un concepto que si no se asocia con el poder político carece de sentido. Esto quiere decir que este “tomar parte” y “compartir” no son cualquier acto social, sino que son actos que tienen que ver con la participación de la ciudadanía en el poder.

En el mismo sentido, quiero destacar que se debe considerar la participación ciudadana como derecho humano fundamental de la persona, como el derecho que tienen las ciudadanas y ciudadanos para intervenir en la organización de la sociedad, *no sólo en la ejecución de los planes sino también en el diseño y evaluación de los mismos.*

Es cierto que la ONPE hoy tiene mayor apertura hacia las opiniones y sugerencias de los diversos actores sociales y electorales en particular; esto se evidencia en la mayor coordinación con las diferentes instituciones estatales y de la sociedad civil, sin embargo, éstas aún son muy limitadas.

La ONPE planifica, organiza y ejecuta el proceso pues ésa es su función; sin embargo, podría poner mayor énfasis en convocar y escuchar las opiniones de la ciudadanía en aras de un mejor proceso electoral. Esta misma actitud que se da a nivel nacional es replicada por las ODPEs, por los capacitadores e informadores electorales y, en general, por el personal de la ONPE.

Los planes de capacitación, por ejemplo, son diseñados por los capacitadores y corregidos por los jefes de las ODPEs. Para ello no se tiene como norma consultar con los actores electorales y de manera particular con los electores que cuentan con diversas organizaciones. Si estos planes se sometieran a consulta antes de la ejecución, la ONPE estaría involucrando a la ciudadanía desde el momento del diseño de los planes y éstos tendrían mayor posibilidades de éxito ya que tendrían un mayor respaldo al momento de ejecutarse. Esto es replicable también en cada distrito encabezado por cada coordinador distrital. La retroalimentación es casi una necesidad concomitante antes, durante y después de cada actividad de promoción, entrenamiento y capacitación.

La forma cómo participan los electores la desarrollaré en la parte metodológica, ahora lo que quiero subrayar es que la participación ciudadana tampoco se limita al diseño y la ejecución; también debería darse en el momento de la evaluación del proceso. Se estima que en la ODPE sólo se tengan impresiones del trabajo con los electores, no es una norma dentro de cada una de ellas evaluar este trabajo; realizadas las elecciones, por lo general cada uno se preocupa del repliegue y de sus informes. Lo que sí es costumbre son las evaluaciones, con los capacitadores, convocadas por la Gerencia de Formación y Capacitación Electoral (GFCE). Pero, como podrá notarse, esto se limita a las opiniones desde la ONPE, sería importante que existan reuniones de evaluación del proceso electoral con los mismos electores y recoger las impresiones de nuestro trabajo desde fuera lo cual, sin duda, es diferente a la casi "introspección" a la que estamos acostumbrados.

Esto que parece algo operativo encierra el criterio de considerar como sujetos a los ciudadanos y no solamente como objetos de los procesos sociales y, en particular, de los procesos electorales. Es convocarlos desde el principio hasta el final, es superar el criterio de que los ciudadanos cumplen con su deber solamente al emitir su voto. Es más, la participación ciudadana continúa con la vigilancia de las autoridades elegidas; sin embargo, esto escapa a las funciones de la ONPE lo que no quiere decir que durante los procesos electorales no se pueda aprovechar para desarrollar las capacidades de vigilancia. Este criterio puede ser aplicado a todas las actividades de la ONPE, por ejemplo en las convocatorias y selección de personal ¿por qué no se puede contar con observadores de los electores organizados?

Como podrá notarse, la participación no puede desligarse de la transparencia. Creo que debemos superar el miedo a ser realmente participativos y transparentes y confiar en que estos procesos nos permitan sumar esfuerzos y compartir responsabilidades entre el Estado y la ciudadanía, veremos que los resultados son mejores de los que tenemos hasta hoy. Aquí debo aclarar que se debe entender el término *miedo* como el desconocimiento o la falta de confianza en los medios personales o institucionales ante preguntas o situaciones que no se pueden afrontar con solvencia o que, dada la situación política, resultan impertinentes pues la verdad es impertinente muchas veces.

Sobre la Ley N.º 26300

Por otro lado, la Ley N.º 26300 de Participación y Control Ciudadano no es muy conocida y menos aplicada por los ciudadanos y las ciudadanas en las zonas rurales particularmente. En parte, por falta de información y porque, en lo fundamental, no fue producto de un movimiento social, sino resultado de presiones de organismos internacionales; pero, en general, porque no existe aún en el Perú una cultura de participación. Se considera normal que los electores sólo participen al momento de votar, lo anormal en estos momentos es pensar que su voz pueda ser escuchada y sus propuestas pertinentes aplicadas desde un inicio hasta el final de un proceso electoral.

Es en las zonas rurales en donde menos se hace uso de los derechos de participación y control, los referéndums municipales, las demandas de rendición de cuentas, los comités vecinales, etc., son prácticamente inexistentes.

Otro de los factores, que impide el ejercicio de los derechos allí consignados, es el alto porcentaje de firmas para los diferentes tipos de participación lo cual se constituye en una barrera muy difícil de superar, más aún en zonas rurales donde la población está dispersa. Otro de los errores de esta ley es que los pasos están más o menos claros en el caso de la revocatoria, mas no así en las demás formas de control.

Sumado a esto, la última experiencia de revocatoria, donde los altos porcentajes requeridos para lograr la misma, entre otros factores, atentó contra la naturaleza de este derecho y dejó un mal precedente para otras iniciativas de participación y control ciudadano en el futuro

Considerando todos estos factores, correspondería poner al debate esta ley y recoger de manera descentralizada las opiniones de los ciudadanos y las ciudadanas, y de todas las instituciones que tengan que ver con el tema, para adecuarla a la realidad y a las necesidades sociales. Su renacimiento debe ser fruto de esta interlocución en todo el país.

Otorgarle su naturaleza a la democracia: Voto voluntario y derecho al voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales. Esta reflexión es válida para zonas rurales y urbanas, la planteo porque creo que es fundamental para el fortalecimiento de la democracia en el Perú.

Si la democracia supone práctica de las libertades políticas de sus ciudadanos y ciudadanas, entonces el ejercicio del voto debe ser sólo un derecho y no una obligación; asimismo, los miembros de las FF.AA. y la PNP deberían tener el derecho al sufragio pues la naturaleza de sus funciones no es razón para recortarle su ciudadanía.

Esta negación del sufragio a los militares, que se estableció a principios de la república (1834) y posteriormente ampliado a los policías, se justificaba en la medida que el voto en las mesas de sufragio se desarrollaba en un ambiente violento, donde los partidarios de los candidatos se enfrentaban armados por el control de una mesa de sufragio. El voto secreto y la prohibición de portar armas en el recinto electoral, y habiéndose realizado muchos avances en la cultura política en este aspecto, un militar o un policía no podría constituirse en una amenaza para el proceso.

Superadas, en lo fundamental, estas razones no existen motivos para mantener este recorte de derechos. Esta propuesta no es nueva y se aplica en Suiza, Bélgica, Italia, Alemania, Francia, España, Gran Bretaña, Brasil, México, entre otros países.

Reconocer este derecho permitiría fortalecer las relaciones entre civiles y militares (tan necesaria en América Latina) y profundizar la democracia en nuestro país. En el mismo sentido, el voto obligatorio y la sanción a quienes no acuden a votar atentan contra la naturaleza y la definición de democracia; atentan contra la libertad individual de las ciudadanas y los ciudadanos.

Este criterio se sustenta en que nuestra cultura política no está preparada para ejercer una real democracia, que mediante la coerción y la represión se desarrollará una supuesta “cultura democrática”. *Ésta jamás surgirá con mecanismos que niegan lo que quieren promover. Se debe optar por la promoción de la educación ciudadana permanente y, desde la niñez, en las escuelas, las organizaciones sociales;* a través de partidos, Estado, instituciones democráticas, etc. Y lejos de castigar se debe optar por premiar a los distritos de mayor participación ciudadana.

¿Quién puede estar en contra de reconocer la importancia de la transparencia?

De manera declarativa, el problema es ejercer la transparencia en la práctica. La ONPE, por la naturaleza de sus funciones y por los principios que manifiesta, está obligada a ejercerla de manera real.

La ONPE no es la excepción en este caso, pese a que su naturaleza le obliga a serlo. El presupuesto de las ODPEs, por ejemplo, debe ser un documento público; sin embargo, en la práctica no es así, en la mayoría de los casos ni siquiera es conocido por el propio personal que labora allí. En todas las evaluaciones que se hace al final de los procesos es una constante que los capacitadores se quejen porque no conocían cuánto dinero tenía la ODPE para este rubro; se les dice que no hay dinero suficiente para capacitación y finalmente la ODPE devuelve el dinero destinado para este fin a la central de la ONPE como si esto fuera sinónimo de una labor eficiente.

En el mismo sentido, la información relacionada con la ubicación de las mesas de sufragio se maneja casi como un secreto. Si bien esto sale publicado en el diario oficial *El Peruano*, éste no es un medio que acostumbra leer la población. Las ODPEs deberían entregar sin reparos esta información a los medios masivos de comunicación que constantemente lo solicitan.

Si en ambos ejemplos, y en toda la actividad de la ONPE que no signifique poner en riesgo el proceso, se practicara la transparencia, se ayudaría grandemente a la promoción de la participación de los electores rurales y a la construcción de una cultura de transparencia a la que no estamos acostumbrados.

Nos parece normal que se oculte información, muy pocos se indignan por ello; debemos ejercer y promover la cultura de la transparencia, ella nos ayudará a exigirnos más, tendremos mayor legitimidad y los ciudadanos y ciudadanas tendrán más poder para ejercer sus derechos.

II. EDUCACIÓN E INFORMACIÓN ELECTORAL PARA EL ELECTORADO RURAL

Auténticos educadores

El enfoque que tiene la GFCE con relación al tema educativo, en lo fundamental, es el pertinente y lo plantea y desarrolla con mucho profesionalismo. Aquí el problema principal es que este enfoque se queda, por lo general, en el camino.

Cuando los promotores y capacitadores participan de las capacitaciones de esta gerencia, se desarrolla con ellos el enfoque educativo, las estrategias, los contenidos, la metodología, etc. Sin embargo, la mayoría de estos participantes no plasman en la práctica todos estos criterios, el problema se vuelve crítico cuando se trata de los coordinadores electorales. Recuerdo el siguiente caso que me ocurrió en un distrito de Huancavelica con un capacitador:

Era un taller de capacitación en un local cerrado con una participación de unas 15 personas, aproximadamente. El tema introductorio que estaba planteado desarrollar era, precisamente, el concepto de participación, precisamente. Para esto el capacitador había traído en una cartulina la definición de dicho concepto y se proponía pegarlo en la pared y explicarlo. A la señal sutil que se le dio sin desautorizarlo, recordó que él tenía que construir el concepto con los participantes y comenzó a preguntar qué era lo que sabían sobre "participación" y anotaba en un papelógrafo las opiniones. Luego de ello, pretendió pegar su cartulina encima de las anotaciones que había hecho en el papelógrafo con las opiniones vertidas por los participantes; ante una nueva señal, similar a la anterior, se acordó, seguramente, de las capacitaciones de la GFCE y retiró su cartulina e hizo el esfuerzo por construir el concepto a partir de lo que había opinado la gente. En la evaluación de este taller obviamente se conversó en extenso sobre esto.

Entre otras cosas, este caso pone en evidencia que la capacitación del capacitador no terminó de implantarse, que todos los seres humanos somos complejos y que cada sesión de capacitación, siendo un acto nuevo y único, debe comenzar, siempre comenzar.

Se cuenta con bastante información electoral tanto para electores como para los miembros de mesa. Con esta información se les tiene que capacitar sobre los procedimientos electorales, pero el tiempo del que dispone el participante es relativamente corto. En estos casos, lo más frecuente es que se opte por “bombardearlo” de información, marearlo con las llamadas “casuísticas” y supuestamente salen de la capacitación listos para cumplir su deber cívico. Finalmente, lo expositivo fue lo que primó y lo participativo quedó de lado “no se ajusta a la realidad” dicen muchos.

En los ejemplos se puede notar claramente cómo es que van quedando en el camino los criterios del facilitador, de los participantes, la construcción de conocimientos, los saberes previos, etc. Al menos este capacitador recordaba y luego ponía en práctica lo cual evidenciaba que en realidad sí sabía el tema, de lo que se trataba en realidad era de la actitud que él asumía. Quizá cuando esté sólo frente a los electores o miembros de mesa vaya con su cartulina nuevamente y no recoja las experiencias de los asistentes pues aquí no se podría hablar de participantes, o peor aún tenga un trato autoritario y menosprecie a las personas. Si esto se da en el personal que ha sido capacitado directamente por la GFCE entonces es de suponer, y puede ser verificado empíricamente, que se da con mayor frecuencia y con errores mayores en los coordinadores electorales porque *por el efecto cascada de las capacitaciones siempre van quedando contenidos, estrategias... en fin.*

Desde mi punto de vista éste es el problema principal en la parte educativa de ONPE. La forma de cómo disminuir dicho problema sería ampliando los alcances de la GFCE a cada una de las ODPEs. No me refiero a que el personal de la gerencia visite permanentemente las ODPEs, sino que se cuente con personal altamente calificado y capacitado permanentemente en todo el país. Lograr este objetivo significa que existan las ODPEs de manera permanente, al menos una por región con un promotor/capacitador a tiempo completo.

Aplicar esta propuesta podría demorar algo de tiempo, mientras esto suceda se puede *profesionalizar a un equipo selecto de personas que de alguna manera hagan carrera en educación electoral.*

Los llamados capacitadores de avanzada son la base de este *equipo*. A ellos en periodos no electorales no se les debe dejar totalmente sueltos, sino que por el contrario se les debe capacitar permanentemente de tal manera que desarrollen sus capacidades y se pueda dar la extensión de la GFCE a escala nacional en todas las ODPEs. Esto permitiría también que este personal tenga la seguridad de que se contará con ellos en los procesos electorales y puedan estar disponibles para ello. De esta forma, se estarían reduciendo los defectos que siempre se encontrarán en el efecto cascada de la capacitación.

Competencias a desarrollar ¿sólo contenidos?

Un aspecto importante que la GFCE está descuidando es que el desarrollo de capacidades tiene que ver con tres competencias fundamentales: conocimientos, habilidades y actitudes. Si bien esto es conocido y se realiza en sus capacitaciones, no se promueve adecuadamente a que se haga lo propio con los electores y los miembros de mesa. Esta situación se ve evidenciada cuando los capacitadores no saben hacer un diseño metodológico por competencias, así como cuando en el ejercicio de sus funciones enfatizan la parte de transmisión o construcción de conocimientos.

Un aspecto que debería reforzarse, por ejemplo, es poner más énfasis en el desarrollo de *habilidades* de los electores no sólo en la promoción del ejercicio del voto, sino también en el ejercicio de su derecho de participación en todo el proceso desde un inicio hasta la evaluación del mismo.

Por último, el otro aspecto fundamental son las *actitudes* a desarrollar en dos niveles. Uno con relación a la actitud que deba tener el personal de la ONPE y el otro referido a las actitudes que se deben promover, desde la ONPE, en los electores y miembros de mesa.

En el caso que se mencionó sobre el capacitador de Huancavelica, donde pese a tener las nociones de una capacitación participativa no lo realiza y evidencia que el problema aquí era de su *actitud* frente a la capacitación; probablemente le parecía más fácil lo expositivo que la construcción de conocimientos a partir de los participantes, o quizá desconfiaba de los saberes previos de ellos, etc. Existen otros casos donde se llega tarde a las capacitaciones, no se prepara las mismas, se es autoritario, se burlan de las opiniones de los participantes, se margina a la mujer, etc. Lo importante es

la actitud que tiene el capacitador o promotor frente a los electores o miembros de mesa.

Desde la ONPE se tiene que poner más atención a la selección de personal, además de promover actitudes como el trato horizontal, comportamiento democrático, concertación, respeto y promoción de las opiniones de los participantes, compromiso real con los principios de la ONPE, etc. Insisto en que manteniendo en contacto y capacitando permanentemente a los capacitadores de avanzada se puede también mejorar en este aspecto.

Creo que el personal de la ONPE debería tener muy claro que enseñar al elector a que marque bien su voto o que el miembro de mesa llene bien las actas son, en realidad, actividades que carecen de sentido si no se entienden éstos como procesos de construcción de ciudadanía y de la democracia en el Perú.

Participar en el proceso electoral por no ser multados o por recibir un pago o estímulo material, o votar por alguien porque nos ofreció trabajo, son actitudes muy usuales en los electores, actitudes que tenemos que cuestionar aprovechando la información y educación electoral que realiza la ONPE. En el mejor de los casos debe tratarse temas como la ciudadanía, democracia, participación, vigilancia, descentralización, etc., que permitan desarrollar actitudes favorables para un voto bien informado y consciente; con un miembro de mesa que acude orgulloso por el aporte que da al país y se preocupó por estar bien capacitado. La forma de tratar esta capacitación debe ser vinculada con la realidad de los participantes, encontrando las vinculaciones que hay entre el proceso electoral y los resultados que tienen mucho que ver con el país, con su región, su distrito y, en particular, con su vida diaria; de lo contrario nadie se podrá sentir identificado con un proceso que no le afecta positiva o negativamente.

Para terminar este punto, la GFCE debe poner énfasis en el desarrollo de capacidades en sus tres aspectos principales: conocimientos, habilidades y actitudes. Asimismo, debe promover y hacer un mayor seguimiento para que los capacitadores hagan lo propio y no se limiten a la transmisión o construcción de conocimientos en el mejor de los casos. El diseño por competencias y la ejecución de las capacitaciones en ese sentido, debería ser una obligación para todos los capacitadores de las ODPEs, he aquí una tarea más para la GFCE.

Metodología participativa no es sinónimo de dinámicas

Otro aspecto que debe tenerse muy claro es que construcción de conocimientos o metodología participativa no son sinónimos de dinámicas. En muchos casos esto se confunde y las capacitaciones se convierten en una suma de dinámicas que no ayudan a lograr las competencias planteadas y los participantes se retiran molestos porque sólo se dedicaron a jugar.

Cada dinámica tiene su objetivo, su espacio y su momento. Es necesario tomar en cuenta qué es lo que se busca con ellas, con quiénes se está aplicando, si les incomodará o les gustará aprender de esa manera y, por último, saber en qué momento se aplica es muy importante porque otorga también la pertinencia de cada una de ellas.

Tomar en cuenta estos criterios es particularmente importante en zonas rurales donde algunas dinámicas pueden ser consideradas ofensivas para sus costumbres o ideas. Por ello, es importante tener en cuenta que no todas las dinámicas son aplicables a todas las realidades y puede optarse por *crear nuevas dinámicas* tomando en cuenta algunos criterios que consideren a quién me dirijo, espacio, tiempo, ideas, costumbres, qué es lo que quiero lograr, etc.

La capacitación a distancia en zonas rurales y los Equipos Regionales de la ONPE

Mejorando las capacidades locales se promoverá de una mejor manera la participación de los electores en zonas rurales, así como el componente educativo a distancia. Los Equipos Regionales de la ONPE tienen que aportar en este proceso.

El Programa de Formación Flexible (PFF) de la ONPE fue positivo como primera experiencia; pero, tiene que superar algunos errores. Entre ellos se puede mencionar que no cuenta con el componente presencial que podría y debería tener y para ello los Equipos Regionales jugarían un papel importante. El PFF que implementó la ONPE fue exclusivamente a distancia y permitió que, en innumerables casos, otras personas respondan por los inscritos; se resolvía en grupo donde algún conocedor del tema contestaba por muchos y muchas, etc. Con el complemento presencial podría superarse en parte este problema. Y debería de hacerse de manera descentralizada en las 25 regiones del país.

Se debería contar con ODPEs permanentes, al menos una por región; actualmente se tiene equipos regionales. En lo que respecta a capacitación, cuentan con “especialistas” los cuales, en realidad, manejan más y mejor los temas de gestión de procesos electorales que la educación electoral. Obviamente no han primado los criterios de seleccionar al profesional con el perfil adecuado; sin embargo, creo que esto es algo fácil de corregir. Lo importante aquí es resaltar que los equipos regionales pueden y deben cubrir todas las regiones del país con las capacitaciones presenciales.

¿Los costos para ello? Lo ideal es que salga del tesoro público, pero si no se puede habría que plantearse la posibilidad de que estas capacitaciones tengan un precio y el certificado tendría que contener el número de horas de la capacitación y no como el entregado en la experiencia pasada donde no dice nada al respecto, además de restarle importancia a dicha capacitación.

El regreso de la experiencia de los promotores electorales

Esta experiencia, que consistió en destinar personal para que se encargase del trabajo de promoción de la participación de los electores, y que tuvo muy buenos resultados, *debería ser asumida institucionalmente por la ONPE* y no depender de la cooperación internacional la cual se agradece y no se descarta.

Los ciudadanos y las ciudadanas sin información o con poca información carecen de poder, son más propensos a que se pisoteen sus derechos; el voto desinformado o mal informado trae consecuencias desastrosas para los distritos, regiones y el país en general. Por ello, es necesario considerar a los electores como un actor electoral fundamental en los procesos electorales y sociales y que ello se vea reflejado en el organigrama de la ONPE, con personal exclusivo y especializado para que se encargue del trabajo de promoción con ellos.

Algunos podrán decir que del trabajo con electores también se encargan los capacitadores, es cierto pero cierto es también que se les dice que su prioridad son los miembros de mesa y su trabajo es medido de manera fundamental por los resultados que obtengan con este segundo actor electoral.

Mientras no se modifique el organigrama de la ONPE, donde no existe la figura del *promotor electoral*, lo que se podría hacer es duplicar el número

de capacitadores electorales destinando a uno de ellos para la labor de promoción con electores de manera prioritaria.

Esto choca muchas veces con criterios tecnocráticos de algunos funcionarios de la misma ONPE quienes no valoran suficientemente la labor de educación e información electoral y asumen que lo más importante es la parte organizativa y operativa del proceso que tenga que ver con la producción de los materiales electorales, despliegue, repliegue, acopio rápido de actas (ACRA), etc.: sin valorar como corresponde la participación de los electores de forma informada y consciente y menos aún en involucrarlos desde el principio hasta la evaluación de los procesos.

Debería partir de la ONPE la iniciativa de contar nuevamente con los *promotores electorales*, pero esta vez como parte del organigrama y dándoles la importancia que se merecen. La reforma constitucional que se viene podría servir de base legal para iniciar este camino.

Algunos criterios importantes sobre el trabajo educativo en zonas rurales

El trabajo en zonas rurales es más difícil que el que se realiza en zonas urbanas ya que los procesos de ciudadanía y democracia están poco desarrollados allí y la desconfianza hacia el Estado es más acentuada por las razones señaladas al inicio. Por ello, en el trabajo de promoción y educación con electores es importante tener en cuenta algunos criterios que consideren las ideas, costumbres, geografía, clima, cultura, etc. He aquí algunos de esos criterios:

- **Involucrarlos en todo el proceso.** si el líder ha participado desde el diseño de las capacitaciones nos iremos ganando su confianza y se sentirá parte del mismo y apoyará con más entusiasmo. Se contribuye así a superar la desconfianza hacia las instituciones estatales.
- **Los líderes en el campo, por lo general, gozan de mayor legitimidad.** tienen mayor poder de convocatoria, su palabra es respetada, etc., pues han sido elegidos en procesos democráticos basándose en sus costumbres. Además de nuestros principios, por ello, es muy importante ganarse la confianza del líder, sin esto sería muy difícil acceder a la comunidad. Por ello, lo primero que se debe hacer cuando se llega a un pueblo es visitar a las autoridades y a los líderes locales, o en su defecto a las personas principales del pueblo, identificarse e informar sobre el objeto de su presencia.
- **Las noticias y rumores se difunden rápidamente en la comunidad.** todos están atentos a lo que uno hace o dice, por ello debemos tener mucho

cuidado con lo que uno hace o dice. Procurar que nuestro comportamiento público y privado no sea motivo de reproche o de interpretaciones equivocadas.

