

# INFORME DEFENSORIAL

## LA OMISIÓN AL SUFRAGIO: REALIDAD DEL TRAPECIO

### ANDINO

#### 1. INTRODUCCIÓN Y ALCANCES DEL INFORME

Un Estado democrático se distingue porque en él las personas que lo integran pueden decidir sobre su propio destino. Es decir, el pueblo puede participar en las decisiones que le afectan, no sólo para elegir a sus representantes, sino en diversos momentos del ejercicio del gobierno. En el plano constitucional, esto se expresa en los llamados derechos políticos o de participación ciudadana, que permiten hacer efectivos los ideales políticos de la población. En ese sentido, las elecciones constituyen uno de los canales que viabilizan la participación ciudadana en los asuntos públicos, constituyendo una condición esencial del sistema democrático, al permitir la alternancia en el poder. De esta manera, el ejercicio de los derechos de participación política conlleva el fortalecimiento de la democracia, y por lo tanto, contribuye a generar un entorno institucional propicio para el respeto de todos los demás derechos fundamentales de la persona.

La Defensoría del Pueblo, por mandato de los artículos 161° y 162° de la Constitución Política del Estado, tiene como función primordial la defensa de los derechos fundamentales de la persona y la comunidad. En consecuencia, le corresponde la defensa de los derechos de participación ciudadana reconocidos en el artículo 31° de la Constitución, y entre ellos, el derecho al voto para elegir democráticamente, a los representantes de la población ante los órganos del Estado, así como el derecho de postular a dichos cargos.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo ve con preocupación las dificultades para el ejercicio de la participación electoral de gran parte de la población de los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, así como de la provincia de La Convención en el Cusco, quienes conforman el llamado trapecio andino. Estas dificultades se originan mayormente en la situación de omisos al voto en que se encuentran decenas de miles de sus habitantes, por causas relacionadas con la violencia política que afectó principalmente dichas provincias y con la pobreza en que actualmente se mantienen. Precisamente, este último factor impide que puedan regularizar su situación de acuerdo con las normas vigentes, no puedan ejercer plenamente sus derechos ciudadanos.

En este contexto, el presente informe analiza los alcances de la omisión al voto en el trapezio andino, así como las dificultades sociales y legales existentes para enfrentar el problema. Asimismo, presenta puntuales recomendaciones orientadas a su superación, en el marco de un programa integral de educación ciudadana.

## **2. EL AUSENTISMO ELECTORAL EN EL TRAPEZIO ANDINO**

### **2.1. SENTIDO DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL**

El voto en el Perú tiene como características el ser personal, igualitario, libre y secreto. Además, en tanto que expresa un deber de participación en los asuntos de la comunidad, y una condición para la adecuada formación de la voluntad estatal, se configura como obligatorio en nuestro ordenamiento. Asimismo, en la medida que tiene como consecuencia la definición de decisiones de suma importancia para la comunidad política, su ejercicio requiere de un especial cuidado. Esto implica la necesidad de un proceso permanente de educación ciudadana.

Efectivamente, las elecciones implican una toma de conciencia sobre los problemas que aquejan a la sociedad. Ello, a su vez, permite a la población electoral evaluar la gestión de las autoridades, situando al ciudadano en capacidad de exigirles una buena gestión y por lo tanto, de participar permanentemente en los asuntos públicos de su comunidad.

### **2.2. OMISION AL ACTO DE SUFRAGIO.**

La preocupación por la participación ciudadana a través de los procesos electorales condujo a la representación de la Defensoría del Pueblo en Ayacucho al análisis de la omisión al voto en el trapezio andino, considerando que el ausentismo electoral constituye un indicador de defección del orden político y perjudica el funcionamiento democrático del sistema. Más aún cuando, como ya se indicó, en nuestro ordenamiento jurídico-político el sufragio es tanto un derecho como una obligación para todos los ciudadanos entre los 18 y 70 años de edad, como lo establece el artículo 31° de la Constitución<sup>1</sup>.

El análisis de la omisión partirá de la revisión de la información promedio en el trapezio andino y la desagregada por provincias, de forma que se perciba la relación que existe entre el fenómeno electoral, las circunstancias de índole

---

<sup>1</sup>Artículo 31 “Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los 70 años. Es facultativo después de esa edad.”

demográfica, social, política y registral de la región y la forma en que la población asume dichas circunstancias, de acuerdo con variables específicas de ruralidad o de urbanismo, así como el nivel de educación, actividad económica y acceso a servicios básicos.

De esa forma, puede constatarse que la omisión al acto de sufragio es una constante en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, con cifras muy elevadas de ausentismo electoral, superiores al promedio nacional. Esto puede explicarse por la indiferencia, desinformación o el desánimo del electorado. A su vez, esto encuentra relacionado directamente con el fenómeno migratorio y fundamentalmente con los rezagos de la violencia y la fuerte presencia de los grupos subversivos.

En dichos departamentos la situación socio-política lleva la marca de haber estado entre las zonas más golpeadas por el terrorismo, con una elevada población de desplazados, quienes al no encontrar condiciones de seguridad y garantías para sus vidas y por la negación absoluta de condiciones dignas de trabajo y el trastocamiento y desarticulación de sistemas y mecanismos de sobrevivencia, tuvieron que optar por abandonar sus comunidades de origen, esto es, por el desplazamiento.

