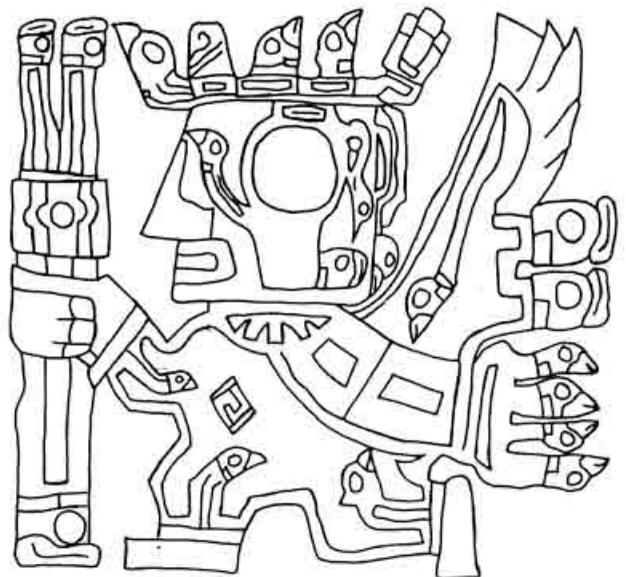


Participando nos entrenamos en la democracia

Proyecto Educación Electoral
en Zonas Rurales

En una democracia todos los asuntos de interés público, entre ellos procesos electorales como el que se avecina, deberían ser objeto de atención, comentarios e iniciativas de acción de todos los ciudadanos. En el Perú estamos aún lejos de contar con una ciudadanía activamente involucrada en la cosa pública; por ello, un proyecto educativo como el que están desarrollando CEAPAZ y el SER, en zonas rurales, merece ser conocido y discutido. Fernando Romero, Oscar Badillo y Sandro Ventura, integrantes del equipo del proyecto, nos entregan una ilustrativa sistematización de su experiencia.



El presente artículo quiere mostrar de manera sucinta el primer año de trabajo del equipo que realiza el Proyecto Educación Electoral en Zonas Rurales¹, en particular la experiencia educativa que ganamos en este período, una inicial evaluación de la misma y algunas reflexiones que de ella se desprenden.

Nuestro trabajo se ubica en la perspectiva de alentar desde la sociedad civil diversas iniciativas dirigidas a promover que los ciudadanos se involucren de manera activa –según sus posibilidades y deseos– en el manejo de la cosa pública, aquella que nos involucra y nos afecta a todos.

Primera etapa: fomentar una participación informada de los electores rurales en los comicios generales

El proyecto surgió a partir de la constatación de las debilidades que existen en la integración de la población rural a la democracia peruana. Ello se expresa fundamentalmente en la ausencia de un proyecto económico que incorpore al campo, particularmente al andino; en la situación de pobreza que afecta a la mayoría de sus pobladores²; en la crisis de las organizaciones a través de las cuales se hicieron presentes durante las décadas pasadas y en la débil institucionalidad político-estatal³ que recién comienza a superarse⁴. En las zonas declaradas en situación de emergencia, por la presencia del senderismo o del narcotráfico, esta institucionalidad fue reemplazada por las fuerzas armadas y policiales, con la consiguiente suspensión de una serie de derechos civiles y políticos.

¿Cómo trabajar estos temas desde una realidad que en muchos casos cuestiona la idea misma de la ciudadanía; la igualdad ante la ley, la igualdad de oportunidades sin consideración de diferencias económicas,

sociales, culturales, de género, etcétera?⁵

Desde esa situación, nuestro interés era colaborar en reforzar una de las formas de incorporación de la población campesina al sistema democrático, a saber, el de su participación electoral, entendida como una forma factible de influir en las decisiones políticas nacionales. Ello suponía actuar frente al elevado porcentaje de ausentismo y de voto nulo⁶ que ha caracterizado el comportamiento electoral en el campo⁷.

El proyecto aspiraba a tener un impacto en la mayoría de los departamentos del país. Ello no habría sido posible si no hubiéramos contado con la participación decidida de un vasto conjunto de organizaciones ligadas al trabajo pastoral, de promoción rural y educativa, de comunicación masiva y las mismas organizaciones campesinas que operaron como interlocutores locales en la ejecución de las actividades. Gracias a ellos pudimos llegar a 18 departamentos y relacionarnos con los grupos más dinámicos vinculados a la población rural⁸.