- **Identificar a los líderes sin cargo**, éstos pueden ser dirigentes o autoridades anteriores o quizá los ancianos, etc. Pues tienen mucha influencia sobre la comunidad, pueden ayudar u obstaculizar el trabajo.
- **Respetar las tradiciones y costumbres del pueblo**, porque es para ellos fuente de identidad y se sienten orgullosos de ello. Esto los hará sentirse bien y el trabajo se realizará más fácilmente.
- **Evitar tocar temas o alusiones religiosas**, pues pueden tener diferentes opciones y siempre este tema es muy susceptible, es mejor evitar problemas.
- **Considerar la noción del tiempo en el campo**, ellos se rigen mayormente por la salida y puesta del sol, se levantan y se acuestan temprano. Se debe tener esto presente para las convocatorias.
- **Procurar no rechazar la comida que ofrecen**, pues se sentirán ofendidos, a menos que sea por una causa justificada.
- **Convocar a las asambleas o talleres por escrito**, dirigido a una autoridad local; esto le da formalidad a la convocatoria, ellos valoran mucho este hecho.
- **Asistir puntualmente a la convocatoria**, pese a las distancias el hombre y la mujer rural son muy puntuales; es una falta de respeto llegar tarde y peor aún faltar a las asambleas o talleres. Será considerada una ofensa y se perderá la confianza y credibilidad.
- **La hora de inicio y duración de la reunión debe ser concertada con las autoridades y líderes locales**, ellos conocen la disposición de tiempo de sus representados.
- **Tratar con respeto a todos**, al margen que sean ricos o pobres, autoridades o comuneros, hombres o mujeres, adultos o niños.
- **Saludar a todas las personas con cortesía y respeto**, en las zonas urbanas esto sería imposible pues nos pasaríamos todo el día saludando, pero en el campo la población es mucho menor y se acostumbra saludar a todos.
- **Evitar hacer ostentaciones de lo que se tiene**, ellos compararán inmediatamente su situación con la del visitante. Así como pueden ser muy hospitalarios es bueno compartir con ellos cuando se presente la ocasión.
- **No dejar ninguna deuda en la comunidad**, es mejor procurar pagar todos los servicios requeridos, sólo si se niegan insistentemente se puede dejar de hacerlo.

- **Trato horizontal.** desterrar el criterio de que las autoridades locales están al servicio de los representantes del Estado, el trato debe ser respetuoso y educado con las autoridades y pobladores; buscar la colaboración voluntaria, no la imposición.
- **Atender siempre a la gente,** no hacer esperar mucho, menos cancelar una cita; evitar los “regresa mañana”, “estoy cansado”, “hoy es domingo”, etcétera.
- **Evitar abstracciones y teorizaciones,** los ejemplos son muy útiles; pero tienen que ser pertinentes con su realidad y costumbres, si se promueve la ejercitación de los temas mejor aún.
- **Asumir que la naturaleza está muy vinculada con la vida y creencias de los pobladores rurales,** esto nos puede ser muy útil cuando diseñemos los materiales, los ejemplos y los contenidos que queremos construir.
- **Las dinámicas de animación, reflexión, etc., deben también ser las pertinentes,** tener cuidado con herir susceptibilidades.
- **Los mensajes deben ser sencillos y claros,** ayudarse con medios visuales, auditivos, etc. Promover la participación de todos y todas pues son muy participativos si se les sabe motivar; la dinámica de grupos es un instrumento muy eficaz para compartir los conocimientos y aprender colectivamente, además de contrarrestar el cansancio.
- **Construir los conocimientos a partir de las experiencias de los participantes** y redondear las ideas que queremos que se fije. Antes de acabar el taller se debe reforzar las ideas centrales de la capacitación.
- **Asumir que el proceso de aprendizaje es mutuo,** aprenden los participantes como el facilitador.
- **Lo ideal es que se hable en la lengua materna,** ya sea ésta shipibo, quechua, aymara, aguaruna, etc. Pues así no tendrán que demorarse en traducir del castellano a su idioma, con el que están acostumbrados a pensar, pues se piensa en determinado idioma. Esto facilitará notablemente la capacitación y se generará un clima de mayor confianza.
- **Después de cada taller hacer evaluaciones rápidas con los participantes,** para esto hay varias técnicas muy adecuadas.
- **La evaluación final de todo el proceso de capacitación de la ODPE debe contar con los actores locales con los que se diseñó,** para saber lo que se logró, los aciertos y errores, el cumplimiento de responsabilidades, etc. Esto nos será muy útil para reflexionar sobre nuestro trabajo y además se reforzarán los lazos de confianza con ellos pues entenderán que no fueron utilizados para las convocatorias, sino que su opinión es muy importante para nosotros en todo el proceso.

III. ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES EN ÁREAS RURALES

Descentralización real

No se debe pensar que porque existen las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales la labor de la ONPE es descentralizada. En realidad esto es sólo un paso pues existe centralismo respecto del país, respecto a Lima y también existe centralismo al interior de las circunscripciones electorales respecto a la sede de la ODPE.

Esto último, que es poco trabajado y entendido, se refiere a que la labor de la ODPE en lo que respecta a la información y educación del electoral se limita a las zonas más cercanas por diversos motivos, entre los cuales se pueden señalar: La jefatura de la ODPE quiere tener a los capacitadores en la oficina “donde pueda verlos”, “pues si se van a zonas más alejadas podrían irse a otro sitio”, no se destinan los recursos económicos para esto por considerarlo poco importante, menor población electoral que en capitales de distrito o provincia, desidia del capacitador e informador electoral, entre otros. Esto lleva a que la labor de la ODPE en realidad sea centralista en su circunscripción electoral consciente o inconscientemente.

Lo que correspondería, en primer lugar, sería tener claridad sobre esta situación, que siempre sucede en todas las ODPEs, y plantearse el reto de descentralizar la labor de la ONPE con los escasos recursos que se tiene. La falta de claridad o voluntad no debe ser un motivo de centralismo lo cual en la práctica resta derechos a los ciudadanos que viven en zonas más alejadas de la selva, sierra y costa del Perú; ellos son tan ciudadanos y ciudadanas como los que vivimos en zonas de mayor concentración o en capitales.

Otro aspecto de descentralización, que ya se adelantó en el capítulo de participación, es la producción de materiales electorales educativos y de información. Sería muy importante el destinar un **fondo económico exclusivo para la producción de materiales educativos y de información en cada una de las ODPEs**, que deberán recoger las características del lugar, ya sea música, imágenes, costumbres, ideas, colores, materiales, etc., y que redundará en una mejor educación e información electoral pues los electores se sentirán más identificados con

estos materiales que con los diseñados desde Lima. Esto no excluye de ninguna manera los materiales que crea y diseña la GFCE, en realidad es algo complementario.

Se señalaba también que se podía estimular la creatividad en relación con estos materiales, premiando a los tres mejores materiales educativos o de información electoral creados en las ODPEs. Pienso que esto hará que los capacitadores e informadores electorales se esfuercen más de lo que ya nos tienen acostumbrado por hacer cada vez mejor sus propios materiales, estimulará de manera particular su creatividad.

Si el presupuesto de ONPE no cubre la realización de estas propuestas quizá se pueda conseguir la cooperación internacional para ello, o por último un certificado a los ganadores entregado por el Jefe de la ONPE o por el Gerente de la GFCE, no cuesta prácticamente nada, pero es de mucho valor para quien lo recibe.

Trabajo en equipo y liderazgo en las ODPEs

No es nada nuevo hablar de esto, sólo quiero reforzar que se debe poner mucha atención en la selección de personal, desde el jefe o la jefa, que tiene que contradecir el nombre de su cargo y ser más bien un líder o una lideresa, hasta el portero que es la primera persona con quien el elector o cualquier persona se encuentra cuando acude a la ODPE.

Es natural que una persona quiera resaltar su trabajo, lo importante es que se entienda que ganando el equipo con buenos resultados ganan todos y que las cualidades de cada uno siempre son notorias. **Es importante asumir que existen varios tipos de inteligencia**, donde algunas personas se pueden caracterizar por el número de éxitos con eficiencia y eficacia con que resuelven los problemas cotidianos y de largo plazo en lo personal y grupal, otro por su dinamismo, otro por tener cualidades de organizador, otro más bien poniendo la pausa y reflexionando, etc. No se trata de que uno sea mejor que el otro, sino que cada uno de nosotros sea único y podamos, y debemos, aportar todas nuestras cualidades en el trabajo y en cualquier relación social. Para esto es muy importante la labor del líder que pueda identificar las características de los individuos y las sepa “explotar” en el mejor sentido de la palabra.

El trabajo en equipo de la ONPE y de las ODPEs tiene repercusión directa sobre todos los aspectos del proceso electoral y, de manera particular, en el trabajo con los electores. No es lo mismo un capacitador o coordinador electoral que se siente desprotegido, y que la ODPE no lo apoya en su trabajo, que un capacitador o coordinador electoral que se siente seguro de sí mismo y respaldado por el equipo de la ODPE y que cualquier error o vacío suyo puede ser cubierto de manera solidaria por sus compañeros o compañeras. Un paso en este sentido debe ser convertir en una norma las reuniones periódicas de coordinación de todo el equipo de la ODPE. El estado anímico es fundamental en todo tipo de trabajos. Pero el trabajo en equipo no sólo da un buen estado anímico, sino que también se comparten criterios, experiencias y se convierte en apoyo y fuerza colectiva real.

Campaña de actualización de direcciones por parte del RENIEC

Una de las principales causas del ausentismo electoral, en zonas rurales particularmente, es que los ciudadanos y las ciudadanas no han actualizados sus nuevas direcciones. Por ello aparecen en las mesas de sufragio donde corresponden a la dirección que figura en su DNI o LE. Si bien este hecho es una responsabilidad individual, el RENIEC podría llevar a cabo campañas de actualización de datos que reducirían notablemente el ausentismo electoral por este motivo y se daría mayores facilidades a los ciudadanos para que puedan ejercer su derecho al sufragio.

Evitar hacer las elecciones en épocas de lluvia

En ciudades como Lima, por ejemplo, da lo mismo que las elecciones se realicen en febrero o en julio; pero en las zonas rurales realizar las elecciones en épocas de lluvia los complica demasiado. En esa época las carreteras están pésimas, los ríos están muy cargados, hay deslizamientos de cerros, se mojan los materiales electorales y de capacitación, dificultades para transportarse inclusive a pie, interrupción de las asambleas con los electores, dificultad para convocarlos y reunirlos, etc.

Es cierto que la ONPE ya sabe mejor que nadie estas dificultades, lo que sucede es que no es esta institución quien decide cuándo será el día de las elecciones; correspondería entonces sensibilizar a los miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo sobre este aspecto.

La metodología y el uso de determinados indicadores reflejan la concepción de participación ciudadana

Los indicadores que utiliza la ONPE para medir la participación ciudadana en zonas rurales y urbanas se limitan a:

- Número de electores que sufragaron.
- Número de electores capacitados.
- Número de electores informados.
- Porcentaje de votos válidos, nulos y en blanco.

Si entendemos la participación ciudadana en términos más amplios, podríamos tener indicadores como:

- Número de ODPEs que tuvieron reuniones de concertación con actores locales para aprobar el Plan General de la ODPE.
- Número de ODPEs que aprobaron concertadamente su plan de educación para toda la circunscripción electoral de manera concertada con los actores locales.
- Número de ODPEs que realizaron evaluaciones del proceso electoral con actores locales.
- Número de capacitadores que realizaron evaluaciones con actores locales sobre la intervención educativa
- Resultados de las calificaciones de los actores locales sobre el trabajo de la ODPE en términos de *muy bueno*, *bueno*, *regular*, *malo* y *muy malo*, para cada uno de los aspectos ya sea en lo organizativo, educativo, informativo, logístico, transparencia, seguridad, etc.
- Resultados de las calificaciones de los participantes de cada uno de los talleres de educación electoral en los términos de calificación antes señalados para los aspectos de contenidos, metodología, facilitador y organización.

Encuestas que pretendan medir actitudes como:

Porcentaje de ciudadanos que fueron a votar por temor a la multa, por recibir algún tipo de favor, por apoyar las propuestas de su candidato, entre otros. Considerando que medir estos aspectos no se estila en la ONPE, no existe a la fecha una línea de base; pero si se empieza con el próximo proceso electoral los resultados obtenidos se convertirían en el punto de partida sobre el cual se podrían medir los avances al respecto.

Sin embargo, lo que sienten y piensan los electores y capacitadores, la gestión de la ONPE, el proceso electoral en general, etc., será imposible de entenderlo si utilizamos solamente la metodología cuantitativa, que reduce la realidad a mediciones matemáticas y estadísticas, que trata a los fenómenos sociales de manera parcial (sexo, edad, número de electores que acudieron a votar, etc.). Esta metodología es muy buena cuando trata fenómenos homogéneos; pero pierde su capacidad de aplicación en la medida que estos fenómenos son de naturaleza heterogénea como lo son todos los procesos de educación y promoción del elector.

A pesar de que los indicadores propuestos son un intento de dotar del componente de calidad a los ya existentes, estos indicadores aún siguen sin profundizar en descubrir la estructura compleja o sistema de relaciones que conforman una realidad humana. Para ello habrá que partir no de elementos aislados, sino de casos o situaciones ejemplares o paradigmáticos, situaciones representativas y típicas estudiadas cualitativamente a fondo en su compleja realidad de relaciones, dando sentido y significado a cada uno de los elementos que constituyen el proceso de promoción y educación electoral. *Dicho de otra forma, de lo que se trata es de combinar la metodología cuantitativa y cualitativa de investigación social.*

A esta propuesta se le podría cuestionar ¿cómo se puede generalizar a partir del estudio de casos? Aquí corresponde aclarar dos ideas importantes:

- La generalización es posible porque lo general sólo se da en lo particular, es como las plantas que se reproducen por estacas, en donde la parte contiene al todo y
- No se trata de estudio de casos, sino de estudio en casos con el fin de captar su estructura esencial.

Las historias de vida y las entrevistas a profundidad, realizadas a determinados promotores/educadores de la ONPE y a electores de zonas rurales, entre otros, pueden ayudar muchísimo en la comprensión del trabajo de promoción y educación electoral y en lo que realmente sienten y piensan estos actores electorales.

Como podrá notarse, la concepción que se tiene de participación ciudadana se ve reflejada en la metodología y el diseño de los indicadores; entonces corresponde a la ONPE entender en términos más amplios la misma y usar los instrumentos más adecuados que correspondan a ella.

Acercando la ONPE a los electores rurales: voto electrónico y creación de nuevas mesas de sufragio

Una de las causas principales del ausentismo electoral es que los electores de zonas rurales están lejos de su centro de votación por motivos de trabajo, salud, estudios, organización y distribución geográfica de las mesas, etc.

El voto electrónico puede disminuir este problema, inclusive en zonas rurales, pues no sólo se ha dado el fenómeno migratorio de las zonas rurales a lo urbano, sino que ahora existen los llamados retornantes de la violencia política quienes mantienen en sus documentos de identidad la dirección de Lima o de otras grandes ciudades.

Sin embargo, esta propuesta está orientada para un grupo de electores quienes tienen mayor grado de instrucción y habilidades para poder orientarse en una cabina electrónica. Es un error pensar que este tipo de votación complicaría a todos los electores rurales por igual. Los avances en la educación, la necesidad de contar para el intercambio, etc., permiten que un grupo considerable de ciudadanos y ciudadanas rurales, que están lejos de su mesa de sufragio, puedan acceder a esta forma de votación y así poder ejercer su derecho al sufragio. A mediano y largo plazo estas dificultades deben ir disminuyendo.

La forma podría ser que los electores se inscriban en las ODPEs antes que se elaboren los padrones electorales para que puedan votar en su provincia sin tener que trasladarse hasta Lima u otra gran ciudad.

No solamente son electores rurales los campesinos de la sierra y los nativos de la selva

Los procesados por la justicia, los que aún no tienen sentencia en las cárceles rurales y urbanas ¿son electores? La respuesta es Sí, las leyes peruanas no contemplan el recorte de su derecho al sufragio en estos casos. Entonces, correspondería que todos ellos y ellas acudan a votar acompañados de un

policía o poner mesas de sufragio en las cárceles. Ambos casos son muy complicados. El primero, por la posibilidad de alguna fuga pues la cantidad de policías no cubriría la demanda; en el segundo, por la imposibilidad de multiplicar las actas padrón.

El voto electrónico puede ayudar a solucionar este problema. *quizá las primeras experiencias piloto de este tipo de votación en el Perú puedan darse en los penales*, donde el proceso de inscripción antes de que se elaboren los padrones electorales sería muy simple pues se sabe quiénes están en cada penal y, obviamente, “no se pueden mover” del mismo. De esta forma “se mata dos pájaros de un tiro”, como dice el refrán.

Creación de nuevas mesas de sufragio

Esto es particularmente imprescindible en zonas de la selva donde muchas mesas están muy alejadas de los electores. No sólo están alejadas en distancia, sino que las condiciones geográficas hacen que sea muy difícil y costoso llegar al lugar de votación ya que el medio de transporte son los botes y los pasajes son muy caros.

En muchos casos resulta mucho más barato pagar la multa (si es que le sirve de algo el DNI) que pagar el costo del transporte. Los riesgos sobre la salud y la vida de las personas son muy elevados ya que los botes se sobrecargan de gente en estos casos. Recordemos que en el último proceso electoral, en Iquitos se hundió un bote que transportaba 150 personas, cuando su capacidad real era para 80, la mayoría de ellos eran electores que iban a votar; en ese accidente murieron 65 personas. La vida de las personas no tiene precio. Creo que la creación de nuevas mesas de sufragio en zonas como ésta es justificada, aunque el número de ciudadanos no sea el que exige la ley, ya sea menos o ya sea más, en estos casos se debe ser más flexible e invertir un poco más.

IV. ESTRATEGIAS DE SELECCIÓN DE PERSONAL PARA PROCESOS ELECTORALES

Se ha venido resaltando la importancia y algunos criterios sobre la capacitación del personal y me remito a ellos. Lo que viene es un resumen de los criterios planteados sobre la selección de personal (pues reclutamiento tiene una connotación más militar):

- La entrevista personal es fundamental ya que nos da indicios sobre las actitudes, las habilidades y los conocimientos de las personas.
- El jefe de la ODPE no debe ser de la zona para así evitar presiones familiares, amicales, etc.
- Descentralización de la selección. La entrevista debe estar a cargo del Jefe ODPE y de los llamados "capacitadores de avanzada". Los especialistas de los equipos regionales pueden apoyar en este proceso.
- Procurar contar con todos los capacitadores de avanzada que hayan ratificado su condición de personal más calificado.
- Debe de invitarse en calidad de observadores (no de veedores) a representantes de organizaciones sociales locales, entre otros.
- Para la selección de capacitadores debe considerarse no sólo los conocimientos sino también las habilidades y, sobre todo, las actitudes de los postulantes. Para ello se plantea la tipología de los capacitadores, que está más adelante.
- En zonas bilingües el capacitador debe hablar los dos idiomas y utilizarlo con criterio adecuado.
- De preferencia los capacitadores deben ser de la zona y conocer la misma.
- De preferencia los capacitadores deben ser educadores, trabajadores sociales y de las ciencias sociales y humanas en general.
- Evitar los educadores en ejercicio que pidan licencia, u otro profesional en similar caso.
- De preferencia con experiencia en procesos electorales.
- Si la capacitación a distancia se desarrolla en las condiciones planteadas en el presente ensayo, debería de darse mayor opción a los postulantes que llevaron el curso.
- Tomar en cuenta los precedentes de cada capacitador, ya sea en la ONPE o en otras instituciones. Verificar las referencias personales y consultar con los responsables de las instituciones donde laboró.
- La calificación debe ser numérica, con puntajes para cada rubro donde la entrevista personal debe tener mayor peso, por las razones ya expuestas.

Tipología de capacitadores

Considerando que uno de los métodos científicos de la sociología consiste en la construcción de tipos ideales, sería importante que en la selección de personal se considere los tipos de capacitador que podrían ser:

Capacitador(a) democrático(a). Construye los conocimientos a partir de los saberes previos o experiencias de los participantes, convoca a los actores electorales para el diseño, ejecución y evaluación del proceso, es transparente y brinda la información veraz y oportuna, es eficiente, trabaja en equipo, tiene un trato horizontal, es respetuoso con los participantes, promueve la participación de todos, hombres y mujeres, jóvenes o ancianos, maneja los temas tratados, conoce y utiliza las dinámicas considerando las características del grupo, los objetivos, el momento y el lugar, cuida su comportamiento e imagen, es optimista, sabe reconocer y respetar los valores y costumbres de los pobladores, se gana la confianza de autoridades y participantes, sabe identificar a los líderes locales al margen de los cargos, es puntual y cumple con los compromisos asumidos, no ostenta del dinero o bienes que tiene o maneja, busca el consenso y la colaboración voluntaria, es honesto, siempre tiene tiempo para atender a la gente que lo solicite, es concreto y sencillo al querer transmitir un mensaje, usa y crea los materiales pertinentes, habla los idiomas de la zona donde trabaja, asume que él o ella también aprenden de los participantes, es comprometido con la democracia y el desarrollo del país.

Capacitador(a) autoritario(a). Tiene un trato vertical y agresivo con los participantes, considera que él es el que sabe y enseña y los asistentes sólo deben escuchar y aprender, no respeta las opiniones de los demás, no es eficiente, no sabe escuchar, quiere que le crean lo que dice por su cargo mas no por los argumentos que plantea, no sabe ganarse la confianza de autoridades y participantes, los asusta y genera repulsión, cree que las autoridades y pobladores están a su servicio y tienen la obligación de apoyarlo, no sabe trabajar en equipo, tergiversa sus informes, fácilmente puede dejar de cumplir sus compromisos, cuando solicitan su atención hace esperar o no atiende a las personas, no refuerza las ideas claves de la capacitación “basta una vez”, le molesta las preguntas, no respeta las costumbres e ideas de los pobladores, no saluda a los pobladores, se expresa negativamente acerca de ellas, impone los horarios sin importar la disposición de tiempo de los pobladores, trabaja “por cumplir”, por lo general son sumisos a sus superiores.

Capacitador(a) inseguro(a). Tiene temor de estar frente a un grupo de personas, es retraído, duda de su propia capacidad, duda de los mensajes que está queriendo transmitir o construir, no encuentra los ejemplos adecuados, titubea al hablar, quiere que la capacitación acabe lo más pronto posible, prefiere que las convocatorias no sean efectivas y asistan pocas personas, preferiría que nadie pregunte, sus respuestas no satisfacen a los participantes, busca ir acompañado a las capacitaciones para que puedan cubrir sus responsabilidades, por lo general, tergiversa los informes respecto a las capacitaciones y los resultados.

Capacitador(a) sabelotodo. Quiere demostrar que sabe demasiado del tema, no le preocupa que los participantes aprendan sino que se den cuenta de cuánto él sabe, usa un lenguaje complicado y tecnocrático, prefiere el método expositivo, puede pasarse horas hablando sin promover la participación, el uso de dinámicas le parece tonto y que hacen perder el tiempo, cree que es superior a sus colegas capacitadores, difícilmente trabaja en equipo, no es transparente ni eficiente, informa maravillas de sus capacitaciones, nunca se equivoca, si no sabe una pregunta inventa la respuesta con tal de no quedar mal, se incomoda si algún participante conoce más que él sobre el tema, cree que los participantes no tienen nada que enseñarle.

Capacitador(a) mecánico(a). Aplica lo que sabe sin tomar en cuenta la realidad en donde se desenvuelve, la zona, los participantes, el momento, el lugar, los objetivos, etc., pone ejemplos que no corresponden a la realidad donde está trabajando, dice exactamente lo mismo que escuchó en las capacitaciones que recibió, tiene dificultad para responder preguntas que salen de su esquema, no es creativo, repite los diseños de capacitación, las dinámicas, los ejemplos, los chistes, etc. Tiene una asertividad poco desarrollada, muy obediente a las directivas de sus superiores así éstas estén equivocadas, difícilmente cuestiona un instructivo o una orden, no crea nuevos materiales, trabaja con lo que le dan o le indicaron que haga.

Como se sabe en la realidad no existe alguien que se ajuste solamente a uno de los tipos, sino que se tiene rasgos de cada uno de ellos, aunque siempre prime uno de los mismos.

Sobre la tipología de líderes se ha escrito bastante, sería bueno tomar esto para el caso de los jefes de las ODPEs.

V. POLÍTICAS QUE PROMUEVAN LA PARTICIPACIÓN DE LOS ELECTORES EN ZONAS RURALES

Decir que se plantea como política la participación ciudadana, la transparencia, la descentralización, la eficiencia, etc., no es ninguna novedad. Como se ha tratado en el presente ensayo, no se trata de decirlo sino de hacerlo. Y no sólo se trata de que “la gente”, los “objetos” de nuestra intervención no tengan cultura democrática desarrollada, sino que nosotros tampoco la tenemos. Por eso es que los criterios sobre políticas que promuevan la participación de los electores en zonas rurales están planteados en todo el ensayo e inciden en nuestra propia cultura, en nuestros verdaderos compromisos con ejercer los principios y las llamadas políticas públicas.

Se han deslizado propuestas de política sobre: participación ciudadana, transparencia, ejercicio democrático, eficiencia, honestidad, descentralización, etc. Lo que sigue son algunas ideas que faltan desarrollar o que se han desarrollado poco.