Muchos de ellos no han efectuado los trámites del cambio domiciliario, optando por insertarse principalmente en asentamientos humanos de capitales de departamentos o provincias, siendo Lima, Ica, Ayacucho y Junín los departamentos receptores más importantes. Ayacucho constituye el departamento que más recepción ha tenido, con un 30% de desplazados, seguido por Lima con un 26%. Estas personas, al no actualizar sus documentos electorales, incurrieron sistemáticamente en la omisión al acto de sufragio.

Durante los últimos años, factores como la disminución de la violencia política han favorecido el proceso de retorno de los desplazados a sus lugares de origen. Sin embargo, su reinserción se torna difícil por la recesión y el desempleo subsecuente, y en general, por las dificultades económicas del país, lo cual les ha impedido en la mayoría de los casos regularizar su situación electoral, y en consecuencia, imposibilitado de sufragar en las últimas elecciones.

Otro sector importante está referido al de aquellos pobladores que resistieron los embates del terrorismo y permanecieron en sus comunidades, Este sector está conformado en su gran mayoría por quechua-hablantes, de condición económica precaria, con niveles elevados de analfabetismo, desconocimiento de la obligación de sufragar, y desinformación en general, todo lo cual, unido a la inseguridad para

transitar a los distritos correspondientes a cumplir con su obligación electoral, motivó el incumplimiento de ésta.

### 2.3. REVISIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS SOBRE OMISIÓN AL SUFRAGIO

El cuadro N° 1 (ver anexos) nos muestra la cantidad y porcentaje de omisos al sufragio en el departamento de Ayacucho, las provincias de Castrovirreyña, Churcampa y Huartará en el departamento de Huancavelica, y los distritos de Quimbiri y Pichari en la provincia de la Convención en Cuzco.

En el departamento de Ayacucho, las cifras de la omisión son elevadas: en total hay 67,999 personas que no han cumplido con su deber de participar en el proceso electoral municipal de 1995.

Las zonas duramente afectadas por la violencia (La Mar, Huanta y Vilcashuamán), en las cuales actualmente existe cierta presencia de Sendero Luminoso, tienen las cifras más elevadas de omisión al voto. Esto resulta ser un indicador importante de los efectos de la violencia terrorista en la realización del derecho y la obligación ciudadanas de participar en el acto de sufragio. Asimismo, puede apreciarse que existe una estrecha relación entre pobreza, violencia y omisión. En efecto, en los distritos seleccionados por los índices de extrema pobreza en 8 provincias del departamento de Ayacucho, en Ayahuanco y Santillana (Huanta) y Chungui y Anco (La Mar) se comprueban elevados índices de omisión que alcanzan al 37.6%, 48.50%, 38.14% y 53.81%, respectivamente. La presencia de Sendero Luminoso con algunas acciones militares y políticas es frecuente en los cuatro distritos (ver cuadros N° 2 y 7).

En la provincia de Andahuaylas del departamento de Apurímac, la situación es similar, y de una población electoral activa de 53,344 electores, 13,126 son omisos al voto, lo que equivale al 24.6%; mientras que en Huancavelica (provincias de Huancavelica, Castrovirreyña, Churcampa y Huaytará), de 80,876 electores, son omisos al voto 31,787, es decir, el 31.82%. Asimismo, por la proximidad territorial contamos con datos de los distritos de Quimbiri y Pichari en la provincia de la Convención (Cuzco), con un total de 1,959 omisos que corresponde al 32.26% de la población total de 6,076 electores.

Analizada la situación de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, y La Convención (Cuzco) las cifras de omisos al acto de sufragio en las elecciones anteriores alcanzan a 114,871 personas de un universo de 409,382 electores activos, es decir, el 28.48%.

En general, puede decirse que en el trapezio andino los altos porcentajes de omisión al acto de sufragio que ostentan los ciudadanos de esta región, como puede verse en el cuadro N° 4, podrían ser indicadores de una insuficiente conciencia ciudadana, además de los factores arriba indicados.

### **3. SANCION DEL ESTADO POR LA OMISION AL SUFRAGIO**

#### **3.1. LA REGULACIÓN DE LA SANCIÓN POR LA OMISION AL SUFRAGIO.**

La omisión al acto de sufragio, es sancionada por el Estado con una multa. El artículo 2° de la Ley N° 26344 establece:

*“Autorizar al Jurado Nacional de Elecciones a modificar la escala de multas y tasas por recursos impugnativos que establecen las leyes electorales, en función a la Unidad Impositiva Tributaria. En ningún caso las multas o tasas serán mayores a la UIT.”*

En este sentido, la omisión a la votación en las elecciones presidenciales y municipales de 1995 eran sancionadas con la multa establecida en la Resolución N° 123-95-JNE de 23 de febrero de 1995, equivalente al 2% de la U.I.T. vigente en ese año. Esta era de S/. 2 000, según el Decreto supremo N° 178-94-EF, publicado el 1 de Enero de 1995.

La Resolución N° 048-97-JNE, publicada el 15 de Enero de 1997, estableció el monto de la multa por concepto de la omisión a la votación en el 2% de la UIT, la cual estaba fijada en S/. 2 400,00, ascendiendo el monto a la suma de S/.48,00.

En tal sentido, la Oficina de Comunicación e Información Social del Jurado Nacional de Elecciones expidió el Comunicado N° 02-97-SCI/JNE, de fecha 2 de octubre de 1997, en el cual se pone en conocimiento del público que a partir de dicha fecha no se admitirá a tramite ninguna solicitud de dispensa por omisión al acto de sufragio, de conformidad con el artículo 381° de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, que señala que *“Las autoridades electorales no pueden dejar de cobrar ni condonar tipo alguno de multa, bajo responsabilidad, excepto por mandato de la Ley”*.