Acometer esta tarea suponía desarrollar una estrategia que actuara en distintos "frentes": primero, a través de actividades educativas e informativas dirigidas a los que denominamos "líderes rurales de opinión" (dirigentes campesinos, animadores cristianos, maestros rurales, periodistas y corresponsales de radioemisoras locales, entre otros), con la intención de que luego ellos se convirtieran en difusores de la importancia de votar, de hacerlo bien y de informarse previamente de las propuestas de los candidatos. Segundo, mediante la producción de materiales de difusión masiva (materiales impresos y anuncios publicitarios para radio), con la intención de llegar a la "opinión pública rural".

La elaboración del diseño educativo y su discusión en el equipo nos llevó a considerar que no era posible



generar un efectivo compromiso de los líderes si no contemplábamos la elaboración conjunta de una evaluación de la situación de la democracia en el campo, de una interpretación que explique las razones de sus debilidades y/o fortalezas y las estrategias posibles para superar su precariedad e intervenir más protagónicamente. Sólo ahí se podía estimar la participación electoral como una de esas estrategias.

Con estas precisiones aspirábamos a que el diseño educativo sirviera para que los participantes construyéramos una visión procesal de la democracia y de la ciudadanía, a partir de la elaboración de un mapa de actores y relaciones en la comunidad nacional y en la comunidad local, y del análisis de los cambios y permanencias en ellos, destacando las capacidades que la población rural había desarrollado y los problemas que venía enfrentando. A partir de ello trabajamos las distintas modalidades de intervención de la población en los asuntos públicos, dando especial atención a la participación electoral⁹ —analizando con los participantes las razones por las que el electorado en zonas rurales no acude a votar—; la forma correcta de emitir el voto¹⁰ y presentando a los 14 candidatos presidenciales, sus símbolos y sus propuestas.

A partir de la evaluación de la primera etapa y del contacto con otras experiencias de educación ciudadana, constatamos que existen tres perspectivas que orientan su diseño.

La primera pone el énfasis en contenidos de carácter conceptual e histórico de larga duración. La segunda privilegia una lectura del proceso democrático y de formación de la ciudadanía que ha vivido el país en las últimas décadas, buscando que los participantes lo relacionen con su experiencia. La tercera pone el acento en la democracia como ejercicio.

Desde este punto de vista evaluamos nuestro trabajo como positivo

Primera parte: motivar una actitud hacia la participación ciudadana	
Objetivo	Procedimiento
1. Los asistentes comprenden el propósito y la metodología del taller / Reciben las carpetas.	a. Exposición del promotor.
2. Los asistentes analizan las dificultades de su municipalidad para la solución de sus problemas distritales.	a. Comisiones: ¿cuáles fueron los problemas que efectivamente enfrentó la municipalidad? ¿Cuáles no? ¿Por qué? b. Plenario: presentación del trabajo de comisiones: el promotor debe resumir y diferenciar los problemas distritales tratados y diferenciar aquellos que le competen a la gestión municipal.
3. Los asistentes comprenden que los problemas de gestión municipal involucran tanto a las autoridades como a ellos mismos.	a. Comisiones: se presentan historias incompletas sobre dificultades de la gestión municipal: ¿cuál debe ser el final de la historia? b. Plenaria: presentación de conclusiones de cada comisión. El promotor discute acerca de los problemas que involucran a autoridades y pobladores bajo el siguiente esquema: ¿qué entendemos por corrupción, o por abuso de autoridad (o indiferencia de los pobladores)? ¿Cuáles son las causas? ¿cuáles los efectos? ¿quiénes los involucrados? ¿quiénes los cómplices?
4. Los asistentes conocen qué son la municipalidad y el municipio, quiénes son los actores sociales más relevantes y sus posibilidades de acción.	a. Exposición del promotor: "Si la democracia es un ejercicio de autoridades y pobladores, entonces...": ¿cuáles son las funciones de la municipalidad? ¿cómo está organizada? ¿cómo es el escenario de nuestro municipio? ¿quiénes son los personajes? ¿cuáles sus posibilidades de acción e influencia? (la exposición se realiza sobre la base de la participación de los asistentes).
5. Los asistentes consideran la democracia como una forma de gobierno que exige la participación ciudadana.	a. Individual y comisiones: cada asistente completa las siguientes frases y luego las discute en su comisión: "la municipalidad es importante porque..." y "nuestra participación es importante porque...". b. Plenaria: elaboración de listado de argumentos dirigido por el promotor acerca de la importancia de la municipalidad y la participación de los pobladores (presentación de respuestas). A partir de esto, breve exposición del promotor sobre la democracia como condición para la gestión del desarrollo local.