Educación ciudadana permanente y desde la niñez. pues en zonas rurales es necesario doblar esfuerzos en la construcción de la ciudadanía y la democracia. Esta responsabilidad debería pasar a manos de quien ha demostrado mayor eficacia y eficiencia en el trabajo, es decir, la ONPE. El JNE, teniendo tremenda responsabilidad, se ha limitado a realizar algunos cortometrajes publicitarios en épocas electorales. Para ello debería haber como mínimo una ODPE por región.

Enfoque de género efectivo. además de los planteados, el 30% de la cuota de hombres o mujeres que señala la ley debe ampliarse al 50% y no debe ser en la lista de candidatos, sino en la composición final de los elegidos. Una de las formas de lograrlo podría ser la alternancia de hombres y mujeres en las listas de candidatos; asimismo debe ser ampliado a todos los procesos de elección popular. De igual manera se debería tratar el caso de las *comunidades nativas y pueblos originarios*. La cuota debe ampliarse al 20% y debe ser efectiva en los elegidos y ampliado a los procesos que correspondan.

Políticas de estímulo vs. Políticas de castigo.

Con los capacitadores

No es común en la ONPE premiar o estimular los mejores esfuerzos o la creatividad en materia de promoción del electorado en los procesos electorales. Por el contrario, se “mantiene a raya” a los capacitadores, informadores electorales y, en general, a todo el personal de la ONPE con amenazas de informes negativos, de precedentes para futuros trabajos, en fin.

Sería de gran ayuda para el personal y para los procesos electorales en general que se cambie este estilo de trabajo y que además de tener ciertas políticas de castigo se combinen con políticas de estímulo. Los psicólogos dicen: “no es lo mismo decirle a un niño: si haces X cosa te castigo...”, que decirle: “si haces Y cosa te daré un premio”. Esto que da muy buenos resultados con niños también es aplicable en adultos y en las relaciones laborales en particular. Da mejores resultados que la política del castigo y de la amenaza.

Varios pueden ser los puntos sobre los cuales podría estimularse, se me ocurren algunos con relación al tema:

- Premiar al mejor promotor/capacitador, promotora/capacitadora e informador o informadora electoral. Teniendo en cuenta criterios de promoción de participación ciudadana exitosa, metodologías de capacitación, manejo de contenidos, actitudes como el trabajo en equipo, creación de dinámicas apropiadas, etc.
- Premiar al autor del mejor material electoral producido en y para la zona. Para ello sería necesario que se destine un fondo económico exclusivo para producir materiales educativos en cada una de las ODPEs.

Con los electores

Por otro lado, el Estado también “promueve” la participación ciudadana con el castigo, con una serie de multas e imposibilidades de realizar trámites a los electores que no van a votar y a los miembros de mesa que tampoco acuden a cumplir su función. *Estas políticas basadas en el castigo no han dado buenos resultados en los sectores rurales particularmente*, porque cuando se enfatiza sólo este aspecto se tiende siempre al fracaso; además en estos sectores se utiliza muy poco el DNI o LE como podría ser para el cobro de algún cheque, por ejemplo, y el castigo no tiene ningún efecto. En

este caso no se está promoviendo ninguna participación, se está pretendiendo coaccionar a los ciudadanos

Se trata de promover realmente la participación y para ello se debería persuadir y estimular. Por ello la importancia de que la educación ciudadana sea permanente y que se cambie de métodos de "promoción". Los estímulos tienen que ser valorados y sentidos por todos los electores como algo necesario para su comunidad. Quizá puedan ser montos económicos que premien a los tres primeros distritos con mayor participación ciudadana, entendida en los términos planteados en este ensayo y que sean ellos mismos quienes decidan en dónde se puede invertir lo obtenido.

Si se plantea como obstáculo la falta de recursos para este tipo de estímulos, entonces se podría coordinar con instituciones como FONCODES, PRONAMACHCS, PRONAA, los gobiernos regionales, etc. Para que sean ellos los que ejecuten los proyectos que la comunidad haya decidido como premio a su participación, de esta manera no se estaría generando ningún gasto adicional. Por otro lado, la cooperación internacional quizá pueda complementar inicialmente este tipo de estímulos.

En general, debe haber coherencia entre nuestro discurso y práctica e ir sembrando cultura democrática en cada acción de nuestra vida.

Participación electoral y cultura política en zonas rurales

EMMA ZEVALLOS AGUILAR *

INTRODUCCIÓN

Una reciente evaluación de un conjunto de experiencias sobre educación electoral¹ daba cuenta de la tendencia de estas experiencias en dar prioridad a la difusión de mecanismos de cómo votar, mientras que los temas de por qué y para qué se vota son abordados en menor proporción. La mayor parte de estas experiencias se desarrollaron en el ámbito rural donde, de acuerdo con las estadísticas de los procesos electorales, el ausentismo es mayor en los estratos socioeconómicos más pobres de la población. Dicha población nacional se concentra fundamentalmente en el área rural debido a sus condiciones de pobreza, aislamiento geográfico, escaso acceso a información, analfabetismo y bajos niveles de educación, entre otras características.

En las conclusiones del mencionado informe se señalaba que una de las principales limitaciones de trabajar en educación electoral en el área rural es el limitado conocimiento que existe sobre la racionalidad de los pobres frente a los procesos electorales; aunque se sabe que el voto está influenciado por un conjunto de factores algunos de los cuales vinculados a aspectos culturales. También se señalaba que otra de las dificultades es el desinterés de esta población por los procesos electorales.

¹BALLÓN, E. y RUBINAA. 2002. *Dilemas de la educación electoral en el contexto de las elecciones regionales*. Lima, DFID.

* Ex jefa de Proyecto de Promoción de la Participación Política de las Mujeres en el Callejón de Huaylas. (Tercer Puesto).

A partir de la reflexión sobre una experiencia concreta de promoción de la participación política de la población, en especial de las mujeres, en un ámbito rural del departamento de Áncash, intentaré responder a la pregunta ¿cómo promover la participación electoral de las mujeres en zonas rurales?, en un contexto como el que describe el informe señalado

Esta experiencia, que se inició en el proceso electoral municipal del año 1998, en el marco de la primera aplicación del mecanismo de cuota electoral el cual fijó que todas las listas electorales incorporaran un mínimo de 25% de mujeres, se prolongó hasta el proceso electoral general del año 2001. Las distintas etapas desarrolladas permitieron ensayar estrategias diversas que tenían por objetivo conseguir una mayor participación de las mujeres en la política como electoras y como candidatas.

En la primera parte del presente documento se intentará demostrar que es posible incrementar sustantivamente la participación electoral de una población. Para ello se describirá y analizará una primera etapa de la experiencia la cual estuvo focalizada en una provincia que históricamente registraba altos índices de ausentismo electoral.

Los exitosos resultados alcanzados en la disminución del ausentismo demuestran que la combinación adecuada de estrategias de comunicación, capacitación, alianzas y, sobre todo, la aplicación de una metodología que considere las particulares características de la población rural, y en especial de las mujeres, pueden contribuir en el incremento de la participación electoral de las mismas. Sin embargo, considerando el carácter obligatorio del voto en el país, y las características de la población rural, parecería que la disminución del ausentismo en sí mismo era relativa. Puesto que, tal como se observa en la evolución del ausentismo en la experiencia que se reseña, este logro puede ser de carácter temporal lo cual nos indica que es necesario trabajar más en lo que concierne a la "cultura política" de la población y también al funcionamiento de la "política" en nuestro país.

En esa dirección está desarrollada la segunda parte de este documento. Para ello y teniendo como referencia los resultados de estudios realizados sobre el tema, presentaré algunos rasgos de la "cultura política" de la población, diferenciando el ámbito rural del urbano y, en especial, de las mujeres en un ámbito específico como es el Callejón de Huaylas.

1. Cómo promover la participación electoral en un área rural. El caso de la Provincia de Carhuaz

La provincia de Carhuaz está ubicada en el Callejón de Huaylas, en el departamento de Áncash. De acuerdo con el índice de Desarrollo Humano Provincial del año 2000² está considerada dentro de las provincias de Estrato Bajo (pobreza extrema); cuenta con una población de 45 625 habitantes. La principal actividad económica es la agropecuaria, algunos distritos están conectados a la red vial principal del Callejón de Huaylas; pero el acceso a otros sólo es posible a través de trochas carrozables o a lomo de bestia. La tasa de analfabetismo de la población es alta (37,3%) y afecta principalmente a las mujeres; la mayor parte de la población es bilingüe quechua- castellano, pero en el caso de las mujeres predomina el quechua.

En 1998, cuando se inició el trabajo de promoción,³ la escasa participación en los procesos políticos municipales era un rasgo central del comportamiento electoral de la población de la provincia en estudio. La mayoría no ejercía su derecho al voto, siendo los porcentajes promedio de ausentismo en la provincia superiores tanto a los promedios departamentales como a los nacionales. Tradicionalmente, el ausentismo de la población rural fue muy superior al de la capital provincial y la participación en los comicios municipales, menor que en las elecciones presidenciales y parlamentarias. Dado que no existe información desagregada por género no era posible, y no es posible todavía, establecer con exactitud el ausentismo por género; pero considerando la composición de la población electoral, así como utilizando indicadores indirectos, se asume que este problema de ausentismo es mayor en el caso de las mujeres.

En la provincia de Carhuaz se da una predominancia de la población electoral femenina la cual ha tendido a aumentar en los últimos años; el siguiente cuadro nos muestra claramente esta evolución.

1998		2000		2001		2002	
Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones
51,16	48,84	52,92	47,08	52,78	47,22	52,15	47,85

Fuente: Tabla propia elaborada basándose en los resultados electorales, proporcionados por la ONPE, de los años 1998, 2000, 2001 y 2002.

² PNUD-PERÚ. 2000. *Informe sobre desarrollo humano*, Lima-Perú.

³ El trabajo de promoción de la participación política fue desarrollado en el marco del Proyecto PROMUJER, y fue ejecutado por el CEDEP con el auspicio de AID.

En cuanto a la participación electoral de la población de Carhuaz, como se puede observar en el cuadro, los índices de ausentismo han sido tradicionalmente altos en la provincia. Es evidente que en el año 1998 se dio un quiebre en esta tendencia cuando el ausentismo se redujo al 5,68%. A partir de este dato podemos colegir que el trabajo de promoción realizado tuvo un impacto positivo en la disminución del ausentismo electoral.

Ausentismo en la provincia de Carhuaz de acuerdo con los procesos electorales		
Año	Tipo de Elección	% de Ausentismo Electoral
1980	Municipal	63,56
1980	General	17,74
1983	Municipal	64,83
1985	General	7,84
1986	Municipal	32,37
1989	Municipal	56,2
1990	General 1. ^a Vuelta	20,37
1990	General 2. ^a Vuelta	28,67
1992	Congreso	28,34
1993	Municipal	No hay datos
1993	Referéndum	29,3
1995	Congreso	38,72
1995	General	24,78
1995	Municipal	55,9
1998	Municipal	5,68
2002	Municipal	15,24

Fuente: Elaboración propia basándose en datos obtenidos de *Perú político en cifras, 1821-2001* de Fernando Tuesta Soldevilla, Friedrich Ebert Stiftung. 3.^a edición, 2001.

En este marco se ejecutó el trabajo de promoción de la participación política en la provincia de Carhuaz. El principal objetivo de este proyecto fue el de incrementar la participación electoral de la población, en especial de las mujeres no sólo como electoras sino también como candidatas. Se propuso incrementar el número de mujeres inscritas en el registro electoral; pero también el porcentaje de participación electoral. De este modo se planteó una estrategia que contemplaba los siguientes pasos:

- ▶ Convenios de colaboración con las oficinas locales de las instituciones directamente relacionadas con el proceso electoral y con los objetivos del proyecto: ONPE, JNE, RENIEC y TRANSPARENCIA.

- ▶ Difusión pública de los objetivos del proyecto en todo el ámbito de la provincia.
- ▶ Conformación de un equipo de promotores electorales oriundos de la zona, quechuahablantes y con algún nivel de relación con las organizaciones de mujeres de la zona. Dichos promotores fueron capacitados para ejercer su labor y posteriormente asignados a los 11 distritos de la provincia.
- ▶ Elaboración y difusión de cuñas radiales, spots de TV, afiches y cartillas informativas.
- ▶ Funciones de teatro itinerante que recorrió las comunidades y distritos rurales.
- ▶ Talleres de capacitación en las organizaciones de mujeres y en grupos interesados en derechos políticos y ciudadanos y para enseñar el adecuado uso de la cédula de votación.
- ▶ Observación electoral en coordinación con TRANSPARENCIA.
- ▶ Realización de foros locales sobre el tema de la participación política de la mujer.
- ▶ Cursos de capacitación de las mujeres electas como autoridades municipales.
- ▶ Coordinación con las organizaciones políticas que participaban en las elecciones.

El trabajo se dividió en 8 etapas. Para los fines del presente documento reseñaré aquellas que considero más importantes.

1. Campaña de inscripción:

Se inició realizando una coordinación con la oficina de registro electoral local con la cual se firmó un convenio de cooperación. La institución se comprometía a difundir, mediante la radio, las fechas en las que los funcionarios del RENIEC visitarían los diferentes distritos para realizar las inscripciones de las y los nuevos electores; también se acordó que se apoyaría en el transporte de los funcionarios cuando ello fuera posible. Para esta campaña se produjeron cuñas radiales en quechua local y en español. Se pensó que la cuña debía grabarse con la voz de un personaje representativo de la zona por lo cual se contrató a Pastorita Huaracina. La medición del impacto de esta campaña demostró que se tuvo resultados favorables ya que en los meses en que se realizó, el porcentaje de inscritos en el registro electoral se incrementó respecto a otros meses (recordemos que el proceso de inscripción era de carácter permanente y no coyuntural a las elecciones).

2. Campaña para motivar el voto de la población:

Esta campaña se inició mediante una coordinación con la oficina local de la ONPE la cual fue informada de los objetivos del proyecto. Se continuó con la selección y capacitación de las y los promotores, la preparación de los materiales de difusión (cuñas radiales, spots de TV); así como con los ensayos y la posterior presentación del grupo de teatro itinerante el cual escenificó un guion en el cual se motivaba a la población, en especial a las mujeres, a participar en las elecciones. El mensaje principal era que el voto era un derecho y que había que ejercerlo.

Cabe anotar que las cuñas radiales se dividieron en dos clases, aquellas que se dirigían a la población en general y aquellas que se dirigían a las mujeres en particular; los afiches y las cartillas también tuvieron como grupo objetivo a las mujeres, los spots de TV fueron de carácter neutro. Las cuñas radiales tuvieron diversos contenidos dependiendo del período en el cual fueron emitidas. Se inició con las que informaban sobre la cuota electoral y animaban a las mujeres a presentarse como candidatas y sobre todo que exigieran los primeros lugares de las listas.

Posteriormente, y dos meses antes de las elecciones (octubre), se emitieron las cuñas que invitaban a las mujeres a votar e informaban que el voto era un derecho y también un deber. Asimismo, se incluyó el mensaje sobre la importancia de conocer las propuestas de las y los candidatos para emitir su voto. Las cuñas fueron presentadas en formato de diálogo para que fueran más comprensibles, se emitieron en los horarios de mayor audiencia de los pobladores rurales; asimismo se tuvo cuidado en difundirlas a través de emisoras de alcance distrital, además de las de alcance provincial o de aquellas que llegaban a todo el Callejón de Huaylas. Cabe anotar que cada cuña se cerraba con un mensaje que recordaba el día de las elecciones y la multa que penaba la inasistencia al acto electoral.

Esta campaña también contempló la difusión de un afiche con el lema: "En Carhuaz las mujeres Sí podemos". En él se destacaba la imagen de una mujer depositando su voto en el ánfora, el afiche recordaba el día y los horarios de votación. Con una información más completa, además de la señalada, se distribuyeron cartillas informativas con fechas claves del proceso electoral y sobre los derechos políticos y ciudadanos.

3. Campaña de capacitación para el voto:

Se realizó a través de talleres en todos los distritos. Los lugares donde se llevaron a cabo fueron los locales de las organizaciones, postas médicas, escuelas o al aire libre. La mayor parte de las participantes fueron mujeres de organizaciones sociales (Vaso de Leche, clubes de madres), pero también se organizaron grupos mixtos o sólo de mujeres, de acuerdo al interés de la población en cada zona. Se puso especial cuidado en llegar a las zonas más alejadas de los distritos.

Los promotores (mujeres y varones) fueron seleccionados considerando los siguientes criterios: hablar quechua fluidamente, estar familiarizado con el ámbito rural, tener algún nivel de vinculación con el distrito al cual se iba a ser asignado, tener secundaria completa y estar dispuesto a desarrollar su trabajo en las zonas más alejadas.

Antes de salir a capacitar, los promotores participaron en dos tipos de talleres: el primero dirigido a transmitirles la importancia de las elecciones, de la participación política de las mujeres, de la cuota electoral y sobre los derechos ciudadanos y políticos de manera que manejaran la información necesaria para ser transmitida a las mujeres en los talleres que iban a dirigir. En este taller se trabajó la guía de los talleres y se recogió las sugerencias de los promotores sobre los contenidos de la misma.

Otro taller estuvo dirigido al tema de la comunicación efectiva. De este modo se les transmitió algunos instrumentos de comunicación que les facilitara el trabajo. Cabe anotar que se hicieron ensayos de cómo dirigir un taller en quechua; para ello se hicieron juegos de roles y se les entrenó en las respuestas de aquellas preguntas que suponíamos iban a ser más frecuentes. Este entrenamiento se complementó con salidas al campo para hacer réplicas de ensayo y probar la guía de capacitación.

Finalmente, se destino un taller exclusivamente para tratar el tema del voto como un derecho, pero también para que los promotores aprendieran a votar de manera correcta y pudieran enseñar a las mujeres. Para ello se utilizaron cédulas ficticias.

Luego de este entrenamiento se iniciaron los talleres dirigidos a las mujeres. Lamentablemente no fue posible evaluar *in situ* la efectividad de la capacitación por cuestiones de tiempo y recursos. No obstante se puede

decir que la capacitación brindada a las mujeres se adaptó a las condiciones de las mismas; es decir, se impartió en su idioma, en sus lugares habituales de reunión utilizando instrumentos comprensibles; además fue impartida por personas entrenadas para ello.

Los exitosos resultados con relación a la disminución del ausentismo electoral indicarían que la estrategia desarrollada por el proyecto fue altamente efectiva. Sin embargo, hay algunos puntos que considero cruciales para estos resultados.

El primero tiene que ver con la intensidad y las características de la campaña informativa y comunicativa (los mensajes fueron emitidos en el idioma nativo y a través de personajes significativos para la población). Esto significó un cambio cualitativo en las condiciones del desarrollo del proceso electoral en la provincia respecto a procesos precedentes. Pero esta intensidad fue posible por el carácter focalizado del trabajo realizado; el concentrarnos en una provincia y haber utilizado los medios de comunicación local y los otros instrumentos (afiches, cartillas, etc.) explica que se haya llegado efectivamente a una gran parte de la población electoral. Sin embargo, considero que la capacitación directa a través de los talleres, si bien no alcanzó a toda la población electoral femenina, fue un aspecto crucial en los resultados. La presencia de las y los promotores en los talleres abrió la posibilidad a las mujeres de recibir un entrenamiento personalizado, disipar sus dudas y su desconfianza y, sobre todo, de dialogar sobre temas tan ajenos a ellas.

Una constante en los talleres fue la desconfianza de las mujeres respecto al trabajo realizado; ello fue más evidente en las zonas rurales muy alejadas. "Sólo vienen a engañar" o "sólo llegan cuando hay campañas electorales", esta situación requirió un trabajo de persuasión por parte de los promotores para que pudieran realizar su trabajo. Los informes de los promotores destacaban también las observaciones de las mujeres sobre la pertinencia de hablar de los derechos políticos y ciudadanos sólo en el marco de los procesos electorales; también señalaban el interés manifiesto de las mismas por seguir conversando sobre sus derechos. En otras palabras se puede decir que los talleres permitieron abrir una especie de "caja de Pandora" respecto a lo que piensan las mujeres sobre las elecciones y sobre sus actitudes respecto a las mismas.

Asimismo es importante señalar que la coordinación con las agrupaciones políticas que participaron en las elecciones de ese entonces fue un factor

importante para el logro de los objetivos. La suspicacia y la desconfianza respecto al trabajo de educación electoral fueron problemas permanentes que pudieron ser mediatizados coordinando con los candidatos e informándoles al detalle de los objetivos del proyecto y garantizándoles, además, nuestra neutralidad política.

2. Lo rural-urbano y la participación electoral

En este punto me interesa analizar algunas características de la cultura política en el país a partir de preguntas como ¿qué tan importante es la democracia para las y los peruanos? ¿Les interesa la política? ¿Qué rasgos prevalecen en la cultura política? Pero sobre todo me interesa mostrar que no podemos hablar de “una cultura política”, pues considero que dada la heterogeneidad del Perú en términos económicos, sociales y culturales existe un conjunto de diferencias que marcan la forma como las y los peruanos perciben la política y la democracia.

Los estudios que tratan el tema en cuestión se han centrado principalmente en el ámbito urbano pero encontramos muy pocos con relación al ámbito rural; sin embargo, considero que esta diferencia es sustancial y ello es evidente cuando comparamos lo que sucede en relación con la participación en las elecciones de la población que vive en los ocho departamentos con mayor población rural respecto a los otros.

A ello habría que agregar, por ejemplo, las diferencias en los niveles de pobreza entre la población urbana y rural. Los datos del INEI indican que la pobreza alcanza actualmente al 54,89% de la población nacional y la pobreza extrema al 24,4%; en el área rural la población extrema se duplica pues alcanza al 51,3 % de la población. Existen pues en el país profundas desigualdades sociales las que sin duda marcan diferencias en la cultura política de las personas dependiendo, claro, de su situación.

Para responder a las preguntas planteadas me remitiré a algunos estudios que exploran el tema, incluyendo la Encuesta Mundial de Valores 2001.⁴ Cabe señalar que no es sólo el nivel de pobreza uno de los indicadores que marca la diferencia rural-urbana, también se encontró que el acceso a

⁴ La realización de esta encuesta fue dirigida en el Perú por la doctora Catalina Romero en el marco de la cuarta ola de la Encuesta Mundial de Valores (WVS).

servicios, a la educación, a la información y, en general, al conocimiento es más restringido en el área rural; a ello se agregan otras diferencias más, especialmente en el caso de las mujeres. En el área rural siguen vigentes sistemas de género donde los prejuicios respecto a la capacidad de la mujer para participar en la política, así como la adscripción de las mismas al espacio doméstico, están fuertemente enraizados; a esto se agrega las condiciones objetivas de las mujeres claramente desventajosas en cuanto a educación, manejo del idioma, interacción social, acceso a la información, sobrecarga de trabajo, entre otras.

Debo anotar que para centrar el análisis me remito a uno de los planteamientos centrales de Ronald Inglehart (1998). Es la clasificación que hace de las sociedades, considera dos polos: el primero de la "escasez" y el segundo el polo del "bienestar". Inglehart plantea que algunas de las sociedades están más próximas al primer polo, el de la "escasez" (mera supervivencia) en las cuales la mayor parte de los individuos no tienen suficientemente garantizada su seguridad personal o económica y, por lo tanto están mayoritariamente orientados hacia un sistema de valores "materialista"; están más preocupados entonces por el orden y la seguridad en la sociedad así como por el desarrollo económico.

Mientras tanto otras sociedades están más cercanas al polo del "bienestar". En ellas la mayor parte de los individuos han logrado un buen nivel de seguridad personal y de bienestar económico y, por lo tanto, al tener suficientemente garantizado lo "material" pueden interesarse por otros valores "postmaterialistas", como la calidad de vida, las relaciones personales, la solidaridad, etc. Creo que no es muy aventurado trazar un paralelo entre las diferencias entre sociedades que plantea Inglehart y las diferencias entre zonas rurales y urbanas en el país.

Si bien Inglehart considera que el voto no es necesariamente un modo eficaz para que los ciudadanos puedan ejercer su control sobre las decisiones nacionales, el voto puede ser un paso eficaz para capacitar a los ciudadanos. Aunque éste no sea decisivo pues las élites pueden manipularlo (un ejemplo extremo son las democracias populares comunistas que, con regularidad, obtienen unos niveles de participación electoral mucho más altos que los que ha conseguido cualquier democracia liberal).

Por otra parte, es evidente que la democracia es algo más que realizar elecciones. Pero, en general, en el Perú el ejercicio de la ciudadanía se limita al ejercicio de la ciudadanía política mediante el derecho al voto en cada elección y aún más dada su condición de obligatorio; más que como el ejercicio de un derecho, el voto se percibe como una imposición. No obstante estas limitaciones la participación electoral es un aspecto importante a analizar y que nos puede dar algunas pistas.