Posteriormente, mediante Resolución N° 064-98-JNE, del 5 de febrero de 1998, se fijó la cuantía de la multa por omisión al voto en 4% de la UIT, resultando un monto de S/. 104,00. Cabe anotar que la Resolución N° 064-98-JNE fue aprobada por mayoría, con el voto singular del doctor Walter Hernández Canelo,

donde se argumentaba que la multa debía mantenerse en el 2% de la UIT, de manera que el incremento se produzca únicamente como consecuencia de la actualización de la UIT, es decir, que de S/. 48,00 se pase a S/. 52,00. El doctor Hernández Canelo fundamentó su voto en el exiguo poder adquisitivo de los electores de las zonas más deprimidas.

### 3.2. MULTA APLICABLE A LOS OMISOS AL SUFRAGIO

La multa no es sino una expresión de la potestad sancionadora de la administración pública, que a su vez constituye una manifestación del *ius puniendi* genérico del Estado. De esa manera, no obstante carecer de reconocimiento constitucional expreso, encuentra su justificación en razones de orden práctico y en la propia configuración de los poderes de la administración.

En esa dirección, se justifica que si en el Perú se ha optado por un modelo de sufragio obligatorio, su omisión constituye causa de una sanción administrativa, en este caso, una multa.

En ese mismo sentido, debe tenerse en cuenta que muchos de los principios garantistas del derecho penal son también principios de ineludible vigencia en el ámbito administrativo sancionador, como por ejemplo el principio de legalidad. En efecto, la validez de una sanción está condicionada a su estipulación expresa, precisa y previa a la realización de la conducta que se sanciona, como se deriva del literal d) del numeral 24) del artículo 2º de la Constitución, concordado con el artículo 3º de la misma norma. El fundamento del principio de legalidad radica en que toda norma busca regular las conductas de aquellos a quienes alcanza, por lo que debe poder ser conocida por éstos. Asimismo, resulta contrario a lo previsto por la Constitución atribuir efectos retroactivos a las normas<sup>2</sup>, más aun si se trata de normas sancionadoras.

En consecuencia, el monto correspondiente para los omisos a los procesos electorales de 1995 sería el que ha sido establecido por la Resolución N° 123-95-JNE, del 23 de febrero de 1995; es decir, el 2% de la U.I.T. de ese año, cuyo monto actualizado ascendería a la suma de S/.52.00.

Por lo tanto, no les son aplicables ni Resolución N° 048-97-JNE, publicada el 15 de Enero de 1997, ni la Resolución N° 64-98-JNE, publicada el 13 de febrero de 1998, que incrementó la multa al 4% de la U.I.T., la cual sancionará las

---

<sup>2</sup> Las excepciones pueden darse en las áreas del Derecho fuertemente informadas con una noción progresiva de su normatividad, de manera que resulte razonable y conforme al principio de igualdad que normas posteriores, mejores según los valores orientadores de la rama en cuestión, se apliquen a situaciones acaecidas antes de su vigencia, como ocurre con las normas penales.

omisiones al sufragio que ocurran en el futuro, por ejemplo, las que se presenten en el proceso electoral municipal de 1998. Una pretensión en contrario supondría la violación del principio que prohíbe la retroactividad de los efectos de las normas, conforme a lo dispuesto en el artículo 103° de la Constitución.

#### **4. DIFICULTADES DE LA POBLACION ANDINA PARA EL PAGO DE LA MULTA**

La actual situación socioeconómica de las 114 871 personas omisas del trapecio andino, les impide cubrir el monto de la multa. Diversos factores contribuyen a esta situación.

##### **4.1. LA POBREZA**

La pobreza, entendida como la carencia de opciones y oportunidades básicas que dificulta el pleno desarrollo de la persona, es un fenómeno muy complejo y de dimensiones múltiples; sin embargo podemos decir que se expresa principalmente en la falta de educación básica y la carencia de medios materiales para subsistir. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares del IV Trimestre de 1995, realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el 45.3% de la población peruana se encuentra en situación de pobreza. Sin embargo, la mayor concentración de los pobres está en el área rural, con un porcentaje cercano al 60%. En este ámbito la extrema pobreza alcanza el 38.4% de la población, que en la sierra rural se concentra en Huancavelica, Apurímac y Ayacucho (*ver cuadro N° 5*). El distrito más pobre del Perú, Coronel Castañeda, en Ayacucho, tiene un nivel de desnutrición crónica del 90% y una tasa de analfabetismo de 65% (*ver cuadros N° 6 y N° 7*).

Existe, pues, un evidente desnivel entre las zonas rurales y urbanas. La pobreza del campo tiene que ver con la baja productividad de las tierras, causa de magros ingresos en los pobladores. Asimismo, con la reducida extensión de las propiedades agrícolas, la escasa interconexión vial y el difícil acceso a los mercados, así como a la falta de oportunidades de educación de la población rural, que día a día se incrementa.

A estos motivos estructurales, debe sumarse el problema de la violencia política, que en los tres últimos lustros ha azotado gravemente a los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, y que ha dejado como saldo la descapitalización generalizada del campesinado, la destrucción de los servicios básicos en las comunidades, el desplazamiento compulsivo de los pobladores y la

poca presencia del Estado en aquellas zonas, por los elevados niveles de inseguridad para sus funcionarios.