pero con algunas limitaciones. Las actividades generaron un notorio interés en los temas tratados y en particular en la interpretación del proceso democrático en el campo y en la propuesta sobre la participación electoral

como parte de un conjunto mayor de formas de intervención, no aisladas entre sí, que da poder a quienes las ejercitan. Asimismo, permitieron que los asistentes conocieran a muchos candidatos y sus propuestas, a los cua-

les no hubieran tenido acceso de otra forma. Sin embargo, constatamos que nuestro diseño se ubicaba principalmente entre la primera y segunda perspectivas antes mencionadas, en la medida que no contemplaba con precisión la organización y preparación, con los participantes, de la labor de difusión de lo realizado y –más importante– que durante el taller no promovimos un trabajo dirigido a imaginar y diseñar maneras prácticas de ejercicio combinado de las distintas modalidades de participación en sus comunidades locales.

Nuestro diseño metodológico expresaba los límites de muchas propuestas educativas de nuestro medio que sobredimensionan los contenidos verbales, en el supuesto que basta con un conocimiento racional de la realidad para crear las condiciones propicias para que las personas modifiquen sus concepciones y prácticas: "si comprenden, su modo de vivir va a ser otro"¹¹. El problema reside en que si bien se ha avanzado en una crítica a los sistemas educativos tradicionales, son muy pocos los casos en los que se ha logrado proponer una tecnología educativa alternativa, en la medida que los profesionales en la materia, llámense educadores, trabajadores sociales o psicólogos sociales, no han asumido un papel más activo en la labor de la educación ciudadana y la promoción del desarrollo. El predominio de sociólogos, antropólogos, abogados, ingenieros, etcétera, sin una capacitación en estos aspectos, es aún notorio.

Es necesario constatar este tipo de limitaciones en el acercamiento a los "temas" de la ciudadanía y la democracia, ya no sólo de quienes se dedican al trabajo educativo sino también de quienes elaboran propuestas de reforma del sistema democrático desde una perspectiva participativa. La mayoría de esas propuestas se restringen a ser una suerte de "recetas" normativas sin contemplar las estrategias viables para alcanzar los objetivos que se proponen, desde las

Segunda parte: promover iniciativas ciudadanas a través de la capacitación para la difusión y/u organización de una iniciativa local	
Objetivo	Actividad
6. Los asistentes conocen y se ejercitan en el uso de determinadas formas y leyes de participación ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> a. Se presentan las diferentes formas de participación ciudadana contempladas en el Art. 31 de la Constitución. b. Comisiones: ¿qué podemos hacer? Se presentan casos típicos de dificultades de gestión local donde los pobladores pueden intervenir. c. Plenaria: presentación de comisiones, el promotor comenta y resume el debate. d. Exposición del promotor (usando tarjetas de distintos colores): ¿cuáles son las iniciativas ciudadanas posibles?; ¿qué experiencias se han dado en nuestro país?; ¿cuáles necesitamos y podemos realizar en nuestra localidad? Finalmente presenta y entrega el folleto de selección de leyes sobre participación ciudadana
7. Los asistentes son capacitados para la realización de una iniciativa ciudadana: educación electoral de sus vecinos.	<ul style="list-style-type: none"> a. Exposición del promotor: señala que una forma de participar en lo inmediato consiste en promover la participación electoral de sus vecinos y presenta el propósito de la última parte del taller: el promotor diseña (con participación de asistentes) la jornada de difusión apoyado en el manual del promotor electoral. b. Comisiones: dinámica sobre la importancia de votar. c. Comisiones: ejercicio de entrevista a candidato para aprender a llenar cuadro de candidatos. d. Plenario: presentación por comisiones de cuadros de propuesta de candidatos llenados. e. Plenario: ejercicios de cómo votar.
8. Los asistentes evalúan el taller.	<ul style="list-style-type: none"> a. Aplicar ficha.

personas de carne y hueso, con expectativas, sentimientos y temores muy concretos. Es decir, muchos se ocupan del qué pero muy pocos del cómo hacerlo y con quiénes¹².