En los últimos cinco años se han producido en el Perú cuatro procesos de elecciones: dos generales, uno municipal exclusivamente y uno regional-municipal. Pero, si contamos las segundas vueltas electorales de las elecciones generales, la población electoral en el país ha tenido que acudir a emitir su voto seis veces; asimismo una revisión somera de las tasas de ausentismo electoral en el período mencionado nos muestran que éstas se han mantenido más o menos constantes en los diferentes departamentos. Como es obvio han sido mayores en aquellos departamentos que fueron afectados con más intensidad por la violencia política. Esta tasa relativamente baja de ausentismo electoral podríamos atribuirla a que el voto es obligatorio y por lo tanto no podríamos considerarla como un indicador del nivel de participación política de la población.

Veamos en el cuadro de la siguiente página cómo ha sido el comportamiento electoral en las últimas elecciones regionales realizadas en noviembre del 2002. Aquí describiremos aspectos importantes:

En el cuadro observamos algunas diferencias en cuanto a los resultados si comparamos los ocho departamentos con mayor población rural respecto a los otros y, sobre todo, en comparación con Lima. Los departamentos con mayor población rural son: Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco y Puno. Con relación al ausentismo, algunos de los porcentajes más altos están en estos departamentos, es el caso de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac; los otros departamentos más rurales también tienen tasas altas de ausentismo, a excepción de Puno y Huánuco.

La diferencia es más evidente en el caso de los votos nulos que, en definitiva, serían una expresión más certera de la participación pues la condición de indicador de la tasa de ausentismo, como ya lo mencionamos, está relativizada por la obligatoriedad del voto. Volviendo a los votos nulos, que podríamos considerar como un indicador negativo de la "participación

ELECCIONES REGIONALES 2002

REGIÓN	VOTOS VALIDOS		VOTOS EN BLANCO		VOTOS NULOS		VOTOS EMITIDOS		AUSENTISMO		ELECTORES N.º
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	
AMAZONAS	116903	85.56	10208	7.47	9520	6.97	136631	78.87	36603	21.13	173234
ÁNCASH	418235	82.42	41041	8.09	48169	9.49	507445	82.71	106111	17.29	613556
APURÍMAC	125221	81.60	13388	8.72	14845	9.67	153454	78.21	42742	21.79	196196
AREQUIPA	550464	86.60	28867	4.54	56282	8.85	635613	87.57	90252	12.43	725865
AYACUCHO	191576	82.17	13878	5.95	27704	11.88	233158	75.36	76214	24.64	309372
CAJAMARCA	423056	79.02	63367	11.84	48954	9.14	535377	81.39	122426	18.61	657803
CALLAO	374297	87.94	14939	3.51	36394	8.55	425630	84.67	77044	15.33	502674
CUSCO	438496	87.47	18462	3.68	44353	8.85	501311	79.88	126239	20.12	627550
HUANCAVELIC	140682	83.08	12477	7.37	16180	9.55	169339	77.03	50505	22.97	219844
HUÁNUCO	233399	83.32	16181	5.78	30543	10.90	280123	84.27	52277	15.73	332400
ICA	330368	87.46	16871	4.47	30516	8.08	377755	88.52	48998	11.48	426753
JUNÍN	486407	85.22	34637	6.07	49702	8.71	570746	81.96	125649	18.04	696395
LA LIBERTAD	646486	86.47	45066	6.03	56084	7.50	747636	82.97	153443	17.03	901079
LAMBAYEQUE	488536	88.93	31679	5.77	29119	5.30	549334	86.10	88686	13.90	638020
LIMA	368785	85.54	34472	8.00	27890	6.47	431147	85.60	72546	14.40	503693
LORETO	282380	91.22	15992	5.17	11189	3.61	309561	79.56	79546	20.44	389107
MADRE DE DIOS	28829	91.76	900	2.86	1689	5.38	31418	75.71	10082	24.29	41500
MOQUEJUA	75864	90.95	2581	3.09	4971	5.96	83416	88.93	10388	11.07	93804
PASCO	95547	85.83	7793	7.00	7987	7.17	111327	81.33	25562	18.67	136889
PIURA	616308	84.71	65194	8.96	46086	6.33	727588	85.70	121387	14.30	848975
PUNO	459877	80.01	53049	9.23	61880	10.77	574806	87.48	82284	12.52	657090
SAN MARTÍN	233020	87.70	13490	5.08	19205	7.23	265715	80.94	62581	19.06	328296
TACNA	130305	91.04	4488	3.14	8331	5.82	143124	90.30	15381	9.70	158505
TUMBES	79950	92.15	2062	2.38	4749	5.47	86761	89.13	10580	10.87	97341
UCAYALI	136208	92.53	5178	3.52	5819	3.95	147205	76.77	44539	23.23	191744
TOTAL	7471199	85.53	566260	6.48	698161	7.99	8735620	83.45	1732065	16.55	10467685

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de la ONPE. Datos extraídos de la página web de la ONPE: www.onpe.gob.pe /enero, 2003.

efectiva”, se observa que los mayores porcentajes corresponden a los departamentos mencionados. Probablemente hay muchas razones que expliquen el voto nulo, la experiencia de trabajo nos indica que uno de los factores principales es que la gente no sabe votar; es decir, no sabe llenar correctamente la cédula de votación. En esto tienen que ver las características del medio rural que señalamos anteriormente.

También se debe anotar que los departamentos donde existen altos porcentajes de votos nulos son aquéllos donde la población electoral femenina es mayor. Esto es consistente con las brechas de género existentes entre varones y mujeres; es decir, en aquellos departamentos donde hay más votos nulos, considerando la población electoral, éstos son emitidos por mujeres quienes suelen tener menos nivel de instrucción, menor acceso a información, son monolingües quechuas o aymaras y cuentan con poco tiempo para otras actividades distintas a las productivas y domésticas.

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN ELECTORAL		POR DEPARTAMENTOS			
	HOMBRES	MUJERES	%	Hombres	%	Mujeres
AMAZONAS	96329	71745		57.31		42.69
ÁNCASH	312167	306700		50.44		49.56
APURÍMAC	97820	98377		49.86		50.14
AREQUIPA	359376	366491		49.51		50.49
AYACUCHO	147773	161599		47.77		52.23
CAJAMARCA	364379	311159		53.94		46.06
CUSCO	323050	304502		51.48		48.52
HUANCAVELICA	104798	115046		47.67		52.33
HUÁNUCO	196190	175628		52.77		47.23
ICA	209545	217208		49.10		50.90
JUNÍN	350627	345771		50.35		49.65
LA LIBERTAD	449032	452048		49.83		50.17
LAMBAYEQUE	312345	325677		48.96		51.04
LIMA	2566725	2704572		48.69		51.31
LORETO	211529	177579		54.36		45.64
MADRE DE DIOS	24330	17170		58.63		41.37
MOQUEGUA	47823	45983		50.98		49.02
PASCO	69696	67193		50.91		49.09
PIURA	437140	411835		51.49		48.51
PUNO	319545	337545		48.63		51.37
SAN MARTIN	183206	145559		55.73		44.27
TACNA	79136	79369		49.93		50.07
TUMBES	49367	47974		50.72		49.28
UCAYALI	103697	88047		54.08		45.92
CALLAO	246988	255686		49.13		50.87

Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de la página web de la ONPE: www.onpe.gob.pe; enero del 2002.

Cuando un análisis de este tipo se realiza considerando el nivel de pobreza y por distritos, las diferencias son mucho más evidentes. Luego de hacer un análisis de este tipo, Torres (2002) concluye que a mayor pobreza menor participación efectiva y, si como ya mencionamos, la pobreza y especialmente la extrema se concentra en las zonas rurales entonces veremos que en ellas se da una menor participación efectiva.

Cultura política y encuesta de valores

Inglehart (1998) señala que está surgiendo un nuevo modo de participación que desafía a las élites porque expresa las preferencias del individuo con mucha más precisión que el antiguo y tiene como su objetivo cambios políticos específicos. Este modo de participación requiere niveles de cualificación relativamente altos. Asimismo, señala que el indicador de cualificación política más accesible es el nivel de educación formal de una persona. En parte, los niveles de participación reflejan niveles de cualificación y la simple alfabetización parece suficiente para impulsar la votación; pero la toma de iniciativas con el fin de producir cambios políticos específicos a escala nacional parecen requerir una educación superior.

La pregunta es entonces ¿estas características están presentes en el área rural? Se puede decir que no, pues hay menos probabilidades de encontrar niveles altos de cualificación en las áreas rurales. Primero porque no existe la oferta educativa, pues hasta para acceder a la educación secundaria las niñas y niños tienen que migrar a las capitales de provincia o departamento; y en segundo lugar los que logran un nivel de cualificación no están interesados en quedarse en la zona rural y más bien encontramos una migración de profesionales hacia Lima o algunas capitales de departamento.

Pasemos a analizar otros aspectos de la cultura política. Almond y Verba (1963) afirmaron que el sentimiento de confianza interpersonal era un prerrequisito para la eficacia de la democracia. Inglehart (1990) descubrió que la confianza interpersonal y las orientaciones culturales asociadas a ella estaban estrechamente relacionadas con el desarrollo económico, así como con la democracia estable. Los datos de la encuesta mundial de valores de 1990 revelaron una alta correlación positiva entre la confianza interpersonal y el funcionamiento de las instituciones democráticas en todo el mundo. En la mayoría de las democracias estables, al menos el 35% del público expresa la opinión de que “se puede confiar en la mayoría de la gente”; en

todas las sociedades no democráticas o sociedades que acaban de democratizarse, los niveles de confianza interpersonal caen por debajo de ese nivel.

¿Qué encontramos en el Perú al respecto? Que la gran mayoría manifiesta un bajo nivel de confianza; el 88,7% manifiesta que es muy difícil confiar en los demás y si comparamos el área rural con la urbana, encontramos que en la primera hay un mayor nivel de desconfianza (91,5%) frente a 88,4% del área urbana.

En cuanto al grado de confianza en el parlamento, igualmente la mayoría de ambas zonas no tiene mucha confianza (61,3% en urbana y 60,2% en rural); los porcentajes de los que no tienen ninguna confianza son similares (28,1% en urbana y 26,3% en rural). La misma figura se repite en cuanto a la confianza en los partidos políticos; así, la mayoría manifiesta no tener mucha confianza en ellos (63,1% urbana y 61% rural) y ninguna en absoluto el 28% y el 28,8 respectivamente.

Con relación al grado de confianza en su municipalidad, en ambas zonas la mayoría manifiesta no tener mucha confianza en su municipalidad (59,3% en rural y 57,2% en urbana); pero en la urbana se encuentra que hay un mayor porcentaje 29,7% que tiene mucha o bastante confianza, mientras que en el área rural es solamente el 20,9%.

Relación entre bienestar subjetivo y legitimidad

A partir de los estudios de la economía política se encontró que si el ciclo económico va bien, entonces aumenta el apoyo a los representantes políticos; si la economía va mal, disminuye el apoyo a los representantes políticos. En tanto el apoyo a un régimen democrático tiene una dinámica similar, pero se basa en procesos más largos y profundos. Si a largo plazo las personas sienten que la vida ha sido buena bajo un régimen dado, aumentan los sentimientos de apoyo difuso a ese régimen. Así, los sentimientos de bienestar general subjetivo representan un papel clave en el aumento de la legitimidad. En el caso de Perú, con un 54,89% de la población nacional en situación de pobreza y 24,4% en pobreza extrema concentrada principalmente en el área rural (51,3%) podríamos esperar algún nivel de satisfacción subjetiva si se está luchando por sobrevivir.

Cuando en la encuesta de valores se les preguntó a los entrevistados si consideraban que eran felices el 30,8% manifestó sentirse muy feliz; el 35,3% bastante feliz y el 32,1% no muy feliz. Como era de esperar dadas sus condiciones de precariedad extrema en el área rural el porcentaje de los que no sienten muy felices fue del 50%.

Inglehart sostiene que si una sociedad tiene un nivel alto de bienestar subjetivo sus ciudadanos sentirán que todo su modo de vida es, en lo fundamental, bueno y sus instituciones políticas obtienen legitimidad por asociación. Afirma también que, la satisfacción con la propia *vida en general* conduce a la legitimidad política mucho mejor que la opinión favorable del sistema político en sí.

Por otro lado, señala que la política es un aspecto periférico de la vida de la mayoría de las personas y la satisfacción con este ámbito específico puede aumentar o disminuir de la noche a la mañana. Pero si una persona siente que su *vida en general* ha ido bien bajo las instituciones democráticas, este sentimiento genera una base de apoyo relativamente sólida, difusa y profunda para estas instituciones.

Dados los resultados de diferentes estudios que exploran la percepción que la gente tiene respecto a la política y los políticos en el Perú pareciera ser que las difíciles condiciones que el país soporta desde hace décadas, pero también el comportamiento de la clase política, explican el consistente rechazo a la política y los políticos. Así, encontramos que la percepción de la política como un mundo distante y ajeno al cual es difícil acceder, y como un espacio "sucio" y de interés para personas astutas, egoístas y sin escrúpulos, cuya motivación es aprovecharse del cargo, ha sido reportada por los estudios de Parodi y Twanama (1993) en pobladores de barrios populares de Lima; de igual modo manifestaron un alto nivel de desinterés en la política.

Del mismo modo Sinesio López (1997) encontró que a la mayoría de sus entrevistados la política les interesaba poco o nada; entre quienes manifestaron lo segundo estaban los pobladores rurales de distritos con altos niveles de pobreza. Estudios más recientes, como los realizados por Murakami (2000) y el IEP (1999), muestran porcentajes menores de desinterés por la política; pero un estudio reciente, Zevallos (2001), encuentra altos niveles de rechazo hacia la política en áreas rurales, 57% de una muestra de mujeres encuestadas en un año y el 72% en otro manifiestan no

sentirse interesadas en la política; mientras que el 47,4% de los varones opinó lo mismo.

Ahora bien, la encuesta de valores del año 2001 reporta lo siguiente: El 35% manifiesta sentirse algo interesado en la política, el 33,3% no muy interesado y el 19% nada interesado. En la zona urbana hay un mayor interés por la política; así, el 48,2% dice estar muy o algo interesado en la política, mientras que el 39% opina lo mismo en la zona rural.

El desinterés en la política en el área rural es mayor. Aquellos que se sienten no muy interesados son el 33,3% en zona urbana y 33,9% en rural; mientras que los que no se sienten nada interesados son 27,1% en zona rural y 18,1% en urbana. Cuando se les preguntó sobre el grado de importancia de la política en su vida el mayor porcentaje se concentró entre quienes consideran que no es muy importante o nada importante, el 55% en zona urbana y el 61,8% en la zona rural.

Cultura prodemocrática

Los estudios realizados por Inglehart (1998) lo llevan a sugerir algunos rasgos que definirían una cultura prodemocrática: Confianza interpersonal, bienestar subjetivo, niveles razonables de igualdad de la renta, niveles bajos de extremismo, niveles relativamente altos de participación política y afiliación a organizaciones y valores postmaterialistas forman parte de un síndrome altamente intercorrelacionado que podría denominarse "cultura prodemocrática". Este autor encuentra que estas variables están altamente correlacionadas con la democracia estable. No obstante, la confianza interpersonal y el bienestar subjetivo aparecen como las variables culturales más relevantes. Inglehart enfatiza que el papel de la cultura política en la democracia es mucho más importante de lo que señalaban estudios anteriores sobre el tema. Asimismo señala que aunque no parece ser la causa inmediata de la transición hacia la democracia, la cultura política sí es un factor central en la supervivencia de la democracia. A largo plazo la democracia no se alcanza por medio de cambios institucionales de inteligentes maniobras de élite. Su supervivencia dependerá de lo que piensa y siente la gente corriente.

Aunque las sociedades ricas tienden a ser democráticas más que las pobres, la riqueza no produce la democracia de forma automática. Pero el proceso de industrialización tiene una tendencia inherente a producir cambios que

conducen a la democracia. Es conocido que en el país existe una larga experiencia de participación social, pero no política. Ha habido una tendencia a una participación basada en la propuesta y en la defensa de los derechos sociales; por el contrario los derechos políticos y ciudadanos, como el voto (de las mujeres, de los analfabetos), por ejemplo no han sido demandados por la población sino más bien otorgados por los gobiernos de turno a partir de un cálculo de réditos políticos.

El fortalecimiento de la democracia requiere entonces considerar lo que hemos venido analizando pues, aunque el 93% del público peruano valora el sistema político democrático existe un 52% que cree que éste no ayuda a mejorar el sistema económico y el 54,6% piensa que las democracias son indecisas y en ellas se discute demasiado. Además, se encuentra que con relación al grado de satisfacción con la forma como se está desarrollando la democracia en el Perú, el 70% no está muy satisfecho o nada satisfecho, lo mismo sucede con uno de los principales entes del Estado como es el parlamento ya que sigue siendo bastante baja; el 61,2% tiene mucha confianza y el 28% no tiene ninguna confianza.

Por otra parte encontramos que una abrumadora mayoría no realiza ningún tipo de trabajo voluntario (sin remunerar) en grupos o partidos políticos (96,7% en zona urbana y 95,8% en zona rural). De igual modo la gran mayoría no es miembro de ningún partido político, solamente el 4,6% en zona urbana y el 5,1% en zona rural son miembros de grupos o partidos políticos.

En la misma dirección una revisión de las encuestas realizadas por el IEP sobre valores democráticos en el Perú reporta resultados que reafirman lo encontrado en la encuesta de valores. Así, en 1998 se estableció que la satisfacción con el funcionamiento de la democracia, la aprobación a la gestión del presidente Fujimori y el apoyo al sistema político estaban asociado a una mayor tolerancia frente a conductas autoritarias y a un relativo menor compromiso con valores democráticos. El apoyo al sistema político y a las instituciones del Estado aparecía relativamente mayor en las zonas rurales, entre los menos educados y entre quienes mostraban un menor interés en los asuntos públicos.

Se esperaba que en la encuesta aplicada, en noviembre del 2001 en un contexto plenamente democrático, los resultados revelarían algunos cambios

en la percepción de la legitimidad de las instituciones estatales y del sistema político y de una mayor adhesión a valores democráticos y de un mayor rechazo a conductas autoritarias como efecto del intenso proceso de transición política. Sin embargo, no ocurrió así; ello demuestra, según los autores, que los cambios en el plano de la política se han quedado en esa esfera y han afectado sólo marginalmente a la cultura política del país.

El estudio reveló que la democracia en el Perú sigue teniendo bases muy frágiles y que es altamente vulnerable a la crisis económica; se mantiene la desconfianza frente a las instituciones políticas y hay un alto nivel de insatisfacción frente al funcionamiento de la democracia, ello porque las condiciones de vida de la población no ha cambiado en el marco de los cambios políticos. La adhesión a la democracia y a los valores democráticos están vinculadas a su desempeño concreto, a los beneficios que pueda traer a la población. También se correlacionó positivamente con mayores niveles de información política, interés en los asuntos públicos y en la política, así como mayor confianza interpersonal. Por otra parte, los niveles de interés en los asuntos públicos y en la política se expresan también en los niveles de información de la ciudadanía respecto a temas políticos. La diferencia urbano-rural salta a la vista cuando se encuentra que aquéllos con nivel primario o menos (que están en el área rural) en su mayoría (56%) no respondieron correctamente ninguna pregunta.

En la misma perspectiva en la que hemos venido sosteniendo las diferencias urbano-rurales, Sinesio López exploró los niveles de ciudadanía en el Perú y elaboró un mapa López (1997) para mostrar que no todos los peruanos gozamos del mismo nivel de ciudadanía y que, por lo tanto, no ejercemos de una forma igual los mismos derechos que supuestamente todos tenemos. Unos peruanos son más ciudadanos que otros: existen ciudadanos de primera y segunda clase. Los niveles de desigualdad son muy acentuados. Ellos varían según la región geográfica, los niveles de modernización, de democratización y de pobreza de las diversas circunscripciones políticas del país. Detrás de esta diferencia en el goce efectivo —las prácticas— de los derechos ciudadanos están, sin duda, las desigualdades que provienen principalmente de las clases sociales y las desigualdades que produce la ciudadanía universal en el tratamiento de las diferencias.

Según este mapa casi un tercio de los peruanos (30,2%), que vive en las dos terceras partes de los distritos del país (68,3%), tiene un nivel bajo y

muy bajo de ciudadanía: un cuarto de peruanos (25.7%), que vive en un similar porcentaje de distritos, ocupa un nivel intermedio; y el 43.9% que vive sólo en el 7.8% de los distritos del país, alcanza un nivel relativamente alto de ciudadanía. Estos últimos distritos son pocos, pero muy populosos y se ubican en Lima metropolitana y otras grandes ciudades del país. En cambio los distritos que tienen bajos y muy bajos niveles de ciudadanía son numerosos y principalmente rurales, razón por lo cual el volumen de su población es también bajo. Las personas que se ubican en un nivel relativamente alto y medio de ciudadanía pueden ser considerados ciudadanos de primera clase. En cambio, las personas que se encuentran en los niveles bajos y muy bajos pueden ser considerados ciudadanos de segunda clase.

Con relación a la ciudadanía política, un tercio de los peruanos tiene bajos y muy bajos niveles de ciudadanía política, esto es, presenta muy bajos niveles de participación política y de participación efectiva y altos niveles de abstención electoral. Ellos habitan en 69.9% de los distritos del país cuyo tamaño promedio va de 4000 a 7500 habitantes y cuya ubicación mayoritaria está en las zonas rurales de la sierra. En situaciones normales, dada la existencia del sufragio universal, eran esperables mayores niveles de ciudadanía política, pero la violencia política de la década del 80 y parte de la del 90 afectó los niveles de participación política y elevó la abstención electoral de muchos distritos, especialmente de aquellos que están ubicados en los escenarios de guerra interna.

Las amenazas, los temores, los desplazamientos forzados, e incluso la pérdida de legitimidad de los procesos electorales, disminuyeron significativamente la participación política y elevaron la abstención electoral. Sólo el 12.9% de los peruanos tiene niveles relativamente altos de ciudadanía política y habita en el 5% de los distritos del país, cuyo tamaño promedio está entre 30 000 y 85 000 habitantes y cuya ubicación está en las principales ciudades, especialmente en la costa. En cambio, más de la mitad de los peruanos (53.8%), que vive en el 26.2% de los distritos, presenta niveles intermedios de ciudadanía política.

La vinculación entre modernización y ciudadanía es demostrada en el estudio de López; encuentra que los distritos con altos niveles de ciudadanía se ubican en los departamentos con más altos grados de modernización y democratización; como ya vimos la situación es distinta en los departamentos más rurales y por consiguiente menos modernizados.

Relación entre Democracia y Ciudadanía

Existe una relación directa bastante significativa de los niveles de democratización con los niveles de ciudadanía. Los departamentos que tienen más altos niveles de democratización presentan de igual modo un mayor número de distritos con más altos niveles de ciudadanía, es decir, albergan a ciudadanos de primera clase; los departamentos que tienen menores niveles de democratización presentan asimismo un número mayor de distritos con niveles bajos y muy bajos de ciudadanía, es decir, albergan a ciudadanos de segunda clase.

Brechas ciudadanas

A partir de sus hallazgos, López plantea la existencia de un conjunto de brechas ciudadanas en la cuales destaca la rural-urbana:

- La brecha de género: Alfabetismo, nivel de educación y tasa de actividad económica de varones y mujeres.
- La brecha regional: Basándose en regiones naturales.
- La brecha rural-urbana: Hay más ciudadanos en la ciudad que en el campo.
- La relación ciudad-campo establece una brecha entre los ciudadanos. Los que viven en la ciudad son más ciudadanos que los que viven en el campo.
- La brecha étnica: % de quienes hablan idioma nativo no oficial, % de los que hablan castellano.
- La brecha social: Acceso a los derechos sociales, pobreza, NBI.

Solamente habría que añadir que la brecha rural-urbana abarca más en el sentido de que es en el área rural donde se concentran los grupos étnicos y los más pobres y al parecer un mayor número de mujeres.

La pregunta es ¿qué cambios ha habido en los mapas de democracia y ciudadanía que López trazó en el año 1997? Si bien es un período relativamente corto para esperar cambios sustanciales, los acontecimientos del período 2000-2001 y los resultados de la encuesta del IEP parecerían indicarnos que éstos no han sido muy sustanciales.