#### 4.2. EL ANALFABETISMO

Históricamente se ha demostrado que la educación es el medio más eficaz para lograr la equidad e integración social en el mediano y largo plazo. Sin embargo, la población rural existente en nuestro país, concentrada en el trapecio andino, demuestra cifras impresionantes de analfabetismo, el cual suele afectar mayormente a las mujeres. Este problema educativo, que linda con aspectos culturales, sociales y económicos, es determinante para que la población rural, en su gran mayoría analfabeta, no pueda acceder a una adecuada educación ciudadana y menos aun ejercer su derecho al sufragio en forma consciente y voluntaria, lo que configura otra de las causas de la existencia de altos índices de población omisa al voto.

Si bien los expertos en pedagogía señalan que la educación peruana tiene una obsolescencia de 50 años, el problema resulta caótico en el trapecio andino, donde persisten serias dificultades de acceso al sistema educativo, y para aquellos que de una u otra forma accedieron, no existe una educación de calidad. Por ello, resulta imperioso modificar dicha situación y proveer de los medios necesarios para que nuestra población rural acceda a una educación de calidad, que redunde en el conocimiento y ejercicio pleno de la ciudadanía.

Entre las dificultades para superar las deficiencias en formación de los pobladores rurales, se encuentran los problemas de salud y nutrición: actualmente en el Perú el 28% de los niños menores de 5 años sufren de desnutrición crónica (más de 650,000 niños), y en las zonas rurales del trapecio andino el porcentaje bordea la mitad, es decir, allí uno de cada dos niños padece de desnutrición. Estas deficiencias afectan la capacidad física e intelectual de la población y explican en parte el problema educativo.

La tasa de analfabetismo en el ámbito de los tres departamentos (ver cuadro N° 6), cuyas cifras denotan la difícil situación socio-cultural en que se encuentran, nos debe llevar a considerar el reforzamiento de propuestas y programas educativos, comenzando por aquellos que apuntan a brindar una educación que respete la lengua materna quechua y a partir de ello inicie en el aprendizaje de la lengua castellana. Superado el problema educativo, las instituciones involucradas en el tema de la participación ciudadana, deben emprender campañas de capacitación y promoción de derechos ciudadanos para posibilitar en esta población andina el conocimiento y pleno ejercicio de estos. De esta manera irán disminuyendo



ostensiblemente los índices del ausentismo electoral. Asimismo, se irán afirmando las bases para la construcción y el mantenimiento de la democracia, a nivel local, regional y eventualmente, nacional.

#### 4.3. LA INSEGURIDAD PERSONAL Y SOCIAL

La sociedad peruana atravesó recientemente una etapa muy difícil desde la perspectiva de la seguridad humana, durante el cual el miedo caracterizó la vida cotidiana de los peruanos y en especial del hombre andino de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac.

La violencia subversiva que se prolongó desde 1980 hasta comienzos de 1992, causó la pérdida de más de treinta mil personas y ocasionó la destrucción en infraestructura física por montos equiparables a la deuda externa, agudizando la pobreza y alterando la vida de las personas, sumiéndolas en una situación de inseguridad y temores permanentes. Los estados de emergencia, aún persistentes en algunas provincias de los departamentos del trapecio andino, los asesinatos selectivos, los atentados con coches bomba, y contra las torres de alta tensión eléctrica, así como los operativos de las fuerzas del orden, alteraron la vida cotidiana de la población del país.

Una forma de afrontar la inseguridad fue a través de la constitución de las Rondas Campesinas y Comités de Autodefensa, que emergieron como organizaciones de la sociedad para hacer frente a los ataques terroristas y autoprotgerse. No obstante ello, los ronderos comparten la misma problemática de la mayoría de la población, al tener índices significativos de omisión al sufragio.

El saldo de este periodo cruento es un estado de inseguridad permanente, que se traduce en una causa más de la escasa participación ciudadana. En efecto, si bien la violencia terrorista ya no amenaza la vida política y económica de nuestro país, su impacto presenta complejos matices y consecuencias a analizar. Una de ellas es la inseguridad de la población para participar en el ejercicio libre de su ciudadanía.

De otro lado, la violencia terrorista fue causa del desplazamiento de numerosas personas y de poblaciones enteras, para las cuales un recurso extremo para enfrentar serios problemas de supervivencia, fue el abandono intempestivo de sus propiedades. Así, la precariedad de las condiciones de vida de los migrantes, las dificultades culturales y lingüísticas de adaptación y la discriminación de los desplazados por su origen, al proceder de departamentos identificados con la lucha armada, son hechos que les obligaron a optar por los retornos voluntarios y organizados por el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR).

En suma, la situación de inseguridad personal y social en esta etapa de tránsito a la pacificación aún persiste, siendo una consecuencia de la época de violencia vivida en los años pasados. Así, si bien en anteriores procesos electorales, celebrados entre atentados contra las mesas de sufragio y el material electoral, la inseguridad reinante hacía materialmente inexigible la participación ciudadana en los departamentos del trapecio andino, a la fecha puede notarse una mayor disponibilidad de la población para concurrir a cumplir con su obligación electoral. Sin embargo, en las comunidades más alejadas la inseguridad persiste, siendo responsabilidad del Estado el proveerles de los mecanismos necesarios para articular su participación ciudadana (*Ver Cuadro N° 7*).