Segunda etapa: la educación ciudadana para hacer cosas en el ámbito local-municipal

A partir de la evaluación a la que hacemos referencia, desarrollamos una

estrategia distinta. Ella se basó en las perspectivas de "la democracia como proceso" y de la "ciudadanía como ejercicio" y en la combinación de diversas formas de intervención en las provincias donde trabajamos.

Para esta segunda etapa –desarrollada entre julio y noviembre–, vimos la necesidad de promover talleres con líderes rurales y foros de candidatos a nivel provincial, con la intención de que expusieran la manera como actuarían frente a las

necesidades y demandas de la población rural. Se buscó también tener una mayor presencia en la opinión pública local a través de radioemisoras y televisoras locales, a las que hicimos llegar avisos publicitarios y videos sobre el proceso electoral y experiencias de gestión en municipalidades rurales.

El diseño metodológico: para hacer cosas

Si bien el taller "Iniciativas ciudadanas locales" brinda información, no tiene como objetivo principal que los asistentes conozcan más sobre el tema. Nos interesa que al final estén convencidos de que si es posible influir en el ámbito municipal y que estén motivados para "hacer cosas". Nuestra evaluación final tendrá como criterio fundamental la cantidad y calidad de las actividades que los asistentes realicen en sus comunidades y caseríos.

El objetivo del taller es, por tanto, capacitar a los asistentes para que realicen actividades de difusión sobre la importancia de las municipalidades y la participación electoral. Antes, se busca motivar en ellos una actitud favorable a la participación ciudadana en los gobiernos locales. Es en estos dos objetivos específicos (motivar una actitud y capacitar para promover iniciativas ciudadanas) que se funda el sentido de nuestro taller.

Los contenidos centrales son "ciudadanía" y "democracia local". La ciudadanía está definida a partir del compromiso cívico que surge de sentir la conveniencia de participar en los asuntos públicos de nuestro municipio. La democracia local la entendemos como el conjunto de mecanismos que permiten la representación de los intereses de cada sector social, la planificación del desarrollo y la distribución de los recursos según los criterios anteriores. Estas definiciones no excluyen la dimensión institucional de la democracia; más bien la suponen.

La consigna metodológica del taller es "la democracia es ejercicio": por eso no es un taller de discursos sino de motivación para iniciativas ciudadanas. Es en esa perspectiva que afinamos mejor el sentido de lo electoral como parte de un conjunto mayor de preocupaciones ciudadanas (cómo hacemos posible que el gobierno municipal esté en condiciones para promover el desarrollo y para que vivamos mejor). La democracia como sistema de gobierno debe combinar la participación en los procesos electorales con el ejercicio de distintos deberes y derechos de participación y control ciudadanos que aseguren el buen gobierno: la democracia se fundamenta en formas de representación y participación directa.

No existe mejor manera de exponer un diseño metodológico que presentándolo. Los recuadros de las páginas 21 y 22 son una versión resumida del mismo¹³.

El taller se inicia analizando los problemas de la gestión municipal. En esta parte se juega el conjunto del taller, ya que a partir de estos problemas los participantes comprenderán la relación entre autoridades y pobladores, así como las competencias municipales, y se capacitarán en el uso de las más importantes leyes de participación ciudadana.

Para trabajar la relación entre autoridades se presentan cuatro historias incompletas, las que plantean dilemas morales que los asistentes deben resolver. La intención es que se "pongan en los zapatos" de la autoridad o del poblador involucrado con la autoridad. En esta parte se "descubre" que no existen ni buenos ni malos, en la medida que los mismos participantes deben sopesar diversas salidas, aun aquellas que desde una posición distinta habrían deseado. En esta parte la reflexión generalmente gira alrededor de la corrupción o del uso arbitrario del poder y se plantea del siguiente modo: la democra-



cia es un ejercicio entre autoridades y pobladores y las conductas de ambos están basadas en costumbres. Parecen naturales la corrupción y el abuso del poder porque de una u otra manera todos hemos participado de ellos. La conclusión a la que queremos llegar es que para que exista una autoridad corrupta o abusiva debe haber por lo menos un ciudadano dispuesto a "coimear" o que ve con buenos ojos el uso arbitrario del poder. Aquí todos estamos involucrados y el problema no se limita a tener ciudadanos críticos frente a sus autoridades.