Las mujeres rurales y la política

Los resultados de los escasos estudios que abordan el tema de la participación política en el medio rural sugieren la existencia de un “patrón de cultura política rural” con los siguientes rasgos generales: Mujeres y varones expresan un generalizado rechazo a la política y a quienes intervienen en ella, en tanto evalúan que quienes se interesan en participar como candidatos

responden a motivaciones e intereses personales y en ínfima medida a intereses colectivos. Por otra parte, la posibilidad de elegir a sus representantes no es percibida como el ejercicio de un derecho ciudadano, pues acuden a votar ya sea por evitar el pago de la multa o por considerarlo "obligatorio". Existe también un generalizado desconocimiento, especialmente de parte de las mujeres, de sus derechos ciudadanos y políticos. Otro rasgo importante es el alto nivel de desinformación de la población, principalmente acerca de los asuntos públicos nacionales, aunque hay un mayor nivel de información sobre los asuntos de carácter local.

Si bien es cierto que varias de estas percepciones, opiniones y conductas políticas no difieren de las que otras investigaciones encontraron en pobladores populares urbanos, es evidente que las condiciones de "ruralidad" (aislamiento geográfico, pobreza extrema, carencia de servicios básicos, alto índice de monolingüismo, bajos niveles de escolaridad, producción de autoconsumo, etc.) de la población estudiada marcan las diferencias y definen "patrones sociales o socioculturales".

En este patrón socio-cultural rural más general emerge un "patrón de género". Cuando establecemos comparaciones entre varones y mujeres vemos que las condiciones desventajosas del medio rural afectan con mayor fuerza a las mujeres, pues ellas en su mayoría son analfabetas o tienen un bajo nivel de escolaridad; son mayoritariamente monolingües y están menos organizadas. Pero, además, su condición de género determina que su acceso al espacio público y de toma de decisiones sea bastante limitado al estar adscrita al espacio doméstico (que para las mujeres rurales incluye, además de las labores domésticas propiamente dichas, las labores productivas en su unidad familiar).

Además, no tienen tiempo para dedicarse a la organización u otras actividades por la sobrecarga de trabajo doméstico y productivo ya que en su medio se mantienen en el imaginario colectivo estereotipos y prejuicios que menosprecian y devalúan la figura femenina en los espacios públicos; y, sobre todo, porque la mayoría de las mujeres tienen una baja autovaloración de sí mismas al evaluarse carentes de "capacidad" para el ejercicio público y político. Éste a mi parecer es uno de los principales problemas que se tiene que enfrentar, la autopercepción negativa que tienen las mismas mujeres sobre sus capacidades; ello hace que se refuercen las dificultades externas para su participación política.

Otro marcador de diferencia que es importante relevar y que establece una “brecha cultural” es la lengua materna.⁵ El alto índice de monolingüismo en las mujeres entraña una serie de desventajas para el ejercicio público, en la medida que el uso de las lenguas indígenas está estrechamente vinculados al ámbito doméstico, mientras que la utilidad del español se vincula a la esfera social, económica, cultural y política externa.⁶

Estas condiciones determinan que existan particularidades en la participación y comportamiento de las mujeres en la política formal sea como electoras o como autoridades elegidas. Este hecho ha sido observado en la masiva incursión de mujeres en la política formal, especialmente en el área rural, a partir de la aplicación de la Ley que fijó la cuota electoral femenina en las elecciones municipales del año 1998 y que fue posteriormente ampliada al 30%. Nuestras observaciones de la gestión realizada por las mujeres que ingresaron a la política formal local en un ámbito rural específico y también del comportamiento electoral, nos permiten reafirmar la existencia de un “patrón de género en el comportamiento político rural”.

CONCLUSIONES

1. Las diferencias que hemos venido analizando entre el área rural y la urbana nos llevan a concluir que si bien como país tenemos problemas generales, hay diferencias sustanciales que afectan a un porcentaje todavía considerable de la población peruana y ellas están vinculadas a culturas políticas diferentes. Por ello es necesario pensar en estrategias particulares si queremos estimular una mayor participación política y ciudadana. Es necesario reconocer las diferencias y las limitaciones y no es posible generalizar a riesgo de plantear políticas erróneas.

2. En términos de promoción de la participación electoral en el área rural, a partir de la experiencia presentada, se demuestra que es posible lograr resultados exitosos de disminución del ausentismo si se aplica una estrategia que combine adecuadamente el uso de medios de comunicación masiva

⁵ Patricia Oliart señala que siete de cada 10 personas vernaculohablantes viven en el campo y hablan el quechua, el aymara o una de las cuatro decenas de lenguas de los grupos etnolingüísticos de la Amazonía peruana.

⁶ OLIART, Patricia. 2000. “Las mujeres en las zonas rurales y la vida política”, en revista *Socialismo y Participación*, N.º 87. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), mayo.

como la radio y la TV con el desarrollo de acciones de capacitación directa con una metodología adaptada a las características de la población objetivo de la promoción. Una focalización del trabajo parecería ser una solución pertinente, aún cuando implica mayores costos.

3. En la capacitación electoral, la presencia de un personal entrenado, que domine el idioma de la población, que esté motivado para realizar trabajo de campo y tenga habilidades de interacción social, se revela como un aspecto crítico para el logro de los objetivos que se planteen.

4. El éxito en la disminución del ausentismo electoral puede ser transitorio, es necesario trascender la coyuntura electoral y realizar un intensivo trabajo de educación ciudadana de la población rural. Se trata de no solamente lograr que emitan un voto o que conozcan sus derechos políticos y ciudadanos. Se trata de calificar ese voto y para ello es necesario que, además de conocer sus derechos, conozcan el funcionamiento del Estado y de la Política; pero sobre todo que recuperen la confianza en la política y los políticos. Ello no será posible si el funcionamiento de la política no cambia efectivamente, entonces es necesario trabajar con la clase política a nivel local y nacional, con los partidos. Pues de otro modo, aquellos avances que se logren en educación ciudadana de la población no tendrán el correlato necesario para que sea sostenible en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

Ballón, E. y Rubina A. 2002. *Dilemas de la educación electoral en el contexto de las elecciones regionales*. Lima, DFID.

INGLEHART, Ronald. 1998. *Modernización y posmodernización; el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. España, Centro de Investigaciones Sociológicas, en coedición con Siglo XXI.

López Jiménez, Sinesio. 1997. *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima, Instituto de Diálogo y Propuesta (IDS).

1997. *Los ciudadanos por dentro. Aspectos subjetivos de la ciudadanía en el Perú*. Mimeografía, Lima, IDS.

Murakami, Yusuke. 2000. *La democracia según C y D: un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares en Lima*. Lima, IEP / JCAS.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES. 2003. *Resultados Elecciones Regionales y Municipales 2003*. Página web: www.onpe.gob.pe.

Oliart, Patricia. 2000. "Las mujeres en las zonas rurales y la vida política", en *revista Socialismo y Participación*, N.º 87. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), mayo.

Parodi, J. y Twanama, W. 1993. "Los Pobladores, la ciudad y la política: un estudio de actitudes", en *Los pobres, la ciudad y la política*. Lima, Centro de Estudios de Democracia y Sociedad, Jorge Parodi (ed.).

PNUD-PERÚ. 2000. *Informe sobre desarrollo humano*. Lima-Perú.

Romero, Catalina. 2001. *Informe de la investigación sobre cambio de valores en el Perú 1996-2001*. Lima, DATUM internacional.

Tanaka, Martín; Carrión, Julio; Zárate, Patricia. 1999. *Participación democrática en el Perú*. Mimeo, Lima, IEP (informe final / USAID).

Tanaka, Martín y Zárate, Patricia. 2002. *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú 1998-2001*. Lima, IEP.

Torres, Carlos. 2002. *Comportamiento electoral peruano en las elecciones presidenciales del 2001, una aproximación cuantitativa*. Lima, Servicios Educativos Rurales.

Zevallos Aguilar, Emma. 2001. *¿La política?, percepciones y conductas políticas de mujeres y varones rurales*. Lima, ediciones CEDEP.

“Escuela Radial de civismo y participación”

AURELIO PORCEL VERA *

PRESENTACIÓN

Si se hiciera una encuesta en el medio rural sobre el significado de los procesos electorales, posiblemente la respuesta mayoritaria sería la consabida “no sabe, no responde”. El elector rural es hoy día un “observador” de los procesos electorales, entre las muchas razones que explican esa actitud, está el desconocimiento de lo que significan las elecciones y de las ideas y conceptos básicos relativos a la democracia.

Nadie puede estar motivado por algo que no conoce. El elector rural necesita comprender y ser motivado para participar activamente en un proceso electoral. Pasar de observador a protagonista es un cambio de gran magnitud. Es un cambio que lo decide la razón pero la energía para la acción viene del corazón. Un tal cambio no puede lograrse en el corto tiempo de un proceso electoral. Es muy grande el salto que debe dar y no podrá hacerlo en un solo paso. Se debe entonces considerar soluciones por etapas, como podrían ser programas de educación que duren algunos meses, mucho antes de un proceso electoral.

* Ex asistente de Capacitación ONPE, Mención Honrosa

¿Qué acciones tomar y qué métodos emplear para lograr que el elector rural tenga participación plena en los procesos electorales?

¿Cómo lograr que ejercite sus derechos ciudadanos y cumpla sus obligaciones?

¿Cómo hablarle y qué decirle para que sus mentes y corazones estén dispuestos a participar activamente en la vigilancia ciudadana?

Proponer respuestas a estas interrogantes es el objetivo de este ensayo. Nuestro punto de partida es conocer la realidad de la vida del campo y las ideas y sentimientos del poblador rural.

Ver en las zonas rurales a entusiastas voluntarios, personeros, miembros de mesa, promotores rurales y otros actores de vigilancia ciudadana, será un importante paso para la democracia peruana. Poder contribuir con un granito de arena en el logro de ese importante paso es la ambición de este ensayo.

Una escuela radial de civismo y participación, con evaluaciones y concursos en ferias y plazas semanales, es mi propuesta para promocionar la participación electoral. Los cursos se dirigen al poblador del campo, aquel que está alejado de los centros poblados y vive en uno de los 1350 distritos rurales.

En esos extensos territorios, la mayoría de los electores tiene bajo nivel de instrucción, hay alto porcentaje de analfabetismo y en esos lugares vive la casi totalidad de población que no habla el castellano.

Haber comprendido en profundidad la realidad de las sociedades rurales y la mentalidad de sus pobladores nos ha permitido estudiar en detalle las comunicaciones sociales y encontrar las mejores alternativas para la educación e información electorales. Finalmente ese conocimiento nos ha permitido diseñar el contenido de una escuela radial hasta llegar a niveles operativos.

Mis conocimientos e ideas sobre la vida rural provienen de mi experiencia de 20 años de vida en zona rural, de la experiencia como responsable de equipos de capacitación electoral y de estudios e investigaciones realizadas sobre los temas rural y educativo.

1. EL ELECTOR RURAL

A escasos 4 días de las elecciones capacitábamos a los miembros de mesa en un alejado distrito cerca de los 5000 metros de altura. Al final de la clase se nos acerca una de las participantes y nos pregunta: ¿Por quién hay que votar?

La señora de 50 años tiene secundaria incompleta, ha entendido perfectamente la mecánica de las elecciones, el simulacro lo hizo sin errores; pero ella estaba angustiada porque tiene muy poca información para poder decidir. Su pregunta es muy sincera, ella no sabía por quién iba a votar pues a ese alejado distrito llega muy poca propaganda electoral, por consiguiente no tenía elementos de juicio que le permitan decidir. En la mayor parte de las zonas rurales, en mayor o menor grado, se dan casos parecidos. La falta de información es una realidad indiscutible.

Existen dos hechos importantes que explican la falta de información en las zonas rurales:

- ▶ El poblador rural no está pendiente de los acontecimientos nacionales porque su vida económica no depende mucho del mundo exterior.
- ▶ A las zonas rurales llega muy poca información.

1.1 IDIOSINCRASIA DEL ELECTOR RURAL

El inmenso y difícil territorio ha sellado el alma de sus pobladores con sentimientos y actitudes que les permiten vivir con alegría y entusiasmo a pesar de las grandes dificultades. Uno de esos sentimientos es el amor al terruño. Cada lugareño está orgulloso de su tierra y lo demuestra en toda oportunidad, ya sea en los deportes, las reuniones sociales, los encuentros de folclor y también cuando emigran. En las grandes ciudades y, especialmente, en Lima existen innumerables asociaciones y clubes distritales. También existen asociaciones en los EE.UU. y en otros países.

La alegría y pasión se manifiestan en los ritos religiosos, en la veneración a la tierra y en las fiestas sociales. Todos conocemos las extraordinarias fiestas de la Virgen de la Candelaria con celebraciones y bailes que duran una semana. Es útil recordar aquí que los bailarines se preparan durante un año para homenajear a la virgen y dejar muy en alto el nombre del terruño.

Son innumerables las manifestaciones de este tipo como por ejemplo La Cruz de Chalpón, La Semana Santa en Ayacucho, La Virgen de Chapi, El Señor de Q'oyllor Rit'y, los carnavales en todo el país, etc. Sin embargo, cuando de elecciones y política se trata el elector rural es menos apasionado y extrovertido que el elector de las ciudades; actúa con la prudencia de las personas que conocen muy poco de lo que significan las elecciones y no puede apasionarse por candidatos de los que apenas ha escuchado los nombres.

Sabe también por tradición que el resultado de las elecciones no cambiará las cosas para él, su familia, su comunidad y para su precaria economía. De manera que participa en las elecciones porque tiene que cumplir una obligación. Los grandes cambios que ocurren en la actualidad también llegan a las sociedades rurales, por ejemplo, la importancia de las costumbres tradicionales y su estricto cumplimiento han disminuido mucho. Sin embargo, la mayoría de las características tradicionales siguen presentes en la manera de actuar del hombre del campo porque, en general, la sociedad rural cambia muy lentamente.

1.2 NECESIDADES Y LIMITACIONES DE LA VIDA DEL CAMPO

Tradicionalmente la vida de las comunidades rurales ha tenido una autonomía casi completa con respecto a las ciudades y la vida económica del país. En la actualidad las cosas han cambiado bastante, sin embargo, la mayor parte de los problemas de sobrevivencia son resueltos por ellos mismos, sin ayuda del mundo exterior.

La mayoría de las necesidades como alimentación, ropa, vivienda, útiles y herramientas, provienen de la agricultura, la ganadería, la textilera y otras técnicas. Los problemas más complejos como la organización del trabajo, el aprendizaje de técnicas, la medicina, etc., son resueltos con la ayuda de conocimientos ancestrales. La atención y preocupación del poblador rural están centradas en el trabajo y los quehaceres cotidianos. No le queda espacio mental ni energía para atender otros problemas.

Existe una sólida razón que determina esta realidad: El hombre del campo produce muchas cosas, lo hace artesanalmente, sus técnicas tienen baja

productividad, por consiguiente son muy caros en tiempo y mano de obra. La consecuencia directa es que su tiempo y sus energías son totalmente acaparados por sus actividades productivas.

1.3 LA FALTA DE MOTIVACIÓN DEL ELECTORADO RURAL

Quienes hemos capacitado a electores y miembros de mesa, organizado simulacros y visto votar a miles de electores rurales, hemos tenido la gran oportunidad de comprender sus pensamientos y de sentir y palpar sus sentimientos. Su actitud atenta y ordenada deja ver una expresión de lejanía con lo que esta ocurriendo. Sin llegar a la indiferencia, vemos que ellos cumplen una obligación; pero lo hacen sin entusiasmo, no lo sienten como suyo, como algo que les pertenece, más bien se respira que lo consideran ajeno, casi algo extraño.

El caso del elector analfabeto es aún más dramático porque no comprende lo que está ocurriendo, la sola preocupación que tiene presente es marcar correctamente la cédula sin interesarse por lo que significa ese acto electoral. Las razones de esta conducta son muchas: existe falta de conocimientos, de motivación, de interés y falta de información. Aunque, debemos señalar que hay algunas comunidades rurales politizadas, pero son la excepción.

1.4 COMUNIDADES Y ORGANIZACIONES PARTICIPATIVAS

Sociedades gregarias y solidarias

Quizá lo más resaltante de las sociedades rurales es haber sabido adaptarse a los enormes desafíos de una naturaleza imponente y a la falta de infraestructura. Ellos han aprendido que juntando la fuerza de sus individuos logran constituir la energía necesaria para resolver las grandes dificultades materiales y aprovechar los recursos de su medio.

El hombre rural es gregario y solidario, actúa colectivamente; sólo así puede resolver por sus propios medios y sin ayuda del mundo exterior, los problemas cotidianos de alimentación, ropa, vivienda, salud, etc. En la sociedad rural se practica el conocimiento social en su máxima expresión, los hombres y mujeres del campo conservan los conocimientos ancestrales y lo comparten en bien de la comunidad. Ésta es una valiosa muestra de solidaridad de las sociedades rurales.

Su convicción gregaria es instintiva, es un acto reflejo; aparece espontáneamente para cualquier aspecto de la vida ya sean celebraciones religiosas, ritos sociales, juegos y actividades recreativas y, por supuesto, las tareas productivas.

Colectivamente afronta los problemas materiales como el mantenimiento de canales de regadío, el mantenimiento de puentes colgantes, la construcción de caminos, entre otros. También los problemas espirituales como entierros, matrimonios y celebraciones religiosas son actos colectivos.

Vale la pena señalar una importante diferencia entre la respuesta colectiva del poblador rural y la conducta participativa como se la conoce en las ciudades. En las ciudades se juntan individuos aislados para participar de alguna actividad común. En las zonas rurales la respuesta no es a título individual, es a título de grupo, el individuo ya está en el grupo ya está participando. Deportivamente, hablando las personas de la sociedad rural son siempre parte de un equipo. En la sociedad urbana participar en un grupo es una decisión de cada individuo. Entender esta manera colectiva de actuar es indispensable para enfocar la promoción de la participación ciudadana, los métodos y formas de comunicarse deben dirigirse al grupo antes que al individuo, de esta la forma nuestra comunicación estará más cerca de los sentimientos de los pobladores rurales.

Organizaciones comunitarias

Las sociedades rurales han construido organizaciones que les permitan manejar colectivamente su vida y sus problemas. Existen organizaciones para el trabajo, organizaciones para actividades religiosas y sociales, así como organizaciones de carácter representativo.

La minka es la forma más conocida de organización para el trabajo. Es la solución para juntar mano de obra en la agricultura. Sembrar o cosechar una hectárea no se conciben sino colectivamente. El propietario de la chacra solicita la participación de sus vecinos, hoy se trabaja en su chacra. Mañana será donde otro y así rotativamente todos deberán realizar sus trabajos en la misma forma. La minka no requiere formalidades, se da espontáneamente en una vecindad, participan todas las personas a las que se puede comunicar con un llamado a viva voz o personalmente.

Otra organización para el trabajo que se da en valles y cuencas son las juntas de regantes que administran la distribución del agua y el mantenimiento de las canalizaciones. La representación comunal o simplemente comunidad, generalmente elegidos una vez por año, es la organización representativa de un territorio geográfico o a una unidad social. La unidad social puede corresponder a la comunidad, al ayllu, la comarca, la asociación, el valle o grupos de productores.

Finalmente, el alferado o "carguyoc", encargado de celebrar las fiestas patronales de la comunidad, es una organización de tipo religiosa y social. Tiene la particularidad de estar a cargo de una persona o una familia quien asume el costo y el trabajo de preparación de los ritos religiosos y las fiestas para la comunidad.

Esta organización tiene un gran poder de convocatoria, el alferado recibe el apoyo de familiares y allegados durante el año de preparación. El que realiza el alferado gana la consideración y respeto del grupo social. Cuanto más completa y lujosa ha sido la atención a la comunidad mayor será la consideración. Por su trascendencia y duración de 8 días, las fiestas patronales son escenario de muchas actividades, como reuniones gremiales, reuniones de negocios, reuniones de enamoramiento y por supuesto ser verdaderos clubes sociales.

Las organizaciones tradicionales y espontáneas del poblador rural son independientes de las autoridades y organizaciones relacionadas al estado como los comités del vaso de leche, clubes de madres y otros, que en general están ubicados en los centros poblados y tienen objetivos diferentes. Hoy en día, a medida que crecen los centros poblados, las organizaciones ligadas al Estado cobran mayor importancia. También se puede ver en algunos lugares la desintegración de organizaciones rurales por migración de los pobladores, por empobrecimiento o por la aparición de actividades mejor remuneradas como la minería.

2. LA VIDA RURAL

2.1 TERRITORIO EXTENSO, ACCIDENTADO Y CLIMA RUDO

La primera gran impresión que recibimos en zona rural es la vista de sus espacios infinitos y grandes distancias. Esta bella imagen se va transformando poco a poco en dificultad real y penosa cuando debemos caminar una hora subiendo un cerro para luego volver a bajar antes de llegar a nuestro destino. El poblador rural se desplaza a pie la mayor parte del tiempo porque en esos extensos territorios existen pocas carreteras, pocos vehículos, poquísimos teléfonos; además el territorio es accidentado. Cuando no existe alumbrado eléctrico el día de trabajo del campesino termina a las 5 de la tarde, junto con la luz del sol. Por esa razón la vida comienza a las 5 de la mañana para aprovechar al máximo la luz del día.

El tiempo y las distancias son relativos

“Aquisito nomás”

Cuando los turistas preguntan a qué distancia se encuentra el próximo pueblo, reciben la consabida respuesta: “aquisito nomás”. 15 ó 20 kilómetros significan para el turista una gran distancia; pero no para el poblador rural que está acostumbrado a caminatas de días enteros.

Cosechar 1000 kilos de cereales con tecnología artesanal toma varios días, lo que se realiza en horas con una máquina segadora. Esta misma proporción se repite en las demás actividades de siembra, cosecha, trasquila de lana, hilado, etc. Si medimos con los parámetros de la ciudad, las actividades del habitante rural tienen un enorme costo en tiempo. La geografía difícil, las grandes distancias y la tecnología tradicional han creado en el poblador rural nociones de tiempo y de distancia muy diferentes a los que tiene el poblador de las ciudades.

La unidad del tiempo es el día

La unidad de tiempo para la vida cotidiana rural no es la hora sino el día.

Todo trámite legal o administrativo se hace en las capitales de distrito o provincia, lo que significa como mínimo un día de desplazamiento para

cada trámite y, en zonas más extensas como la Amazonía o las zonas ganaderas alto andinas, realizar un trámite puede durar 2 o más días. Como ir a votar también toma un día, el elector rural se desplaza el día de las elecciones a la capital de distrito o provincia; pero no se desplaza para recoger su credencial o recibir clases de capacitación.

Distancias geográficas y culturales

Poca instrucción y analfabetismo

Las grandes distancias significan baja densidad poblacional, lo que hace que existan muy pocas escuelas y, en consecuencia, existe bajo nivel de instrucción y alto porcentaje de analfabetismo.

Según las estadísticas del INEI, el promedio de población analfabeta en el país a fines del año 2001 es de 12%. Para la zona rural hemos realizado una estimación a partir de los datos de electores de la ONPE. El porcentaje llega a la preocupante cifra del 30%. Este porcentaje representa 1 millón 250 mil electores repartidos en 1350 distritos rurales.

Finalmente, en las zonas rurales vive la casi totalidad de la población que no habla el castellano. Una aproximación razonable para estimar la cantidad de electores que no hablan el castellano es utilizar el porcentaje de analfabetos, lo cual es el 30% de la población rural.

Déficit de conocimientos políticos

Los escasos medios de comunicación que existen en zona rural significan que hay poca comunicación social y poca información política.

Para los pocos electores rurales que acceden a la radio o los periódicos de Lima, u otras ciudades, les es difícil comprender las noticias porque los temas le parecen lejanos y extraños. Las noticias de la ciudad se dirigen a personas instruidas y habitadas a procesar la información de la televisión, la radio, los periódicos, las personas que lo rodean, etc.

El elector rural, habituado a problemas concretos e inmediatos, comprende muy poco los conceptos abstractos de la política, por consiguiente, no puede interesarse ni ser motivado por temas que le parecen de otro mundo. Por eso, si no conoce la importancia de las elecciones ni del acto electoral cualquier otra ocupación tendrá igual o mayor importancia.

Vivir en zona rural se parece a vivir en el extranjero

Vale la pena recordar que en las zonas rurales no existe la televisión, ni noticieros radiales, ni paneles en las calles, no hay lugares de concentración donde mostrar afiches, no circulan periódicos, etc.

Para el hombre de la ciudad es difícil imaginar una realidad como ésta y más difícil aún imaginar cuáles serían sus pensamientos y opiniones después de vivir por años sin recibir información. El elector rural prácticamente no recibe información, por eso no está enterado de lo que pasa en las ciudades ni en la capital. En los hechos, vivir en zona rural es como vivir el extranjero.

Estos hechos nos hacen ver que la comunicación social en zona rural no es un problema simple, muy por el contrario es complejo. Es necesario conocer y entender una nueva realidad con variables muy diferentes a las urbanas y con pobladores que tienen otras culturas y otras lenguas.