## **5. LA OMISION AL SUFRAGIO Y LAS PRÓXIMAS ELECCIONES**

### **5.1. LA OMISIÓN POR DESINFORMACIÓN**

El artículo 259° de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, establece que al momento de votar, la persona da su nombre y presenta su Documento Nacional de Identidad para comprobar que le corresponde votar en dicha mesa. Al respecto, debe recordarse que para el proceso electoral municipal de octubre de 1998 serán válidos los sufragios efectuados con las libretas electorales manuales y mecanizadas, así como el Documento Nacional de Identidad. Asimismo, debe recordarse que si bien la condición de omiso no conlleva restricción alguna al ejercicio del derecho al voto en las elecciones posteriores, éstas no liberan de aquella condición.

Sin embargo, la insuficiente difusión de esto podría llevar a que los pobladores omisos desde las elecciones de 1995, tampoco se presenten a las próximas elecciones, por lo que a la deuda por la multa anterior de S/. 40.00 (2% de la UIT vigente en 1995, ascendiente a S/. 2,000), tendrían que sumarle la suma correspondiente a la multa actualmente vigente de S/. 104.00, lo que alejaría aún más su reinserción pacífica en la vida política de sus pueblos.

### **5.2. DESPLAZADOS Y TRÁMITE DEL CAMBIO DOMICILIARIO**

Este mismo problema es afrontado por la población desplazada que ni ha retornado ni ha actualizado su lugar de residencia en el registro electoral. En efecto, para realizar el trámite de cambio domiciliario, cuyo plazo venció el 30 de Junio de 1998, se requería el previo pago de la multa por la omisión al sufragio. Y esto significaba en la práctica el pago del monto de S/.104.00, pues los funcionarios del sistema electoral aplicaban en forma retroactiva las disposiciones vigentes a partir de Febrero de 1998, a las omisiones ocurridas en 1995.

De otro lado, debe resaltarse que si bien el RENIEC ha señalado que el problema del cambio domiciliario en el trapezio andino no reviste mayor gravedad, estas informaciones tienen como base cifras muy pequeñas de población electoral omisa, pues ésta opta mayoritariamente por no efectuar los trámites de cambio domiciliario, debido a lo excesivamente oneroso de la suma que se les pretende cobrar. Sin embargo, no efectuar el cambio domiciliario al lugar de residencia habitual, significa para los ciudadanos omisos retornar al lugar donde se inscribieron por última vez. De no poderse hacer esto por motivos económicos, nuevamente incurrirán en la omisión.

Esto llevaría a la paradójica situación en que los omisos por desplazamiento cuyos registros electorales no fueron destruidos, estarían en peor situación que los omisos por desplazamiento cuyos registros sí fueron destruidos, a quienes se les habilitó un Registro Provisional de Identidad y un Documento Provisional de Identidad, el cual podrá ser canjeado gratuitamente por el Documento Nacional de Identidad, sin más requisitos que su sola presentación.

Una posible medida para evitar la doble omisión de quienes no han podido actualizar sus documentos electorales por motivos relacionados con la violencia política y la extrema pobreza, puede ser la cancelación de sus inscripciones en el registro electoral, de manera que saneen su situación electoral volviéndose a inscribir luego de las elecciones. Esto por cuanto sólo los no inscritos en el Registro Electoral están desvinculados de la obligatoriedad constitucional del voto, de acuerdo con los artículos 30° y 31° de la Constitución. Dicha cancelación podría hacerse previa verificación de su situación por las oficinas desconcentradas del RENIEC o del propio PAR. De no hacerse esto, probablemente pasadas las elecciones tenga que volver a proponerse una nueva ley para condonar las multas por las nuevas omisiones.

Asimismo, no debe olvidarse que además de la población omisa, existe un importante sector de desplazados, de aproximadamente 350 000 personas que por la destrucción de las oficinas registrales en que se inscribieron, no está considerado como población electoral activa. A ellos deben sumarse las personas que no han logrado aún obtener el documento provisional de identidad. Se trata de aproximadamente 250 000 personas a nivel nacional, que no podrán ejercer su derecho al sufragio.

### 5.3. CAMBIO DE DOCUMENTO DE IDENTIDAD.

Asimismo, los omisos que por cualquier otra razón (pérdida o deterioro de su Libreta Electoral) requieren un duplicado de su documento electoral, también están sujetos al pago de la multa como un requisito previo. Y como en los otros casos, suelen estar afectados por las mismas limitaciones económicas para el pago de la multa. Más aún cuando, como ya se indicó, se les exige un pago retroactivo de S/.104, como si hubieran cometido la infracción al deber de sufragar en 1998 y no en 1995, como realmente ha ocurrido.

Esto virtualmente imposibilita a la población del trapezio andino omisa al sufragio, obtener el Documento Nacional de Identidad (DNI). Como se sabe, éste será la única cédula de identificación de los peruanos para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y en general, para todos aquellos casos en que por mandato legal se exija un documento de identidad. Asimismo, su presentación será requisito para el ejercicio del derecho al sufragio de su titular.

En consecuencia, debido a las particulares circunstancias sociales del trapezio andino, la multa por la omisión al sufragio en las elecciones de 1995, se ha constituido en un obstáculo para el goce y ejercicio de derechos civiles y políticos de la población, configurándose una situación de hecho inconstitucional, que los poderes públicos tienen el deber de superar.