Este es el primer momento en que la identificación y el compromiso de los asistentes se ponen en juego, a partir de la discusión de estas historias.

A partir de esto se pasa al trabajo sobre la municipalidad (instancia estatal de gobierno local) y el municipio (comunidad de ciudadanos que habita en un determinado territorio, que comparte problemas y posibilidades, gobernada por el concejo municipal). Esta distinción es importante pues a partir de ella se entiende que "todos somos municipio" y que los ciudadanos elegimos al grupo de personas en el cual delegamos la tarea de gobernar el municipio. De este modo, los problemas del municipio nos competen a todos. En esta parte se plantea un segundo y definitivo momento en que se compromete el interés de los asistentes como interés ciudadano.

El primer día de taller finaliza con un resumen de los contenidos centrales. Cada participante presenta su versión de por qué son importantes la municipalidad y la participación ciudadana. Este es el momento en que se puede constatar cómo ha internalizado cada uno los contenidos y de qué modo ha sido motivado. Sobre la base de la experiencia de los talleres realizados, sabemos que el mejor indicador para "medir" la motivación es la pregunta que hacen los asistentes: "Ya, está bien... somos parte del



problema y de la solución... Pero ¿cómo se puede participar, qué debo hacer!?"

Si esta pregunta surge en los participantes, el objetivo del primer día se ha conseguido: motivar una actitud. También se han brindado los conocimientos básicos sobre el espacio donde actuar.

El segundo día del taller se dedica a capacitar a los participantes en el uso de la ley 26300 de participación y control ciudadanos y en los artículos de la Ley Orgánica de Municipalidades referidos al mismo tema. Cada grupo debe enfrentar diverso tipo de problemas de la gestión municipal de su localidad usando la legislación y diseñando una estrategia de actuación que asegure el éxito de su iniciativa.

La última parte del taller está destinada a capacitar a los participantes, esta vez para la difusión de los contenidos centrales del taller en sus

comunidades, poblados y caseríos. Se trata de que ellos multipliquen la capacidad de difusión del proyecto y los alcances de la campaña de educación electoral. Los participantes se comprometen a realizar estas actividades a cambio de la asistencia al taller y de la obtención de folletos y cartillas que luego repartirán a sus vecinos (todo esto se entrega en forma gratuita). Con los folletos se reparten unas fichas para que informen sobre las actividades educativas que realicen y las evalúen. Estas fichas –debidamente llenadas– ya las venimos recibiendo de vuelta, directamente o a través de nuestras contrapartes locales. Con ellas haremos el seguimiento respectivo.

Para concluir, es importante destacar que en el taller trabajamos desde el sentido común y con él. Nos interesa partir de la idea de que todos quieren vivir mejor y que es a partir de ese interés que los peruanos podemos aprovechar mejor nuestra tradición de participación social para ingresar al ámbito público, ejerciendo tanto los derechos como las responsabilidades ante la municipalidad distrital y la provincial.

La metodología del taller pretende ser congruente con el sentido común, implacablemente práctico: el taller está basado en el ejercicio. Se aprende a jugar fútbol jugando, así como se aprende a usar las leyes usándolas y a participar participando. Si en el ejercicio comprobamos que son útiles y nos gratifican, entonces las valoramos por ello.

Como para no terminar...

La educación ciudadana comienza a ser un lugar común en el Perú y en América Latina. Organizaciones y grupos desarrollan múltiples iniciativas bajo esa denominación, sin que necesariamente se realicen balances respecto a las necesarias continuidades y rupturas con el pasado.

En nuestra opinión la educación ciudadana plantea retos distintos para un tiempo distinto al vivido en décadas anteriores. Enumeramos brevemente algunos, con la esperanza de poder desarrollarlos posteriormente.

a. En el contexto de la elitización del poder y la privatización de lo público, es necesario diferenciar la "participación comunitaria" de la "participación ciudadana". Lo ciudadano lo entendemos como aquello que tiene que ver con la práctica que se desarrolla en, o se dirige al, espacio de encuentro entre la "sociedad civil" y la política. Es decir en el que las personas, agrupadas o no, influyen en el manejo de las cosas que nos involucran a todos¹⁴. Es decir aquellas prácticas y propuestas que buscan influir en el diseño, en la administración, en los recursos de las políticas públicas y en el comportamiento de las autoridades y los funcionarios. En ese sentido, "no basta ser crítico y participativo"¹⁵.