2.2 ECONOMÍA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El centro poblado es un satélite del campo

Durante la capacitación electoral, en una capital de provincia, vino un solo miembro de mesa el primer día de clase a pesar de haber perifoneado durante dos días avisando lugar y fecha de la capacitación. El único asistente nos dijo que todos estaban cosechando en el campo y que él mismo regresaría esa misma tarde.

En las zonas rurales la actividad económica está en el campo y no en sus pueblos o capitales de distrito. Los centros poblados son sólo puntos de reunión donde vienen los pobladores una vez por semana, la vida de los pueblos está sujeta a las prioridades y al calendario de las actividades productivas. Es decir, los pueblos rurales son satélites del campo, contrariamente a lo que ocurre con las grandes ciudades. Toda la vida rural es influenciada por esas reglas, por consiguiente es un dato a tener muy en cuenta para cualquier comunicación con los pobladores rurales.

Importancia de las ferias o plazas semanales

La feria semanal es el acontecimiento económico, social y cultural de la comunidad. Todos se preparan y están dispuestos a largas caminatas o cabalgatas para asistir a este evento que se realiza una vez por semana.

De todas las ocasiones de reunión de pobladores, como fiestas religiosas, concursos folclóricos, ferias regionales o competencias deportivas, las ferias o plazas semanales son las únicas que son fijas y regulares. No se requieren avisos ni notificaciones, todos saben que el día de la feria vendrán productores, comerciantes, autoridades, habrá noticias, habrá encuentro con familiares y vecinos, etc. Éstas se realizan en capitales de distrito o provincia, pero también en cualquier punto de la comunidad que sea central y de fácil acceso.

Las ferias semanales son importantes por lo siguiente:

- ▶ Son centros de venta para los productos del lugar y de compra de productos de la industria.
- ▶ Son puntos de encuentro y comunicación entre todos los habitantes de una comunidad.
- ▶ Son tribunas de comunicación para cualquier campaña informativa.
- ▶ En muy poco tiempo (4 a 6 horas), y sin ningún costo, se puede contactar a miles de familias de la zona rural.
- ▶ En un pequeño espacio, generalmente una plaza y sus alrededores, se puede comunicar a todos los asistentes al mercado. Basta disponer de un altoparlante a batería (12 voltios) para difundir mensajes que todos los asistentes escucharán.

Las ferias semanales constituyen una excelente solución para superar las enormes distancias del medio rural. Son fechas y lugares fijos donde asisten pobladores procedentes de los lugares más alejados; este hecho las convierte en extraordinarias tribunas para toda actividad de comunicación social.

Las ferias semanales también marcan la unidad de tiempo para contactar a la población. En efecto, lo que no se pudo hacer hoy, no se puede subsanar mañana, sino solamente la semana próxima. De esta manera la unidad de conteo para encontrar personalmente a grupos de electores y miembros de mesa no es el día, sino la semana.

Importancia de las radioemisoras locales

Desde mucho tiempo atrás el deporte y las noticias han llegado a todo el país a través de la radio. La radiodifusión es el único medio que ha integrado a las zonas rurales a través de emisoras tradicionales como Radio Nacional, Radio América, Radio Victoria, Radio Programas del Perú y otras.

Actualmente, a medida que aumente la electrificación del país, buena parte de capitales de provincia tienen una radioemisora local. Su importancia es muy grande para la zona rural puesto que se convierte en el único medio de comunicación masivo dirigido a una provincia. Para escuchar la radio el poblador rural necesita receptores a pilas ya que, en general, las zonas rurales no tienen electricidad. El abaratamiento de los receptores y las pilas ha aumentado el número de radioescuchas rurales mejorando mucho las comunicaciones sociales. Una característica importante de los radioescuchas rurales es el reducido número de horas de escucha. En las mañanas de 5 a 7 a.m. y en las tardes de 5 a 7 p.m. El trabajo en el campo exige salir muy temprano y regresar a casa a las 5 de la tarde.

Para los educadores y comunicadores electorales, las radioemisoras locales son valiosos medios de comunicación puesto que les permiten difundir educación electoral, informar todo el calendario electoral y hacer las citaciones a los miembros de mesa para que concurran a las ferias semanales.

Vale la pena señalar que no todas las provincias tienen radioemisora local; en estos casos se tiene que recurrir a emisoras de otras provincias, emisoras de la capital de departamento u otra emisora que se escuche en la zona.

Pocas carreteras, pocos radios y pocos teléfonos

El poblador urbano está acostumbrado a no esperar ni 5 minutos para tomar el transporte público, a encontrar teléfonos públicos en las calles y a ser ubicado en cualquier parte mediante el teléfono celular. Contrariamente a esa disponibilidad y amplia infraestructura, en las zonas rurales los medios de transporte son escasos y precarios; existen muy pocos teléfonos, no hay emisoras de televisión, además hay muy pocas emisoras radiales y no se cuenta con prensa escrita.

Las carreteras llegan a las capitales de provincia y a los distritos sólo cuando se encuentran en las cercanías de las grandes carreteras. Más allá del radio urbano no existen vías de comunicación, los habitantes se desplazan a pie o a caballo y en bicicletas donde la geografía lo permita.

La red eléctrica nacional ha crecido bastante, sin embargo, aún no ha llegado a todas las capitales de distrito. Los teléfonos públicos se han instalado en capitales de provincia y en los distritos cuando tienen más de 500 habitantes.

Existen muy pocas capitales de provincia con red telefónica local, la mayoría de ellas tienen solamente teléfonos públicos.

En la práctica, cuando quieren hablar dos personas que viven a 10 kilómetros de distancia uno de ellos debe ir a la casa del otro. En la mayoría de los casos lo hará a pie, algunas veces a caballo y muy pocas en bicicleta. En consecuencia, el poblador rural vive en un cierto grado de aislamiento con relación a la vida del país. Las carencias en medios de comunicación masiva convierten la comunicación social en una actividad muy costosa en tiempo y en recursos humanos.

Este panorama comunicacional completamente nuevo y vacío nos pone frente a un verdadero desafío. Debemos buscar y aprovechar las mínimas posibilidades existentes de comunicación masiva o por lo menos posibilidad de encontrar grupos de habitantes y lugares de reunión de habituales

La falta de medios de transporte y comunicación lo perciben más de cerca los educadores y comunicadores electorales quienes no solamente deben enviar mensajes a los miembros de mesa, sino deben encontrarlos personalmente para la entrega de credenciales.

Consecuencias para la comunicación en período electoral

Las limitaciones que hemos señalado crean una realidad informativa totalmente diferente a la urbana. El único medio de comunicación masiva, la radioemisora local, tiene llegada limitada por las pocas horas de escucha. Es indispensable buscar concentraciones de electores para poder comunicar mediante altoparlantes.

Pero, en las zonas rurales no hay puntos de reunión y concentraciones diarias, solamente nos queda tratar de aprovechar concentraciones semanales, mensuales o anuales. Por esta razón la programación de labores de promoción y educación electorales en zona rural debe tener en cuenta que:

1. Se emplea más tiempo que en la ciudad para realizar la misma tarea.
2. Se necesita emplear técnicas y medios de comunicación diferentes de los que se emplea en la ciudad.

Todo esto hace que en definitiva que los plazos para la comunicación masiva con los electores sean mucho mayores que en las ciudades.

Difusión en centros poblados

En los centros poblados de las zonas rurales se pueden utilizar algunos mecanismos conocidos en las ciudades. Por ejemplo las visitas a centros de reunión diaria (clubes de madres, comedores populares, mercados), el pegado de aviso en lugares visibles, perifoneo y mensajes por radioemisoras locales. Sin embargo, los plazos serán mayores que en las ciudades debido a la escasez de medios de transporte.

Con relación a las telecomunicaciones, existen capitales de provincia con teléfonos públicos; pero sin red telefónica local. En consecuencia para las comunicaciones locales es necesario el desplazamiento de personas a pie o en triciclos.

Difusión en zona rural propiamente dicha

En cambio, para el campo o zona rural propiamente dicha los mecanismos de comunicación masiva son completamente diferentes, por eso los plazos son también mucho mayores. No habiendo puntos de reunión habitual, no se pueden utilizar afiches, ni avisos, no se pueden perifonear, tampoco se puede visitar uno a uno a los electores. La única alternativa practicable es utilizar las ferias y plazas semanales que son las concentraciones más frecuentes y regulares.

3. MOTIVAR Y EDUCAR PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN

Son las 4 de la madrugada de un frío mes de mayo. En una hacienda de alpacas ubicada a cerca de 5000 metros de altura, la señorita Ernestina y sus ayudantes alistan afanosamente equipajes, caballos y carga de lana para vender en la feria semanal de su distrito.

La feria semanal es un lugar muy importante en la comunidad, por eso todos cuidan su arreglo personal y van muy bien vestidos. Partirán a las 5 de la mañana y recorrerán 30 kilómetros de caminos angostos, accidentados y con vientos fríos. Llegarán a la feria a las 9 de la mañana, descargarán

durante media hora y luego de pesar la lana, negociar precios y cerrar la venta irán a tomar un reparador caldo de cabeza de cordero.

A las 11 de la mañana iniciarán sus compras de verduras, fruta, azúcar, panes, harina, pilas para la radio, velas, sombreros, etc. Después de sus compras la Sra. Ernestina se encontrará con familiares y vecinos; conversarán del bajo precio de la lana, de sus problemas y dificultades y también se enterarán de las próximas elecciones por los comunicados que el municipio difunde por altoparlantes.

La feria dura sólo 4 horas, a la una de la tarde comerciantes y productores se alistan para regresar, todos han venido de muy lejos y deben llegar a sus casas antes de que el sol se oculte. Así como la Sra. Ernestina los otros pobladores también caminan o cabalgan durante 4, 6 u 8 horas para asistir a la feria. Para los pobladores del distrito la feria tiene mucha importancia, es el centro comercial y también el centro de reunión social; hay buena comida, se enteran de las novedades, tiene un atractivo especial porque es el único lugar de encuentro en el distrito.

Los pobladores de aquel extenso distrito realizan ese gran esfuerzo porque están suficientemente motivados. En este caso hay muchas cosas juntas que los motivan, existen razones económicas, sociales y culturales. Esas 4 horas de feria tienen un atractivo muy especial y un cierto significado mágico que les impulsa a emprender el largo camino. El poblador rural requiere de razones muy fuertes para ser motivado; ellos están acostumbrados a recorrer grandes distancias y realizar esfuerzos cuando hay razones que lo justifiquen. Para lograr iniciativas y acciones de parte del poblador rural se necesita una gran motivación.

Finalmente es bueno recordar que el mundo del poblador rural está poblado por preocupaciones concretas e inmediatas las cuales están bastante alejadas de las ideas abstractas de la política. Comprender esta realidad es un punto de partida indispensable para enfocar adecuadamente las acciones e iniciativas destinadas a motivar al elector rural.

3.1 Solidaridad y apoyo para motivar

Pasar de una actitud de indiferencia a una actitud de participación activa es un cambio grande para cualquier persona. Se necesita mucha energía y esfuerzo para comprender cosas nuevas, para cuestionar ideas y hábitos de toda la vida; se requiere fuerza de voluntad para superar las dificultades, se necesita mantener el interés durante meses o años.

Motivar al electorado rural es una inmensa tarea. Es una empresa compleja que no puede realizarse en un solo paso, tiene varias etapas, necesita enfoques adaptados, no depende solamente de la iniciativa de los organismos electorales, es indispensable la aceptación del elector rural.

En primer lugar debemos lograr ser escuchados. El poblador del campo escuchará si nuestros mensajes corresponden a sus preocupaciones. Si hablamos del bajo precio de sus productos o les informamos sobre productos adulterados que llegan a sus mercados, seguramente nos escucharán y querrán saber más. Si les brindamos solidaridad y ayuda sincera, apoyándoles en sus dificultades y reclamos, podremos ganar su confianza. Cuando seamos escuchados y tengamos su consideración podremos dirigirnos a él para hablar de democracia o de elecciones.

Pedir al elector rural que tome la iniciativa de participar activamente en los procesos electorales es pedirle un cambio de gran magnitud en su manera de ser, de pensar y actuar. Un primer paso en esa dirección, es comprender al elector rural y su realidad. Como es el caso de la Sra. Ernestina y sus vecinos, toda la atención y la energía del poblador rural están dirigidos a resolver sus quehaceres de todos los días. Su mundo está lleno de obligaciones y dificultades, no les queda tiempo ni energía para dedicarse a otras actividades.

¿Cómo lograr sacarlo de su mundo para que preste atención a nuestros mensajes? Los mensajes tendrán que ser simples y claros, entendibles por el poblador menos instruido. El mensaje deberá tener un contenido nuevo y algún atractivo especial. Sin embargo, no se trata de cosas sensacionales que atraigan su interés por un momento fugaz, se trata más bien de contenidos que correspondan a su realidad y que puedan mantener su interés por meses o años.

Resumiendo, podemos decir que el primer paso es ganar el derecho de ser escuchados. Para lo cual antes de hablar de elecciones o democracia tendremos que hablar de sus preocupaciones y de sus problemas cotidianos. Sólo así nuestros mensajes podrán ser aceptados por el elector rural.

Este primer paso, en el largo camino de motivar al electorado rural, corresponde a lo que podríamos llamar el establecimiento de canales de comunicación. Poder hablarles de sus problemas, solidarizarnos con ellos y ayudarlos a buscar soluciones nos convertirá en interlocutores válidos y estaremos en camino a ganar su confianza.

3.2 Promover la participación educando en civismo

Si hemos ganado la confianza del elector rural y nos considera un poblador más de su terruño entonces estaremos en posibilidad de tener diálogos sinceros sobre sus ideas, sus problemas y sus preocupaciones. En ese momento estarán dadas las condiciones favorables para iniciar nuestro trabajo de fondo que es la educación básica sobre civismo, participación ciudadana, democracia, elecciones, etc.

La activa participación del elector rural en los procesos electorales solamente podrá ser resultado de una profunda comprensión y convencimiento de los conceptos que sustentan la realización de elecciones. Una motivación duradera necesita una campaña educativa expresamente destinada a para este fin, no es posible lograrlo con exposiciones o campañas informativas superficiales.

Sin pretender desarrollar para el elector rural un curso completo de educación cívica es indispensable la comprensión básica del significado de los conceptos e ideas que sustentan la democracia, es decir: democracia representativa, partido político, elecciones, congreso, organismos electorales, regiones, municipios, etc. Una forma de acercarlo a la vida económica y política del país, y contrarrestar el aislamiento en que vive, es hacer esfuerzos para familiarizarlo, hacerle comprender y amar estos conceptos e ideas que sustentan la democracia.

Cuando el elector rural comprenda y esté convencido de que las elecciones tienen que ver con sus derechos, con sus obligaciones y que éstas tienen consecuencias prácticas para su economía y la vida rural dejará de considerarlas

como hechos ajenos y lejanos. En ese momento comenzaremos a ver los frutos del trabajo de educación y persuasión. En cuanto a las formas es evidente que ganar y mantener la confianza requiere un enfoque respetuoso de sus derechos y su dignidad. Solamente así podremos cosechar lo sembrado.

3.3 Escuela radial de civismo y participación

Participar activamente en las elecciones es un gran salto para el elector rural. Ese salto necesita educación y entrenamiento. No basta una comprensión teórica de conceptos, es indispensable la práctica y el entrenamiento suficientes para consolidar lo aprendido y garantizar que el cambio sea permanente.

Un curso radial teórico y práctico es la propuesta que queremos detallar en las líneas siguientes. Se trata de cursos formales de aprendizaje con el seguimiento adecuado para verificar lo aprendido y registrar la asistencia de participantes. La participación y asistencia a los cursos son incentivadas mediante concursos y premios. En particular se incentiva la competencia entre comunidades. Se consideran dos tipos de premios: Premios por la asistencia del día y también premios para el fin de curso.

El curso utiliza los medios de comunicación naturales del campo, que son las radioemisoras locales y las ferias semanales. Estos dos medios se complementan armoniosamente para dar clases teóricas por radio y dar clases prácticas en las ferias. El encuentro personal con los alumnos del curso radial es también una ocasión para evaluar lo aprendido y establecer relaciones de cercanía. Tratándose de un curso nuevo, que necesita toda la atención de los electores, la propuesta considera dos condiciones de tiempo importantes:

1. El período más propicio durante el año es después de la cosecha y antes de la siembra, lo que corresponde para muchas zonas del país a los meses de julio, agosto y septiembre.
2. Puesto que el curso requiere un período de tranquilidad, sin otros eventos que atraigan la atención del elector rural, éste debe ser programado en períodos distantes de los procesos electorales y de las fiestas religiosas.

Principales características del curso:

- ▶ Es un curso radial de tres meses de duración durante los cuales se desarrollan 12 unidades temáticas, a razón de una por semana. Se elige como unidad de tiempo la semana para adaptarse a la periodicidad de la feria semanal.
- ▶ La teoría de una unidad temática se difunde por radio durante 5 días.
- ▶ La práctica y las evaluaciones se realizan en las ferias semanales. Como éstas se realizan en días diferentes, en una semana se visitan 7 distritos.
- ▶ El idioma utilizado es el castellano y la lengua del lugar, las prácticas orales en las ferias son en lengua del lugar con apoyo de material gráfico.
- ▶ En todas las ferias semanales y otros puntos de reunión se difunden clases orales, en la lengua del lugar, dirigidas al elector analfabeto.
- ▶ Se distribuyen premios semanales mediante concursos. Se incentiva la competencia entre comunidades.
- ▶ La constancia se premia con acumulación de puntos para participar en el concurso de fin de curso. El premio de fin de curso es un encuentro social con las autoridades de la provincia.

Incentivos y premios

Como todo proyecto nuevo el curso radial deberá tener incentivos que animen al elector rural a escuchar las clases teóricas. En la radio se repetirá el mismo tema durante 5 días. Para las clases prácticas en las ferias semanales el incentivo será un concurso sobre el contenido de las clases radiales.

Además de los concursos, durante el desarrollo del curso se seguirá incentivando la participación y la iniciativa de tal manera que el curso tenga un atractivo permanente. Una gratificación muy importante para el poblador del campo es el elogio y el reconocimiento público. Comunicar por altoparlante al público de la feria sobre las intervenciones de los asistentes, los ganadores del día, la tabla de puntajes por comunidades, etc., es muy importante para la comunidad.

Premios semanales

Premiar la asistencia y la participación con productos útiles y relacionados con el curso.

- ▶ Un radio transistor.
- ▶ Un sombrero con logotipo del curso y el nombre de su localidad.
- ▶ Juegos de pilas para radio.
- ▶ Espacios radiales para saludar a sus parientes o enviar mensajes.

Premios de fin de curso

- ▶ Visita a la capital de la provincia u otro lugar de interés de un representante de cada comunidad.
- ▶ Entrevista con autoridades de la provincia y encuentro social como clausura de curso.
- ▶ Entrega de diplomas y certificados.

Cobertura de territorio

El curso tiene como unidad de referencia la semana por consiguiente, un equipo de 2 asistentes de capacitación puede cubrir un área que tenga entre 5 y 7 ferias semanales. Esto garantiza que en una semana se pueda cubrir completamente una unidad académica.

Motivación para el curso

El primer contacto con el poblador rural se hará a través de la difusión de informaciones y mensajes que tengan para él mucha importancia. Los productos del campo tienen precios muy bajos debido a una total carencia de informaciones sobre precios y condiciones de mercado.

Disponer de esas informaciones le permitirá comprender el porqué de sus problemas y buscar alternativas para superarlos. La difusión de esas informaciones puede ser parte de acciones de apoyo de lo que llamaremos defensa del productor. Serán igualmente muy bien recibidas las informaciones relativas a la defensa del consumidor rural. Entre los problemas que existen con los productos que compra, están la falta de referencias sobre precios y calidades.

La información sobre la calidad es de mucha importancia debido a que muchas veces el consumidor rural es víctima de comerciantes inescrupulosos que venden productos adulterados e inclusive alimentos con fecha vencida y malogrados. Como ejemplo de temas de defensa del productor y de defensa del consumidor tenemos los siguientes:

Defensa del productor

- ▶ Precios de los productos que ellos venden.
- ▶ El porqué de los precios baratos.
- ▶ Nociones sobre costos de producción.
- ▶ Cómo se pueden mejorar los ingresos (lana lavada y tejida, carne procesada, cereales procesados, etc.).

Defensa del consumidor

- ▶ Precios de los productos que compran.
- ▶ Calidad de los productos de la industria.
- ▶ Fechas de vencimiento.
- ▶ Productos malogrados o falsificados (detergentes adulterados, pollos malogrados).

Parámetros para programar cursos

Como apoyo para la organización y programación de cursos, y los correspondientes desplazamientos del personal de capacitación, es útil una base de datos por provincia y por distrito con informaciones sobre:

- ▶ Ferias semanales de la provincia y los distritos.
- ▶ Vías de comunicación y disponibilidad de transporte.
- ▶ Radioemisoras locales y áreas de influencia.
- ▶ Escuelas, postas de salud y otros locales públicos.
- ▶ Disponibilidad de locales para capacitación y simulacros.
- ▶ Distancias y tiempos de desplazamiento.
- ▶ Disponibilidad de electricidad y otras facilidades.
- ▶ Calendario de actividades agrícolas.
- ▶ Calendario de festividades.

Ficha técnica del curso

Objetivo del curso

- ▶ Lograr que el elector rural comprenda y visualice los conceptos básicos que sustentan la democracia, conceptos como: democracia representativa, partido político, elecciones, congreso, organismos electorales, regiones, municipios, etcétera.
- ▶ Convencer al electorado rural que su participación influirá en un mejor funcionamiento de la democracia.
- ▶ Establecer relaciones de cercanía entre los electores, las autoridades y el personal de capacitación. Al final del curso se propiciará una reunión con autoridades provinciales para los ganadores de concursos.

Idioma

Las emisiones por radio se hacen en castellano y lengua del lugar; en las ferias semanales las emisiones serán en la lengua del lugar.

Los cursos orales dirigidos a electores analfabetos se dan en lengua del lugar.

Enfoque pedagógico

El uso de conceptos concretos que sean familiares en su medio y que permitan utilizar ejemplos con hechos e instituciones conocidos en su localidad. La incorporación progresiva de conceptos más abstractos para terminar con conceptos generales como: democracia representativa y partidos políticos.

Personal de capacitación

- ▶ Un expositor experimentado con dominio de la lengua del lugar.
- ▶ Un expositor asistente debidamente capacitado, con gran conocimiento de personas y las características del lugar.

Duración

Un trimestre por año (julio, agosto y septiembre). Es recomendable una campaña de refuerzo antes de las elecciones.

Medios de difusión

- ▶ Cursos radiales de 30 minutos emitidos por las mañanas de lunes a viernes.
- ▶ Evaluaciones y encuentros de expositores y alumnos en ferias semanales. Se realizan 2 sesiones completas. Cada sesión tiene duración efectiva de 1 hora.
- ▶ Clases orales en las ferias semanales, dirigidas al elector analfabeto, en lengua del lugar.

Monitoreo

Para el seguimiento sobre la aceptación del curso, así como para la cantidad de pobladores que lo siguen y el nivel de comprensión de los conceptos, será necesario hacer encuestas entre los pobladores y también recolectar preguntas e inquietudes. Los contactos personales y la recopilación de información sobre los participantes y los no participantes permitirán realizar los ajustes que se requieran.

Reforzamiento

Como no es posible llegar mediante mensajes radiales a todos los electores, es necesario difundir comunicaciones orales dirigidas a electores analfabetos. La difusión por altoparlantes en las ferias semanales y otros puntos de reunión.

Otro medio de reforzamiento es el reparto de folletería a los escolares en todas las escuelas con el fin de que lo entreguen a sus padres. De ser posible leer a todo el alumnado un mensaje relacionado con los cursos y las elecciones.

Material didáctico

La mayor parte de las clases orales se darán en lugares abiertos como plazas o parques por lo que se necesitan equipos que permitan autonomía. Por eso, el material didáctico debe incluir pedestales como soporte de paneles, afiches y papelógrafos. Para la comunicación oral es indispensable un altoparlante que funcione con batería de 12 voltios.

Kit para campo abierto

- ▶ Altoparlante a batería.
- ▶ Reloj de pared.
- ▶ Papelógrafos con pedestal.
- ▶ Folletos, que informen de todo el curso, para los asistentes.
- ▶ Hoja de resumen para cada semana para distribución masiva.
- ▶ Carpeta / fólder para escribir sin mesas ni carpetas (30).
- ▶ Afiches grandes sobre el temario de todo el curso (con pedestal).
- ▶ Afiches grandes sobre el temario detallado de la clase (con pedestal).

Para la clausura del curso se deben prever certificados y diplomas.