## **6. NECESIDAD DE LA CONDONACIÓN DE LA MULTA Y MEDIDAS FORMATIVAS DE LA CIUDADANÍA EN EL TRAPEZIO ANDINO**

Debido a la situación especial del trapezio andino que cuenta con una importante proporción de población electoral rural, afectada por las secuelas de la violencia terrorista, elevados índices de pobreza y alto grado de analfabetismo, se hace necesario un tratamiento especial. En efecto, para la población omisa al sufragio del trapezio andino resulta muy onerosa la multa, de manera que en la mayoría de casos no podrá ser cubierta y en otros, su pago afectará gravemente la canasta familiar. Precisamente, este aspecto ha sido recogido por el proyecto de Ley N° 3778, presentado por el congresista José Gabriel Sánchez Vega, cuando considera como uno de los fundamentos del proyecto *“que los ciudadanos que no pudieron asistir a los últimos comicios celebrados en toda la República están obligados al pago de una multa cuyo monto en la mayoría de los casos se encuentra fuera de su alcance, y por lo mismo deben ser exceptuados”*.

Asimismo, debe considerarse que la omisión masiva de más de un cuarto de la población del trapezio andino se debe, además de a la pobreza y a las secuelas de la violencia política, a la falta de información adecuada a la población, traducida en

serias deficiencias en su formación ciudadana. Debe recordarse que es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de acceder a niveles adecuados de educación (artículo 16° de la Constitución), en especial de aquella que contribuya a la plena realización de los derechos humanos. En esa medida, es razonable sostener la condonación de la multa originada por las omisiones al sufragio de los pobladores del trapezio andino.

Cabe recordar la existencia de precedentes de condonaciones por omisión al sufragio, de mucho mayor alcance, como la dispuesta el año de 1994 mediante el artículo 3° de la Ley N° 26344<sup>3</sup>. Asimismo, debe resaltarse el que este tema ya haya sido objeto de la atención de miembros del Congreso, como lo muestra el proyecto antes mencionado, que propone en una disposición transitoria que *“Los ciudadanos que no votaron en las elecciones generales y municipales anteriores a la publicación de esta Ley, quedan exentos del pago de la multa...”*.

De igual modo, debe tenerse en cuenta que la condonación que se propone no afectaría el desempeño del Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, organismos a quienes se dirigen los montos provenientes del cobro de las multas<sup>4</sup>, pues, en todo caso, los omisos no estarían en condiciones de poder pagarlas.

Una medida excepcional como la que se propone debería estar acompañada de una campaña educativa que prevenga futuras omisiones, alentando la participación de la población en la toma de las decisiones públicas, comenzando por la elección de sus gobernantes.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo se encuentra dispuesta a asumir una labor de educación en ciudadanía al interior de los departamentos afectados, educación que adquiere mayor relevancia en el contexto de la post-violencia y de la reconstrucción de la institucionalidad democrática. Esta tarea podría realizarse mediante cursos-taller de capacitación, cuyos resultados se reflejarían en la disminución de las tasas de omisión al sufragio en las poblaciones de los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica.

---

<sup>3</sup> Artículo 3°: “Condonándose por única vez las multas electorales que se hubieran impuesto como consecuencia de no concurrir a votar en anteriores elecciones generales, regionales, municipales, al Congreso Constituyente Democrático y al último Referéndum del 31 de octubre de 1993, al igual que las que se hubieran impuesto a quienes no participaron en la composición de mesas electorales para las que fueron sorteados.”

<sup>4</sup> De acuerdo a los artículos 378°, 379° y 380° de la Ley N° 26859, el monto de las multas constituyen ingresos propios de dichos organismos en un 15%, 45% y 40 %, respectivamente.

## 7. CONCLUSIONES

7.1. El principio democrático supone que los poderes del Estado emanen del pueblo, de manera que éste debe ser el autor último de la voluntad de aquél. La expresión clásica de dicho principio es el derecho al sufragio, que en la medida que constituye una condición del buen funcionamiento del Estado democrático, en el ordenamiento peruano también constituye un deber, cuya infracción se sanciona administrativamente.

Una serie de factores sociales han impedido el normal ejercicio de este derecho-deber en diversas zonas del país, en especial, en el trapecio andino, conformado por los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y la provincia de La Convención en el Cusco, de manera que de una población total de 409,382 electores, ostentan la calidad de omisos en el proceso electoral anterior 114,871, es decir, el 28.48%.

7.2. La omisión al sufragio se sanciona con una multa cuyo monto lo impone el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) teniendo como referente un porcentaje de la UIT. El monto referido, por disposición de la Resolución N° 123-95-JNE, era de S/.40.00 en 1995; de S/.48.00 en 1996, por la Resolución N° 48-97-JNE; y de S/.104.00 en 1998, luego de la Resolución N° 64-98-JNE. La omisión al sufragio no puede ser dispensada de ningún modo, salvo por mandato legal.

Estas disposiciones se encuentran sujetas a los principios constitucionales de legalidad e irretroactividad, de estricta e ineludible observancia cuando se trata de normas sancionadoras, tanto del Derecho Penal como del Derecho Administrativo, como en este último caso. En ese sentido, contradice el principio de no retroactividad aplicar la Resolución N° 64-98-JNE, del 13 de Enero de 1998, a las infracciones cometidas en 1995. La multa que en estos casos debe imponerse a los omisos al sufragio ese año, debe ser la dispuesta en la Resolución N° 123-95-JNE, es decir, el 2° de la UIT vigente al momento de la votación.