La educación ciudadana tiene como una de sus características y retos más importantes desarrollar estrategias que permitan que los ciudadanos se acerquen y se involucren con la gestión del Estado.

b. Es una perspectiva que se propone a todos los ciudadanos. No es una proposición dirigida a un sector de personas definidas por su condición social, cultural, generacional, de género o por su identificación ideológica. Sin lugar a dudas, desde nuestra realidad marcada por la desigualdad y la discriminación, plantea retos distintos a cada ciudadano según su identidad y sus intereses.

c. Consideramos que hablar de educación ciudadana supone concebir como tarea suya el ejercicio indelible de derechos y de responsabilidades. Por mucho tiempo el trabajo educativo ha incidido solamen-

te en la idea de derechos, obviando la otra cara de la medalla.

El reto de los grupos que trabajamos en educación ciudadana radica en perfilar un discurso práctico que evite que los temas "democracia" y "ciudadanía" sean inaccesibles, por abstractos, y poco importantes, por "inútiles". En positivo, se trata de que permitan que las personas imaginen y experimenten que sí es posible avanzar en hacer realidad los valores y principios que

alientan la democracia: la participación, el pluralismo, la igualdad, la libertad... y que vale la pena defenderlos.

El Proyecto de educación electoral... está en plena ejecución. Nuestras propuestas y apuestas se hallan hoy en confrontación con la percepción y experiencia de la gente del campo. Una evaluación más profunda queda pendiente, pero podemos decir que en algo andamos...

Notas:

1. Este proyecto es promovido por el Centro de Estudios y Acción por la Paz (CEAPAZ) y Servicios Educativos Rurales (SER), gracias al apoyo de la Unión Europea.
2. En la sierra rural, la población en situación de pobreza crítica es de 70%.
3. Recordemos que existía un consenso entre los especialistas en caracterizar la situación del campo como de "vacío de poder".
4. Sólo a partir de 1992 el Estado comienza a hacerse nuevamente presente, sobre todo a través de organismos dirigidos a la construcción de infraestructura.
5. Oscar Badillo, "Promoviendo la ciudadanía en el campo". Inédito 1995.
6. En el referéndum de noviembre de 1993 el ausentismo alcanzó en zonas rurales un promedio de 35% y el voto nulo aproximadamente el 18%. Hay que recordar que en Perú el voto es obligatorio.
7. El ausentismo rural se debe a causas diversas y en parte se halla distorsionado. Existe desinterés; la migración de población que, en muchos casos, no se reinscribe en sus nuevas jurisdicciones; en una época, el temor a Sendero Luminoso; y, por último, una gran desinformación. Sin embargo, hay que señalar también que por mucho tiempo ha existido un padrón electoral no depurado, problema que al parecer comenzó a resolverse antes de las elecciones de abril de 1995.
8. O. Badillo. Ídem.
9. Sabemos que la participación en elecciones es importante pero que debe ser complementada con el ejercicio de otras formas de participación. En los

talleres trabajamos con la idea de que el voto es parte de una "caja de herramientas" y que se trata de saber complementar el uso de todas ellas.

10. En cada taller realizamos simulacros de votación para explicar las distintas formas de invalidar el voto.
11. Sandro Venturo: "La democracia es ejercicio". Texto inédito 1995.
12. Al respecto consultar el texto de Fernando Romero, **Municipalidades y pobladores. El caso de las MIADES de El Agustino**. Cuadernos SEA. Lima, 1991.
13. Es un taller diseñado para dos días. A los asistentes se les entregan cuatro folletos: *Manual del ciudadano, Iniciativas ciudadanas, Manual del promotor electoral y Selección de leyes sobre participación ciudadana*. Los tres primeros son cuadernos de trabajo que se usan (leyéndolos y escribiendo en ellos) durante todo el taller, y que luego serán herramientas de trabajo de los participantes para el desarrollo de las actividades de difusión en sus localidades. El cuarto contiene, además de lo que su nombre indica, formatos de solicitudes y denuncias ante la Contraloría General de la República.
14. Vale aclarar que no consideramos que ese espacio de encuentro esté predeterminado por fuera de la práctica social, de la actuación de los ciudadanos y del Estado. Sin embargo, creemos que debe reunir determinadas características que permita diferenciarlo de otros espacios en los cuales también actúan las personas, sea de manera grupal o individual.
15. Venturo. Ídem.