Temario del curso y estructura de clases

Motivación (4 Semanas)

- ▶ Defensa del productor.
- ▶ Defensa del consumidor.
- ▶ Salud y alimentación.
- ▶ Civismo, derechos y deberes ciudadanos.

Educación (8 Semanas)

Primer ciclo (3 semanas)

- ▶ Presentación (programa de los cursos).
- ▶ Los municipios.
- ▶ Las elecciones.

Segundo ciclo (3 semanas)

- ▶ El Congreso.
- ▶ Los organismos electorales.
- ▶ Las regiones.

Tercer ciclo (2 semanas)

- ▶ La democracia representativa.
- ▶ Los partidos políticos.

Estructura de una clase radial de 30 minutos

El curso se dicta en el horario habitual de escucha, es decir, entre las 5 y las 7 de la mañana. Por ejemplo, de 6h30 a 7h00 de la mañana.

Distribución del tiempo en clase de 60 minutos

Noticias relacionados al curso, calendarios, preguntas del público	3'
Temas de motivación (teoría y ejemplos)	3'
Exposición del tema principal en castellano	10'
Preguntas para evaluación durante las prácticas	1'
Exposición del tema principal en lengua del lugar	10'
Preguntas para evaluación durante las prácticas	1'
Calendario y citas en ferias semanales	2'

Estructura de clase de evaluación en feria semanal

En la feria semanal se dan 2 clases de una hora cada una. Antes de la primera clase se realiza una hora de publicidad. Entre clase y clase también se realiza una hora de publicidad. Durante las horas de publicidad se dan noticias sobre el curso y las tablas de posiciones de los concursos entre comunidades. También se difunde el curso oral para analfabetos.

Los horarios de las clases

9 a 10	Publicidad del curso
10 a 11	Primera hora de curso
11 a 12	Publicidad del curso
12 a 13	Segunda hora de curso

Distribución del tiempo en clase de 60 minutos

Noticias importantes, calendarios, asistencia	5'
Preguntas, pedidos y comentarios	5'
Evaluación escrita	20'
Evaluación oral	10'
Resolución del tema, preguntas y reconocimientos públicos	10'
Resultados de evaluación, ránking y sorteo de premios del día	5'
Calendario de actividades, reiterar reconocimientos públicos	5'

3.4 De observador a protagonista

Contar en las zonas rurales con voluntarios, personeros, miembros de mesa, promotores rurales u otros roles de vigilancia ciudadana, será un gran paso para la democracia peruana. Cuando llegue un proceso electoral, los llamados al voluntariado o a la vigilancia civil serán mensajes conocidos y familiares para el elector rural. Solamente faltará un incentivo final para responder positivamente a la convocatoria.

Los incentivos decisivos no son necesariamente materiales, el impulso necesario para dar el primer paso puede ser un reconocimiento público y un certificado. En particular, un reconocimiento público con los nombres de voluntarios difundido por la radio tendrá muy buena aceptación.

Dar el primer paso para participar dependerá, en algunos ocasiones, de condiciones materiales muy concretas como la magnitud del esfuerzo y el costo en tiempo y dinero, si la participación se contrapone o no con sus actividades agrícolas, etc. Por tal razón se deben considerar las posibilidades reales del elector para solicitarle solamente los roles que puede cumplir durante los meses o semanas de participación. En algunos casos tal vez se deba considerar la cobertura de costos operativos mínimos como son los viáticos.

Tutoría durante los primeros pasos

Para que la experiencia participativa del elector rural sea gratificante es necesario acompañarlo en sus primeros pasos, la tutoría de voluntarios experimentados o de personal educativo será una ayuda invaluable. Esto sugiere, al mismo tiempo, que el programa educativo debe tener personal dedicado a estas labores durante los períodos electorales.

Un nuevo tipo de participación civil en zona rural

Para responder adecuadamente a los grandes obstáculos que generan las distancias, sugerimos para las zonas rurales la designación de un nuevo tipo de participación electoral. Se trata de un coordinador o promotor rural, obligatoriamente residente en una comunidad, cuya función es promover la participación electoral, informar a los comuneros y coordinador sus actividades con los organismos electorales. La selección de tales promotores se realizará muy naturalmente durante las clases en las ferias. Es el lugar donde asisten los residentes en las comunidades.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Entre las características resaltantes de las zonas rurales, que influyen en la comunicación e información con los electores, podemos señalar:
 - ▶ El centro poblado es un satélite del campo.
 - ▶ La escasez de vías de transporte y medios comunicación crea una realidad totalmente diferente a la realidad urbana.
 - ▶ Las grandes distancias dilatan los plazos operativos y las comunicaciones.
 - ▶ Las ferias y plazas semanales tienen una gran importancia para el encuentro con los electores.
 - ▶ Las radioemisoras locales son los únicos medios de comunicación masiva.
2. Una mayor participación del electorado rural se dará en la medida en que se sientan suficientemente motivados.
3. La motivación no puede nacer sino de una profunda comprensión de las ideas y conceptos que sustentan los procesos electorales, como democracia, congreso, elecciones, organismos electorales, partidos políticos, etc.
4. Las sociedades rurales necesitan información y apoyo sobre sus actividades económicas. Difundir información sobre defensa del productor y defensa del consumidor es un buen paso para establecer el diálogo.
5. Durante el corto período de los procesos electorales solamente se puede transmitir información electoral y capacitación para el acto electoral.
6. Para educar en civismo y participación es indispensable impartir cursos expresamente destinados a educar y motivar. Estos cursos deben realizarse en períodos distantes a los procesos electorales para evitar así interferencias.
7. La escuela radial sobre civismo y participación es una modalidad adaptada al elector rural, para aquel que vive fuera de los centros poblados.
8. El curso radial de 3 meses de duración desarrolla 12 unidades temáticas, una por semana.
9. La participación y la asistencia se incentivan con concursos y premios. En particular, se estimula la competencia entre comunidades. Se distribuyen premios cada semana y al final del curso.
10. Además de los premios materiales, relacionados al curso, se hará bastante uso de los elogios y reconocimientos públicos debido a la iniciativa y la participación.

Un enfoque desde la sociedad de la información

ALEJANDRO SEGURA LOARTE *

I. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo ha sido conceptualizado, esencialmente, dentro del marco de la denominada “Sociedad de la Información” en el Perú, entendido como el estado de avance social que se caracteriza por la capacidad de los miembros que la componen (ciudadanos, empresas y administración pública) para obtener y compartir todo tipo de información, de modo instantáneo, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera.

Específicamente, ha sido elaborado dentro del marco del creciente *E-Government* (Gobierno Electrónico) en el Perú y, en particular, dentro de la *E-Democracy* (Democracia Electrónica), referida a la aplicación de las tecnologías avanzadas de información y de las telecomunicaciones para la participación ciudadana en la vida política.

Este planteamiento novedoso y revolucionario —factible de ser aplicado en estos tiempos, a mediano costo y tiempo— favorece de manera privilegiada a las zonas rurales, dado que se superan las existentes e innegables limitaciones geográficas, culturales y económico-sociales, acrecentadas por las políticas gubernamentales centralistas y el olvido de los sectores sociales menos favorecidos.

* Abogado, Catedrático en Informática de la Universidad Alas Peruanas. (Mención Honrosa)

II. EDUCACIÓN E INFORMACIÓN ELECTORAL PARA EL ELECTORADO RURAL

1. Sistemas no tradicionales para la educación e información electoral

El proceso de enseñanza de contenidos electorales, que ha predominado en los distintos organismos electorales y organizaciones no gubernamentales vinculadas a estos quehaceres, ha sido indiscutiblemente el sistema presencial basado en una “cultura papel”. Dicho de otro modo, enseñanza mediante una relación física directa entre el instructor y el aprendiz, con el uso del papel como único soporte del contenido electoral.

Mientras que para el suministro de información electoral se ha recurrido, exclusiva pero no excluyentemente, a los medios de comunicación social (televisión, radio, prensa escrita) y medios publicitarios propios de los organismos electorales y de las organizaciones no gubernamentales (afiches, trípticos, cartillas, banners, etc.).

Si bien no se conocen mediciones del impacto por la utilización de estos medios tradicionales sobre poblaciones como las rurales, que permitan evaluar el real universo beneficiado a través de los medios convencionales antes citados, resulta innegable que existe una logística sui generis para la colocación de los materiales en las distintas zonas rurales (los cuales muchas veces no se encuentran siquiera presupuestados y, en otros casos, resulta mayor el costo que el beneficio); sin dejar de considerar el riesgo existente por la distorsión de los contenidos —durante los procesos de enseñanza— por la difusión oral progresiva de los mismos (de la entidad central a las descentralizadas, de éstas a las delegaciones distritales, de éstas a los coordinadores zonales y finalmente al representante de la zona rural), y el hecho indiscutible de que los medios de comunicación resultan disminuidos en las zonas rurales.

La alternativa propuesta en el presente ensayo es la aplicación del denominado *E-Learning*, educación basada en tecnología, como modalidad de formación a distancia no presencial o semipresencial que utiliza una metodología específica basada en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

En la actualidad, existen iniciativas desde la sociedad civil, tendentes a estrechar la brecha educacional entre las diversas regiones del Perú, tal es el caso del "Plan Puyhuán" en el distrito de Los Molinos, comprensión de la provincia de Jauja del departamento de Junín, cuyo objetivo es demostrar la viabilidad de proyectos sostenibles con foco educativo y vocación integral mediante el uso de tecnologías de la información. No obstante, el sector público no se ha quedado relegado, existen sendas iniciativas que están siendo financiadas por el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (Fitel), administrado por el Osiptel, como el "Proyecto Piloto Frontera Norte" y el "Programa de Proyectos Rurales" (PPR), que extienden a localidades rurales servicios de telefonía capaces de transmitir voz, faxes y datos a baja velocidad. Se estima que estos proyectos permitan atender a cerca de cuatro millones de habitantes en aproximadamente 5000 pueblos. Además, Fitel tiene entre sus objetivos, la masificación del acceso a Internet a través de cabinas (telecentros) en todas las zonas rurales del país, con incidencia en los programas de capacitación.

Sin embargo, la iniciativa pública de *E-Learning* de mayor publicidad hoy en día, es el conocido "Proyecto Huascarán", surgido con la dación del Decreto Supremo N.º 067-2001-ED, de 15 de noviembre de 2001, cuyo objetivo estratégico central es la ampliación de la cobertura de la educación y el mejoramiento de su calidad mediante el uso y apropiación de las tecnologías de información y comunicación, preferentemente el Internet, con especial énfasis en las zonas menos favorecidas. Este proyecto fue inaugurado el 15 de octubre de 2001 en el Centro Educativo de Huacrapuquio de la provincia de Huancayo del departamento de Junín. Según fuente del Ministerio de Educación, en el 2002 se habrían conectado alrededor de 680 escuelas, dotándolas con servicios de Internet y herramientas educativas; esperándose que para el presente año, el "Proyecto Huascarán" logre conectar 1890 escuelas más, y para el 2005 (año electoral), se conecten 4310 escuelas.

La alternativa de educación electoral esbozada en el presente ensayo, parte por que los organismos públicos u organizaciones no gubernamentales, participantes del proceso electoral, desarrollen contenidos pedagógicos para su suministro a las zonas rurales, vía Internet (Teleducación) a través de la plataforma montada por el "Proyecto Huascarán"; así como telemáticamente por medio del "Proyecto Piloto Frontera Norte" y el "Programa de Proyectos Rurales" para la transmisión de voz, faxes y datos a baja velocidad, con contenidos electorales, sin perjuicio de utilizarse la plataforma del "Plan Puyhuán" desde el lado de la sociedad civil.

Incluso, los organismos electorales, bajo el financiamiento del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (Fitel) y con la participación de las empresas dedicadas a las telecomunicaciones en nuestro país, podrían desarrollar un proyecto piloto en aquellas zonas rurales con mayor concentración electoral y facilidades técnicas, que mediante el uso del televisor como terminal de mayor penetración—inclusive en los sectores menos favorecidos—y por su facilidad de uso, se pueda acceder a los servicios de Internet, a través de una conexión por cable, un descodificador de señal y algunos aparatos periféricos, a fin de brindarles Teleducación Electoral. La empresa Telefónica del Perú S.A.A., en la actualidad, cuenta en el mercado local con un producto de esta naturaleza, comercialmente llamado “TvNet”.

En paralelo, podrían desarrollarse e implementarse otros medios de educación electoral, tales como programas multimedias para uso en web o en cd-rom, o la producción y reproducción de material educativo electoral en formato VHS y audiocasetes. Estas mismas alternativas pueden ser utilizadas para el suministro de información relacionada al quehacer electoral.

Finalmente, también resulta factible contar con el apoyo del “Programa @LIS” de información, el cual tiene su origen en los acuerdos logrados en la Primera Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999. Dicho programa fue preparado por la Comisión Europea y EUROLAT-IS en el segundo semestre del 2001. En el Congreso Europeo sobre Tecnologías de la Sociedad de la Información celebrado en Dusseldorf en diciembre del 2001 (IST 2001), donde se presentó el programa para los talleres a realizarse en América Latina, se destacó el área temática referida a la Educación y Diversidad Cultural Electrónicas, cuyo objetivo es promover el desarrollo de un programa informático de uso pedagógico innovador y multilingüe para el aprendizaje y la educación a distancia, y el diseño de programas educativos euro-latinoamericanos basados en las tecnologías de la Sociedad de la Información que tengan en cuenta la amplia diversidad cultural que existe tanto en Latinoamérica como en Europa.

2. Contenidos electorales: Garantías, Derechos Humanos y Políticos

En la actualidad, los entes electorales desarrollan instrumentos cuyos contenidos se encuentran estrechamente relacionados al proceso electoral que se organiza; sin embargo, son escasas las oportunidades en las que

estos documentos hacen alusión a las Garantías y Derechos Humanos y Políticos que les asisten a los ciudadanos y, en especial, a aquellos que pertenecen a circunscripciones rurales o sectores minoritarios.

La actual *Constitución Política del Perú de 1993*, en su artículo 31° norma que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas; así como tienen el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Siendo nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos. Así mismo, el artículo 35° de la Carta Magna, señala que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley; las mismas que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular.

No obstante, es al ordenamiento jurídico supranacional —al cual el Perú se encuentra adherido por la firma y/o ratificación de los tratados internacionales—, al que debemos de recurrir en una búsqueda de aquellas Garantías, Derechos Humanos y Políticos vinculados al quehacer electoral. Así tenemos los siguientes:

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969; aprobada mediante Decreto Ley N.° 22231, de 11 de julio de 1978, y ratificada por la Décimo Sexta Disposición Final y Transitoria de la *Constitución Política de 1979*. En este instrumento internacional, en su artículo 23° numeral 1), se establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, de manera directa o a través 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.

La *Declaración Universal de Derechos Humanos*, suscrita y proclamada en París el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas con su Resolución N.° 217 A, y aprobada en el Perú por Resolución Legislativa N.° 13282, de 15 de diciembre de 1959, cuando regula el derecho participativo de las personas en el gobierno de su país, establece que toda

persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; además, establece que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; finalmente, declara que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, y que dicha voluntad se expresa a través de elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Asimismo, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por las Naciones Unidas con Resolución N.º 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, y aprobado en el Perú mediante Decreto Ley N.º 22128, establece que los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el mismo (artículo 3º); y señala que todos los ciudadanos gozarán, sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; y, 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 (artículo 25º). Por último, en el artículo 27º del Pacto en cuestión, se señala que en los Estados Partes en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

En la *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de su Resolución N.º 47/135, de 18 de diciembre de 1992; en su artículo 1º numeral 1) menciona que los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad. Agrega además, en su artículo 2º numeral 3), que las personas pertenecientes a minorías tienen el derecho de participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan, de toda manera que no sea incompatible con la legislación nacional.

La *Convención sobre los derechos políticos de la mujer*, abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución N.º 640 (VII), de fecha 20 de diciembre de 1952, y entrada en vigor el 7 de julio de 1954; establece, en su artículo I, que las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna. Finalmente, sanciona, en su artículo II, que las mujeres pueden ser elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Asimismo, la *Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer*, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución N.º 2263 (XXII), de 7 de noviembre de 1967, en su artículo 1º, declara que la discriminación contra la mujer es fundamentalmente injusta y constituye una ofensa a la dignidad humana, por cuanto niega o limita su igualdad de derechos con el hombre. Además, en el artículo 4º, establece que deberán adoptarse todas las medidas apropiadas para asegurar a la mujer en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna: a) El derecho a votar en todas las elecciones y a ser elegible para formar parte de todos los organismos constituidos mediante elecciones públicas; y, b) El derecho a votar en todos los referendos públicos.

La *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución N.º 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965, y aprobada en Perú mediante el Decreto Ley N.º 18969, de 21 de septiembre de 1971; establece como garantía individual, en su artículo 1º numeral 4), que el Estado puede adoptar medidas especiales con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con el objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales; precisándose que no se considerarán como medidas de discriminación racial las mismas, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron. Esta norma es concordante al artículo 2º numeral 2), la cual garantiza que los Estados tomarán medidas especiales y concretas en las esferas social, económica, cultural y en otras, cuando las circunstancias lo aconsejen, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas

pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales; señalándose que esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron. En esta convención internacional, en su artículo 5° inciso c), se estipula que los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

Por su parte, la *Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, proclamada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1963 mediante su Resolución N.° 1904 (XVIII), establece que no debe admitirse ninguna discriminación por motivos de raza, color u origen étnico en cuanto al disfrute por toda persona en su país de los derechos políticos y de ciudadanía, en particular del derecho de tomar parte en las elecciones por medio del sufragio universal e igual y de participar en el gobierno (artículo 6°). Así mismo, se emite pronunciamiento en el sentido de que la discriminación entre los seres humanos por motivos de raza, color u origen étnico es un atentado contra la dignidad humana y debe condenarse como una negación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, una violación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales proclamados en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, un obstáculo para las relaciones amistosas y pacíficas entre las naciones y un hecho susceptible de perturbar la paz y la seguridad entre los pueblos (artículo 1°).

Estos instrumentos jurídicos, tanto nacionales como internacionales, debieran de ser materia de difusión a todos los sectores sociales del Perú; pero en especial a los que pertenecen a circunscripciones rurales o sectores minoritarios. La forma de difusión, en épocas no electorales, debiera de ser por excelencia, campañas de educación cívica impartida en centros educacionales, organizaciones públicas, empresas privadas, instituciones castrenses y policiales, iglesias, etc., a efecto de crear conciencia sobre las

Garantías y Derechos Humanos y Políticos, que asisten a todas las personas. Con la posibilidad inclusive, de generarse instrumentos informativos de estos temas, sea a través de métodos tradicionales (afiches, trípticos, cartillas, publicidad en medios de comunicación, etc.) o no convencionales (websites de las organizaciones electorales, multimedia, correos electrónicos, etc.), para los períodos electorales.

III. ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES EN LAS ZONAS RURALES

1. Impresión del material electoral en lenguas y dialectos diferentes al castellano

La vigente *Constitución Política del Perú* de 1993, en su artículo 48°, regula que son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aymara y las demás lenguas aborígenes, según la ley. De igual manera lo hacía la Constitución Política de 1979, en su artículo 83°, cuando señalaba que el castellano es el idioma oficial de la República y que también son de uso oficial el quechua y el aymara en las zonas y la forma que la ley establece; agregando que las demás lenguas aborígenes integran asimismo el patrimonio cultural de la nación.

En el derecho internacional, el Perú se encuentra suscrito a la *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, aprobado mediante la Resolución N.º 47/135, de 18 de diciembre del año 1992, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en cuyo artículo 2º numeral 1) establece que aquellas personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas tienen el derecho a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo. En dicha Declaración se agrega, en sus artículos 1º y 4º numerales 2) y 3), que es obligación del Estado proteger la existencia y la identidad étnica y lingüística de estas minorías dentro de sus respectivos territorios y fomentar las condiciones para la promoción de esa identidad; así como adoptar medidas para crear condiciones favorables para que las personas pertenecientes a las minorías puedan expresar sus características y desarrollar su idioma; precisando que los Estados deben adoptar medidas apropiadas de manera que, siempre que sea posible, las personas de estas minorías puedan tener oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno.

Las entidades electorales y organismos no gubernamentales han logrado avances significativos en cuanto al uso de las lenguas y dialectos, distintos al castellano, en los diferentes medios de información y/o publicidad (afiches, trípticos, tandas comerciales, etc.), sin embargo existe un distanciamiento del uso de las lenguas y dialectos propios de las zonas rurales en los materiales electorales (entiéndase, actas electorales, cartillas de instrucción, etc.), no obstante que el ordenamiento jurídico nacional, así como el supranacional, lo posibilitan; y que no existe impedimento legal nacional alguno para el uso de las lenguas y dialectos propios de las zonas rurales en estos materiales electorales; salvo para el caso de las cédulas de sufragio, en donde el artículo 166° inciso d) de la Ley N.° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, señala que ésta se imprime en idioma español; sin embargo, esta norma sería factible de ser modificada o derogada por ser contraria al artículo 48° de la Constitución Política y al artículo 4° de la *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, aprobado mediante la Resolución N.° 47/135; descritas precedentemente.

La alternativa propuesta comprende la impresión de las instrucciones de las actas electorales y cédulas de sufragio (previa reforma legislativa), así como las cartillas de instrucción y demás material informativo, en lenguas y dialectos propios de las zonas rurales. El acopio de los resultados, como parte del proceso de cómputo, a través de los servidores y/o funcionarios electorales que no conozcan la lengua o el dialecto en el que se encuentre impreso el material electoral y que tienen a la vista, no debiera de constituir problema alguno dado que las denominaciones de las organizaciones políticas, candidatos, opciones, así como las cantidades de votos (válidamente emitidos, nulos, blancos, etc.), de actas (destruidas, faltantes, deterioradas, etc.) y de etiquetas holográficas (utilizadas, no utilizadas), se presentan en español y en números matemáticos estándar, respectivamente. Sólo resultaría conveniente instruir a aquellos servidores y/o funcionarios electorales sobre la ubicación de los rubros dentro del material electoral impreso en lengua o dialecto propio de la zona rural, para lo cual puede incluso numerarse éstos y elaborarse una cartilla de términos en español-quechua-aymara, por ejemplo.

Podría existir un problema en los dialectos de una misma lengua, tal es caso del quechua, en donde por ejemplo el utilizado en el departamento del Cusco no es igual al quechua del departamento de Huanuco, a veces en palabras o incluso en construcciones gramaticales; siendo esto último lo más complejo.

Optar por la individualización de los dialectos del quechua según regiones, resultaría una tarea cuyo costo sea a la larga superior a su beneficio; en consecuencia, la alternativa más razonable sería buscar la utilización de palabras comunes o construcciones gramaticales sencillas, aplicables en todos los dialectos del quechua; para lo cual se puede contar con el apoyo de personas naturales o instituciones estudiosas de esta lengua y sus dialectos.

Ciertamente, para la implementación de esta propuesta, debiera de realizarse un censo previo con el fin de identificar a aquellas circunscripciones electorales —en zonas rurales—, en donde se agrupan masivamente electores de lengua distinta al castellano, con el propósito de organizar los despachos del material electoral de manera personalizada por grupos sociales de una misma lengua o dialecto.

Finalmente, resultaría plausible que, como parte del cumplimiento de la obligación estatal de crear condiciones para el desarrollo del idioma nativo en los sectores minoritarios étnicos y lingüísticos, los entes electorales cuenten con la opción de suministrar la información que aparece en sus websites (páginas de Internet) no solamente en el idioma castellano, sino además en quechua y aymara, cuyo uso como lenguas oficiales se encuentra constitucionalmente reconocido.

2. Reestructuración de las mesas de sufragio para las zonas rurales

El artículo 55° de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, norma lo referido a la designación de las mesas de sufragio, establece que éstas se componen de tres (3) miembros titulares y tres (3) suplentes, designados por sorteo entre una lista de veinticinco (25) ciudadanos, preferentemente de mayor grado de instrucción de la mesa, utilizando sistemas informáticos para dicho sorteo.

Las listas de los veinticinco (25) ciudadanos para el sorteo son preparadas por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, mediante un proceso aleatorio e informático de búsqueda y selección, bajo los siguientes criterios: a) Ciudadanos entre dieciocho (18) y setenta (70) años de edad; b) Ciudadanos registrados y con inscripción hábil, es decir, no cancelados por alguna razón establecida en la ley (fallecimiento, inscripciones múltiples, adulteración de datos, etc.); c) Ciudadanos cuyo registro corresponda a la localidad electoral a sortearse; d) Ciudadanos con grado de instrucción superior de la mesa de manera descendente, es decir, si en la mesa no existieren ciudadanos con grado

de instrucción superior, se toma a los de instrucción secundaria y así sucesivamente, por defecto, hasta llegar a los de instrucción primaria.