7.3. En todo caso, el monto de la multa resulta excesivamente oneroso para la población de las provincias del trapecio andino, por los altos índices de pobreza existentes. Más aun, la omisión al sufragio en el trapecio andino tiene diversas causas, fundamentadas básicamente en el problema de la violencia terrorista, que generó inseguridad personal y social en los ciudadanos; en las elevadas tasas de pobreza y extrema pobreza; los altos niveles de analfabetismo, y la presencia de un importante sector de la población electoral en las zonas rurales, en las

cuales la presencia del Estado y las labores de educación en ciudadanía no se han desarrollado con normalidad.

7.4. En ese contexto, para los pobladores omisos al sufragio del trapecio andino, la multa por la omisión en 1995 se ha constituido en un grave obstáculo para el ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos, especialmente en los casos de personas desplazadas, y allí donde los documentos electorales se han extraviado o deteriorado. En estos casos, para el trámite del cambio domiciliario y para el del duplicado del documento electoral, se exige el pago de la multa, lo que resulta muy difícil para los pobladores, más aun cuando se les pretende cobrar, retroactivamente, el importe vigente a partir de 1998. Lo que podría ocasionar que esas personas vuelvan a inasistir a los comicios, quedando obligadas al pago de una nueva multa.

Por otro lado, quienes a pesar de su omisión al sufragio en elecciones anteriores se encuentran en posibilidad jurídica de participar en los próximos procesos electorales, podrían abstenerse de hacerlo y volver a incurrir en la omisión, por una información inadecuada acerca de la inexigibilidad del pago de la multa como requisito para votar.

7.5. En ese sentido, la única forma de propiciar la reinsertión ciudadana de los omisos al sufragio en el trapecio andino, es la condonación de la multa por medio de una ley, lo que para los electores omisos que participen en el próximo proceso electoral, posibilitará la inmediata obtención del DNI y el ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Asimismo debe evaluarse la posibilidad de la cancelación de la inscripción en el registro electoral para quienes, por no haber actualizado su documentación electoral por los motivos reseñados, ya no puedan votar en las próximas elecciones municipales.

7.6. El deber del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, según lo dispuesto en el artículo 44° de la Constitución, implica además una efectiva promoción de la participación ciudadana en la población electoral. Esto implica atacar el problema de la falta de formación en ciudadanía, mediante programas que faciliten a los pobladores asumir conciencia de sus roles como miembros de una comunidad política. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo se encuentra dispuesta a asumir dicha labor en el trapecio andino, en virtud del mandato contenido en el artículo 162° de la Constitución, desarrollado en su Ley Orgánica, Ley N° 26520. Esta tarea de educación en ciudadanía se orientará en el corto plazo a conseguir la participación de la mayor población posible en el próximo proceso electoral municipal, con la consecuente reducción de los índices de ausentismo electoral.

## 8. RECOMENDACIONES

- 8.1. Realizar coordinaciones con el Jurado Nacional de Elecciones y con el Congreso de la República para propiciar la formulación de una iniciativa legislativa destinada a aprobar la condonación de la multa por omisión al sufragio para aquellas personas aquejadas por las secuelas de la violencia política, así como por el analfabetismo y la extrema pobreza, con especial atención a los moradores de las provincias más afectadas por estos males, principalmente en el medio rural.
- 8.2. Recordar al Jurado Nacional de Elecciones su deber legal de actuar respetando el principio de legalidad, propio de todo Estado democrático, y en consecuencia recomendarle que verifique la aplicación de la Resolución N° 123-95-JNE, para los omisos a los procesos electorales de 1995. Asimismo, recordar al Jurado Nacional de Elecciones que la aplicación de la Resolución N° 064-98-JNE para sancionar las referidas infracciones, supone otorgar efectos retroactivos a dicha resolución.
- 8.3. Recomendar al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, que tomen las medidas necesarias para garantizar que la totalidad de los obligados a votar en las próximas elecciones municipales, en especial los omisos en comicios anteriores, cuenten con la información adecuada para el correcto ejercicio de su derecho al sufragio.
- 8.4. Realizar coordinaciones con el Jurado Nacional de Elecciones y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil para plantear respuestas al problema de la población omisa víctima de la extrema pobreza, el analfabetismo o las secuelas de la violencia política que, por haberse cerrado ya el registro electoral, no podrán votar en las próximas elecciones municipales, al no contar con un documento electoral actualizado para tal fin.
- 8.5. Efectuar coordinaciones con el Jurado Nacional de Elecciones, y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, así como articular la participación de diversas instituciones privadas con fines educativos, para iniciar una labor de educación en ciudadanía, que favorezca la participación política de los ciudadanos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac en el proceso electoral municipal de Octubre de 1998.