Sin embargo, existen mesas de sufragio, especialmente en zonas rurales, que no cuentan con ciudadanos con algún grado de instrucción, esto es, se trata de población analfabeta o con instrucción primaria básica (primer y segundo grado, sin conocimientos de lectura y escritura). Ellos resultan sorteados para integrar las mesas de sufragio; téngase presente que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil no sistematiza la información de los niveles dentro de los grados de instrucción, es decir, no registra si el ciudadano cuenta con primer o segundo grado de primaria, sino solamente registra que el ciudadano cuenta con grado de instrucción primaria. Esta situación tiene como consecuencia directa el hecho de que se conformen mesas de sufragio con ciudadanos que carecen de alguna instrucción o cuya instrucción resulta insuficiente para leer y escribir; estos ciudadanos se encontrarían incapacitados para conocer los instructivos sobre el manejo de los materiales electorales (llenado de actas electorales, escrutinio de votos, etc.) y la consecuente nulidad de elecciones de dichas mesas de votación.

Frente a esta situación se debiera adoptar una medida preferente, para lo cual se propone en el presente ensayo una adición legislativa a la ley electoral en el sentido de que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, al momento de elaborar las listas a sortearse para integrar las mesas de sufragio, lo haga considerando por lo menos a cinco (5) ciudadanos con grado de instrucción secundaria en aquellas mesas que carecen de electores con grado de instrucción superior, de entre los cuales se elegirían a dos (2) para integrar las mesas de sufragio, y el tercero sería sorteado del resto de la lista. En el caso de que sólo existan electores con grado de instrucción primaria o analfabetos, entonces uno (1) de los miembros debiera de ser un representante designado por el Jurado Nacional de Elecciones, y los otros dos (2) miembros restantes serían sorteados de la lista elaborada. Se propone esta solución, dado que en la práctica, por exclusión de funciones, se puede afirmar que las mesas de sufragios son entes adscritos al Jurado Nacional de Elecciones ya que fiscalizan la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales.

Conformada la mesa de sufragio bajo este esquema se tendrían como beneficios la reducción de la anulación de mesas de votación por el mal llenado de los elementos electorales; la debida utilización del presupuesto

electoral, en vista de que no se desperdiciaría material electoral en mesas pasibles de ser anuladas por las limitaciones educacionales de sus miembros; la obtención de un resultado de las elecciones más representativo, al computarse dichas mesas de sufragio, etc.

3. *E-Democracy*: Voto electrónico

La implantación de esta propuesta requiere necesariamente de una reforma de la legislación electoral a efectos de facilitar la denominada "votación electrónica", como parte del *E-Government* (Gobierno Electrónico) y, propiamente, dentro de la poco conocida en el Perú, *E-Democracy* (Democracia Electrónica). Se entiende por voto electrónico a la capacidad de un usuario (elector) para votar, a través de un ordenador, instalado en su hogar, telecentros, cabinas públicas de Internet o centros electorales.

A manera de reseña histórica, diremos que fue el gobierno belga el pionero en la aplicación de sistemas de votación electrónica en Europa. Inició sus estudios de subrogación del sistema manual de votación por otros procesos con el uso de tecnologías avanzadas de la información y las comunicaciones, hacia 1989. El voto electrónico fue conceptualizado teniendo como eje la necesidad de conocer con prontitud los resultados y candidatos electos, frente al escenario desconcertante de obtener la información electoral de manera tardía o inoportuna por el empleo del sistema tradicional. El ente electoral belga utilizó el sistema de tarjeta con banda magnética en la que los datos se graban con la ayuda de un monitor en la que aparecen las opciones y un lápiz óptico para la elección. Realizándose la primera experiencia piloto en 1991 en el cantón de Verlaine. Recientemente, el 8 de octubre de 2000, contando ya con la Ley del 11 de abril de 1994 que regula el voto electrónico, se utilizó este sistema para las elecciones municipales, en el cual se registró un uso del mismo del 44% de los electores.

En el continente asiático ha sido las Filipinas donde se realizaron las primeras votaciones electrónicas, durante las elecciones generales del 11 de mayo del año 1998, específicamente en la región de Muslim Mindanao. Se optó por el sistema de lectura óptica, bajo la regulación del voto electrónico a través de la Ley N.º 8436, de 22 de diciembre de 1997. Mientras que la India ha aplicado el voto electrónico mediante el sistema denominado *Electronic Voting Machine*, en el que aparecen listados los candidatos con sendos interruptores para su selección.

En los Estados Unidos de Norteamérica se registró el primer uso oficial del *Myers Automatic Booth* —máquina electrónica para votar— hacia 1892, en Nueva York. Para 1930 estas máquinas estaban implementadas en las principales ciudades de los Estados Unidos de Norteamérica, y en el año 1960 más del 50% de la población votaba usando las llamadas *Myers Automatic Booth*. En las últimas elecciones presidenciales del año 2000 se registraron los siguientes datos:

- El 1,6% de los electores votaron usando las cédulas de papel.
- El 9,1% de los electores usó el registro electrónico directo.
- El 18,6% de los electores utilizó las máquinas de palanca de votar.
- El 27,3% de los electores usó lectores ópticos, y
- El 34,3% de los electores empleó las tarjetas perforadas.

La votación electrónica a través de Internet también ha sido objeto de avances en los Estados Unidos de Norteamérica; así, se han realizado pruebas en California (noviembre de 2000), Alaska (enero de 2000) y Arizona (marzo de 2000); incluso, en las últimas elecciones presidenciales del 2000, doscientos militares destinados fuera de los Estados Unidos de Norteamérica han emitido sus votos por Internet.

En Latinoamérica, Brasil ha sido el país pionero en la implementación de sistemas de votación electrónica. Así, durante las elecciones de octubre del 2000, han sufragado a través de este sistema electrónico cerca de 109 millones de electores, bajo el sistema de urna electrónica con teclado numérico; inclusive, la legislación brasileña opta, de modo preferente, por el sistema de voto electrónico y, por excepción, el voto tradicional en la cédula de papel (Ley N.º 9.504 de 30 de septiembre de 1997, artículo 59º). Le sigue Venezuela, donde se han realizado procesos de votación electrónica a través de máquinas con lectores ópticos, y cuya legislación electoral especifica que el proceso de votación será automático y sólo excepcionalmente y a juicio de la Comisión Nacional Electoral (CNE) podrá ser manual por razones de transporte, seguridad e infraestructura de servicios (Reglamento General Electoral de Venezuela, artículos 153º y 154º). Últimamente Paraguay también ha utilizado sistemas de votación electrónica.

En el Perú se han realizado avances de votación electrónica mediante proyectos pilotos; sin embargo se carece del marco normativo para el reconocimiento del mismo. Estos avances fueron expuestos en la Primera

Reunión Interamericana de Autoridades Electorales, realizado en la ciudad de Panamá y auspiciado por la Organización de Estados Americanos (OEA), como parte de la modernización de los procesos de votación.

En este ensayo se recomienda una reforma legislativa electoral con el propósito de facilitar el voto electrónico en el Perú, dada las ventajas en comparación con el sistema manual tradicional de votación. Las ventajas son:

- La posibilidad de conocer con mayor prontitud los resultados electorales.
- La eliminación del fraude electoral.
- La reducción del tiempo de escrutinio y cómputo.
- La facilitación del ejercicio de voto por parte de los analfabetos.
- La posibilidad de realizar votaciones con gran frecuencia y a bajo costo.
- La comodidad para el votante.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) debiera tender a un sistema de voto electrónico que reúna las siguientes características:

- Precisión. No debe ser posible alterar el resultado ignorando votos válidos, manipulándolos o contabilizando como votos inválidos.
- Democracia. Sólo deben poder votar los electores hábiles y válidos, y cada uno de ellos solamente debe poder emitir un voto.
- Privacidad. El voto debe ser anónimo, evitando así el riesgo de coerción por la no privacidad del mismo.
- Verificabilidad. Es conveniente que el votante pueda validar su propio voto a posteriori, para verificar que ha sido tenido en cuenta

Para la organización de los procesos electorales en zonas rurales mediante el voto electrónico, resultaría conveniente que la ONPE realice esfuerzos para implementar el sistema electrónico de sufragio a través de Internet —antes que algún otro sistema que requiera de algún equipo (por su elevado costo)—, valiéndose para ello de las plataformas existentes en el “Proyecto Huascarán”, “Proyecto Piloto Frontera Norte”, “Programa de Proyectos Rurales” y “Plan Puyhuán”, descritos precedentemente en el Capítulo II numeral 1) del presente ensayo.

IV. ESTRATEGIAS DE CAPACITACIÓN DEL PERSONAL PARA LOS PROCESOS ELECTORALES

1. *E-Learning*: Teleducación electoral

Es innegable el deficiente nivel educacional de los pobladores de las zonas rurales, especialmente destinados a capacitar en temas electorales a los integrantes de su comunidad. Como también son innegables las limitaciones económicas de estos “servidores” para desplazarse hacia la cabecera de las provincias o distritos a efectos de recibir capacitación electoral —agravada por la complejidad geográfica de dichas localidades—, para instruir luego éstos a los electores de sus propias localidades mediante un sistema de cascada pedagógica presencial.

Valgan verdades, la aplicación de un sistema pedagógico presencial resultaría complejo dada las limitaciones económicas y dificultades geográficas de los pobladores de zonas rurales. Por ello insistimos en la conveniencia de la aplicación de un sistema educacional basado en el *E-Learning*, a través de una modalidad de formación a distancia no presencial o semipresencial, basado en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, tal como lo refiriéramos en el Capítulo II numeral 1) del presente trabajo.

Como alternativa, para este extremo, se considera la posibilidad de efectuar el reclutamiento de “servidores” mediante la selección de personal de conducta intachable de esas zonas (jefes de la localidad, autoridades judicial o religiosa), tal como el Decreto Supremo N.º 015-98-PCM, Reglamento de las Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, considera como personal de excepción para las labores de registro. A ellos se les podría impartir instrucción electoral vía Internet a través de la plataforma del “Proyecto Huascarán”, así como por vía telemática por medio del “Proyecto Piloto Frontera Norte” y el “Programa de Proyectos Rurales” para la transmisión de voz, faxes y datos a baja velocidad, y de la plataforma del “Plan Puyhuán”.

V. POLÍTICAS QUE PROMUEVAN LA PARTICIPACIÓN DE LOS ELECTORES EN ZONAS RURALES

1. Establecimiento de políticas de canje de participación electoral por incentivos agrícolas, ganaderos o de similar naturaleza

En la actualidad no existen políticas o propuestas que promuevan la participación del electorado de las zonas rurales. En alguna oportunidad se dieron políticas de incentivos económicos para los miembros de mesa de sufragio, así como políticas de no descuento de remuneraciones para los electores que debían concurrir a sufragar en períodos laborales; sin embargo, éstas no fueron implantadas de manera focalizada para las zonas rurales.

Debemos de entender que el principal motivo de ausentismo electoral en aquellas localidades rurales obedece a la necesidad económica de estos pobladores de no descuidar siquiera un día de trabajo, toda vez que esto incide de manera directa y crítica sobre su economía familiar. Es ahí, en consecuencia, donde se debe de esbozar alguna política de incentivo para la participación del electorado rural.

En el presente ensayo se plantea el establecimiento de políticas de canje de participación electoral por incentivos agrícolas, ganaderos o de similar naturaleza, financiados por la cooperación internacional, mediante la asistencia económica a las zonas rurales que registren una mayor participación eleccionaria, previo censo de las mismas y elaboración de un ABC de las zonas rurales con mayor índice de participación eleccionaria.

VI. PADRÓN ELECTORAL Y PROCESOS DE CEDULACIÓN EN ZONAS RURALES

1. Registro de los electores bajo códigos de ubicación geográfica de las zonas rurales

El artículo 203° de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece que el padrón electoral consigna los nombres del distrito, provincia y departamento. Esto ha generado que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) cargue la base de datos de los ciudadanos bajo los

códigos de ubicación geográfica (ubigeo) bajo estos criterios, sin considerar niveles geográficos inferiores en los que se encuentran las circunscripciones rurales a lo que el RENIEC llama "cuarta posición".

Para las elecciones municipales últimas, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) suministró a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) un padrón electoral en donde se consignaron ubigeos de cuarta posición de las localidades rurales de Limón de Porcuya, Imaza, Los Naranjos, La Peca, Cenepa, Río Santiago, Sausal, Salitre, Loboyacu, Washientsa, Nuevo Perú, Musa Karusha, NN San Juan, Caballito, Pacaysapa, Belén, San Juan Bautista, Yanashi, Sintico, Colonia de Cacco, Pisha, Mayorarca, Santiago de Huiña, San Jacinto, Perené, Río Tambo, Oxapampa, Pangoa, Ascensión, Pilcomarca, Leche Mayo, Puerto Asunción, Unión Progreso, Jesús Nazareno, Llochegua, Pinchollo, Cota Cota, Chalhuanca, Yalahuaa, Quinsachata, Tassa, Camata, Cuajone, Toquepala, Majes, Albarracín, Condes Pulpera, Valle del Incahuasi, Kiteni, Timpia, Kirigueti, Camisea, Nueva Luz, Yubeni, Hupétuhe, Cuculi, Villa Pampina, Cajamarquilla, Taquile y Tincopalca. Se totalizó la cantidad de treinta y nueve mil doscientos noventa y seis (39 296) electores cuyos trámites de emisión del Documento Nacional de Identidad (DNI) fueron registrado bajo un ubigeo de cuarta posición. Esto permitió que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) instale las respectivas mesas de votación en dichas localidades rurales; con ello se facilitó la votación de estos electores en sus circunscripciones geográficas sin tener que desplazarse a la cabecera de sus respectivos distritos donde usualmente se instalaban las mesas de votación.

La propuesta en este extremo del ensayo pasa por que se realice una adición a la legislación electoral, en el sentido de registrar los ubigeos de cuarta posición de las zonas rurales, a efectos de que en dichas localidades se instalen mesas de votación y se aminore el ausentismo electoral en esas zonas, en vista de que los electores contarían con mejores posibilidades económicas y geográficas de desplazarse a los centros de votación por encontrarse dentro de sus localidades. En la actualidad, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) ha registrado a mil cuatrocientos cuarenta (1440) centros poblados menores para la realización de labores de registro civil lo cual facilitaría su reconocimiento y registro como localidades de cuarta posición.

2. Exoneración de las tasas y multas para los procesos de cedulación en las zonas de extrema pobreza rural

La modernización del sistema de identificación ciudadano y registro de los peruanos es una necesidad tan urgente como vital. En el Perú, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) tiene la obligación constitucional y legal de identificar a los ciudadanos peruanos. Una obligación que presenta como mayor limitación la carencia de recursos económicos por parte de los ciudadanos en vista de que el Documento Nacional de Identificación (DNI) tiene un costo muy elevado en comparación a otros países latinoamericanos, donde incluso éste es gratuito.

Esto tiene una grave incidencia sobre cualquier proceso electoral toda vez que se elaboran padrones electorales donde no se registran a los ciudadanos que no cuentan con un registro identificatorio y, por ende, electoral; o bien, se registran a ciudadanos que carecen del respectivo documento de identificación —el cual también es cédula de sufragio, de acuerdo al artículo 26° de la Ley N.° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil— y ello les impide sufragar adquiriendo así la condición de omisos electorales

Frente a esta problemática se plantea la exoneración, vía legal, del pago de las tasas y multas para los procesos de cedulación en las zonas de extrema pobreza rural. Exoneración que no solamente debiera de comprender las tasas y multas para la obtención del Documento Nacional de Identidad sino, además, a las tasas y multas para la obtención de la Libreta Militar en vista de que el artículo 37° de la referida Ley N.° 26497, modificado por el artículo 2° de la Ley N.° 26745 y luego por la Tercera Disposición Final de la Ley N.° 27178, Ley del Servicio Militar, norma que para la emisión del Documento Nacional de Identidad (DNI) es necesaria la presentación de la Libreta Militar. Evidentemente, esta propuesta sería viable previa elaboración de un mapa de extrema pobreza en las zonas rurales.

3. Procesos de cedulación y costumbres rurales

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) cuenta con instrumentos legales y administrativos para los procesos de cedulación; sin embargo, estos instrumentos han sido redactados para un entorno nacional, no considerando las costumbres propias de determinadas zonas rurales lo cual, en ciertas ocasiones, genera que el ciudadano de dichas localidades desista de

obtener su documento de identificación y, en consecuencia, se aumente el ausentismo electoral.

Particularmente se conocen dos (2) casos a saber:

1.1. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil cuenta con la *Guía para la captura de impresiones digitales*, en cuyo capítulo sobre “Tabla de Rechazos” se considera a la impresión deformada temporalmente como un tipo de impresión digital que generaría la desaprobación del trámite de emisión del Documento Nacional de Identidad. Esta guía especifica que las impresiones deformadas temporalmente se producen por heridas superficiales, ampollas, excoriaciones, quemaduras o arrugadas por acción del agua o agentes químicos; precisa, asimismo, que la finalidad de este rechazo es el de procurar la captura del dedo índice con condiciones idóneas para lo cual se debe de indicar al ciudadano que retorne una vez que la deformación haya sanado.

En el entorno rural, donde el elector trabaja esencialmente con las manos en el campo, es evidente que se presenten heridas o ampollas en las crestas papilares de los dedos que generarían como respuesta por parte del servidor del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil: “regrese usted cuando estas deformaciones se hayan sanado”. De por sí, el elector rural ha debido de perder un día de trabajo para acercarse a alguna oficina del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) con el fin de solicitar su trámite de emisión del Documento Nacional de Identificación (DNI), pero al indicársele que debe de retornar otro día en que se encuentren sanadas las deformaciones de sus crestas papilares, le significaría la pérdida de otro día de trabajo, en el mejor de los casos, dado que es posible que estas deformaciones nunca se curen por el tipo de labor que realiza. Este hecho acarrea el desistimiento en la gestión de su trámite de cedulação.

1.2. Por otro lado, el artículo 32° de la Ley N.° 26497, modificado por el artículo 1° de la Ley N.° 26745, establece que uno de los datos que debe de contener el Documento Nacional de Identidad es la declaración del titular de ceder o no sus órganos y tejidos, para fines de trasplante o injerto, después de su muerte. Esta obligatoriedad de la declaración ha creado resistencia en los ciudadanos de zonas rurales, quienes por sus arraigadas creencias religiosas consideran que el cuerpo humano no debe de cercenarse, aún luego de su muerte. Este hecho también ha producido que estos pobladores desistan de realizar su trámite de emisión del Documento Nacional de Identidad.

Como propuestas de solución se plantea la eliminación de las referidas normas para el ámbito rural o, en defecto, darle a éstas el carácter de facultativo a criterio del registrador.

VII. CONCLUSIONES

- La aplicación de *E-Learning* como modalidad de formación electoral a distancia no presencial mediante el desarrollo de contenidos pedagógicos para su suministro a las zonas rurales, vía Internet (Teleducación) a través de la plataforma montada por el "Proyecto Huascarán", y telemáticamente por medio del "Proyecto Piloto Frontera Norte" y el "Programa de Proyectos Rurales" para la transmisión de voz, faxes y datos a baja velocidad, así como a través de la plataforma del "Plan Puyhuán" desde el lado de la sociedad civil.
- El desarrollo de un programa piloto, bajo el financiamiento del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (Fitel) y con la participación de las empresas dedicadas a las telecomunicaciones en nuestro país, en aquellas zonas rurales con mayor concentración electoral y facilidades técnicas, que mediante la utilización del televisor como terminal de mayor penetración y por su facilidad de uso, se pueda acceder a los servicios de Internet con el objetivo de brindarles Teleducación Electoral.
- El desarrollo, en paralelo, de otros medios de educación electoral, como los programas multimedias para uso en web o en cd-rom, o la producción y reproducción de material educativo electoral en formato VHS y audiocasetes.
- La búsqueda de apoyo por parte del "Programa @LIS" para una educación electrónica, mediante la promoción de un programa informático de uso pedagógico innovador y multilingüe para el aprendizaje y la educación a distancia, y el diseño de programas educativos euro-latinoamericanos basados en las tecnologías de la Sociedad de la Información.
- La difusión de los ordenamientos jurídicos nacionales y supranacional referidos a las Garantías, Derechos Humanos y Políticos vinculados al quehacer electoral, a través de métodos tradicionales (afiches, trípticos, cartillas, publicidad en medios de comunicación, etc.) o no convencionales (websites de las organizaciones electorales, multimedia, correos electrónicos, etc.).

- La impresión de las instrucciones de las actas electorales y cédulas de sufragio (previa reforma legislativa), así como de las cartillas de instrucción y demás material informativo, en lenguas y dialectos propios de la zona rural.
- El uso de lenguas o dialectos, como el quechua o el aymara, para el suministro de la información que aparece en las websites (páginas de Internet) de las entidades electorales.
- La adición legislativa a la ley electoral en el sentido de que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), al momento de elaborar las listas a sortearse para integrar las mesas de sufragio, lo haga considerando por lo menos a cinco (5) ciudadanos con grado de instrucción secundaria en aquellas mesas que carecen de electores con grado de instrucción superior, de entre los cuales se elegirían a dos (2) para integrar las mesas de sufragio, y el tercero sería sorteado del resto de la lista Y para los casos en que sólo existan electores con grado de instrucción primaria o analfabeta, entonces uno (1) de los miembros debiera de ser un representante designado por el Jurado Nacional de Elecciones y los otros dos (2) miembros restantes serían sorteados de la lista elaborada.
- Debe realizarse una reforma legislativa electoral con el propósito de facilitar el voto electrónico dada las ventajas en comparación con el sistema manual tradicional de votación. Esto constituiría un avance hacia la E-Democracy (Democracia Electrónica) en el Perú la misma que tendría como base, para las localidades rurales, la implementación del sistema electrónico de sufragio a través de Internet, valiéndose para ello de las plataformas existentes en el "Proyecto Huascarán", el "Proyecto Piloto Frontera Norte", el "Programa de Proyectos Rurales" y el "Plan Puyhuán".
- La posibilidad de efectuar el reclutamiento de "servidores", mediante la selección de personal de conducta intachable de las zonas rurales (jefes de la localidad, autoridades judicial o religiosa), a quienes se les podría impartir instrucción electoral vía Internet a través de la plataforma del "Proyecto Huascarán"; así como por vía telemática por medio del "Proyecto Piloto Frontera Norte" y el "Programa de Proyectos Rurales" para la trasmisión de voz, faxes y datos a baja velocidad; y de la plataforma del "Plan Puyhuán".
- El establecimiento de políticas de canje de participación electoral por incentivos agrícolas, ganaderos o de similar naturaleza, financiados por la

cooperación internacional mediante la asistencia económica a las zonas rurales que registren una mayor participación eleccionaria.

- La adición a la legislación electoral, en el sentido de registrar los ubigeos de cuarta posición de las zonas rurales, a efectos de que en dichas localidades se instalen mesas de votación y se aminore el ausentismo electoral en esas zonas, en vista de que los electores contarían con mejores posibilidades económicas y geográficas de desplazarse a los centros de votación por encontrarse dentro de sus localidades.

- La exoneración, vía legal, del pago de las tasas y multas para los procesos de cedulaación en las zonas de extrema pobreza rural. Exoneración que no solamente debiera de comprender a las tasas y multas para la obtención del Documento Nacional de Identidad (DNI), sino además a las tasas y multas para la obtención de la Libreta Militar (LM).

- La eliminación de las normas relativas a la captura de impresiones digitales temporalmente deterioradas y a la declaración de la decisión de ceder órganos y tejidos, específicamente para el ámbito rural; o, en defecto, darle a éstas el carácter de facultativo a criterio del registrador por cuanto generan desistimientos en los trámites de emisión del Documento Nacional de Identidad (DNI).

BIBLIOGRAFÍA

- Telefónica del Perú S.A.A. 2002. *La Sociedad de la Información*.
- Ministerio de Educación. 2002. "Proyecto Huascarán".
- APISEL. 2001. *Integración Social Electrónica*.
- "Colombia crisis de identidad", en diario El Tiempo de Colombia, 2001.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). 2001. *Guía para la captura de impresiones digitales*.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). "Decreto Supremo N.º 015-98-PCM", Reglamento de las Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
- Cae Avión, Jesús. 2000. *Voto electrónico a la vuelta de la esquina*.
- Constitución Política del Perú de 1993*.
- Constitución Política de Perú de 1979*.
- Ley 26859. Ley Orgánica de Elecciones.
- Ley N.º 27178. Ley del Servicio Militar.
- Ley N.º 26745.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 1969.
- Declaración Universal de Derechos Humanos*, 1948.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.
- Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, 1992.
- Convención sobre los derechos políticos de la mujer*, 1952.
- Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer*, 1967.
- Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, 1965.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, 1963.