ANEXOS

CUADRO N° 01  
POBLACION ELECTORAL DEL DEPARTAMENTO DE AYACUCHO: ENERO  
A DICIEMBRE DE 1997

DESCRIPCION	P.ACTIVA	P.INACTIVA	TOTAL ELECTORAL	OMISOS	PORCENTAJE
AYACUCHO	61,492	9,678	71,170	11,369	
ACOS VINCHOS	1,688	192	1,880	336	
CARMEN ALTO	4,846	606	5,452	949	
CHIARA	657	46	705	55	
QUINUA	3,211	745	3,956	587	
SAN JOSE DE TICLLAS	559	95	654	165	
SAN JUAN BAUTISTA	12,292	1,888	14,180	2,503	
SANTIAGO DE PISCHA	463	206	669	230	
VINCHOS	5,795	503	6,298	1,352	
TAMBILLO	1,244	143	1,387	311	
ACOCRO	2,212	253	2,465	608	
SOCOS	2,840	181	3,021	534	
OCROS	3,071	271	3,342	524	
PACAYCASA	764	66	830	121	
HUAMANGA	101,134	14,875	11,609	19,644	12.42%
CANGALLO	4,517	1,746	6,263	1,327	
CHUSCHI	3,977	585	4,562	773	
LOS MOROCHUCOS	3,473	761	4,234	709	
PARAS	2,473	288	2,761	606	
MARIA PARADO DE BELLIDO	1,179	185	1364	198	
CANGALLO	17,382	3,808	21,190	3,900	22.44%
HUANCAPI	1,742	451	2,193	423	
ALCAMENCA	898	70	968	103	
APONGO	544	124	668	103	
CANARIA	1,977	530	2,507	402	
CAYARA	778	178	956	175	
COLCA	692	84	776	113	
HUAYA	1,241	156	1,397	290	
HUAMANQUIQUIA	562	125	687	56	
HUANCARALLA	1,195	190	1,385	351	
SARHUA	1,210	202	1,412	269	
VILCANCHOS	1,381	141	1,522	242	
ASQUIPATA	182	4	186	14	

VICTOR FAJARDO	12,402	2,255	14,657	2,541	20.49%
HUANTA	23,093	4,654	27,747	7,367	
AYAHUANCO	1,627	308	1,935	612	
HUAMANGILLA	2,212	423	2,635	553	
IGUAIN	1,244	284	1,528	554	
LURICOCHA	2,526	585	3,111	813	
SANTILLANA	3,622	976	4,598	1,757	
SIVIA	3,070	155	3,225	660	
HUANTA	37,394	7,385	44,779	12,816	34.27%
SAN MIGUEL	8,282	1,448	9,730	3,475	
ANCO	4,779	920	5,699	2,572	
AYNA	6,810	2,198	9,008	3,917	
CHILCAS	1,230	160	1,390	488	
CHUNGUI	1,699	365	2,064	684	
TAMBO	9,492	1,421	10,913	4,413	
LUIS CARRANZA	457	78	535	63	
SANTA ROSA	962	16	978	94	
LA MAR	33,711	6,606	40,317	15,706	46.59%
PUQUIO	9,220	2,843	12,063	945	
AUCARA	1,536	390	1,926	570	
CABANA	1,000	172	1,172	230	
CARMEN SALCEDO	849	150	999	9	
CHAVIA	1,105	183	1,288	12	
CHIPAO	1,775	315	2,090	406	
HUACHUAS	837	101	938	184	
LARAMATE	1,042	216	1,258	183	
LEONCIO PRADO	352	46	398	52	
LUCANAS	1,547	399	1,946	279	
LLAUTA	599	57	656	96	
Ocaya	1,216	240	1,456	268	
OTOCA	658	242	900	185	
SANCOS	1,093	164	1,257	186	
SAN JUAN	602	419	1,021	44	
SAN PEDRO	1,485	265	1,750	232	
SANTA ANA DE HUAYCAHUA	619	88	707	123	
SANTA LUCIA	221	32	253	0	
SAISA	260	48	308	57	
SAN PEDRO DE PALCO	801	196	997	264	
SAN Cristóbal	873	123	996	261	
LUCANAS	27,690	6,689	34,379	4,586	16.56%
CORA CORA	6,624	2,959	9,583	1,426	

CORONEL CASTAÑEDA	350	962	1,312	24	
CHUMPI	1,316	287	1,603	289	
PACAPUSA	520	983	1,503	94	
PULLO	1,320	421	1,741	277	
PUYUSCA	1,358	547	1,905	245	
SAN FRANCISCO DE RAVACAYCO	362	1,117	1,479	149	
UPAHUAYCHO	799	1,042	1,841	244	
PARINACOCHAS	12,649	8,318	20,967	2,748	21.73%
PAUSA	1,329	1,790	3,119	210	
COLTA	224	428	652	30	
COLCULLA	294	949	1,243	52	
LAMPA	719	222	941	90	
MARCA BAMBA	354	1,099	1,453	60	
OYOLO	400	853	1,253	96	
PARARCA	418	617	1,035	97	
SAN JAVIER DE ALPABAME	197	940	1,137	29	
SAN JOSE DE USHUA	69	745	814	17	
SARA SARA	235	1,064	1,299	17	
PAUCAR DEL SARA SARA	4,239	8,707	12,946	698	16.47%
SANCOS	1,804	300	2,104	344	
SACSAMARCA	937	218	1,155	241	
SANTIAGO DE LUCANAMAF	1,199	261	1,460	232	
CARAPO	1,087	149	1,236	329	
HUANCA SANCOS	5,027	928	5,955	1,146	22.80%
VILCASHUAMAN	4,617	1,099	5,716	1,310	
VISCHONGO	2,176	610	2,786	667	
ACCOMARCA	970	327	1,297	270	
CARHUANCA	1,538	849	2,387	411	
CONCEPCION	1,132	290	1,422	315	
HUAMBALPA	644	246	890	138	
SAURAMA	502	267	769	56	
INDEPENDENCIA	542	193	735	32	
VILCASHUAMAN	12,121	3,881	16,002	3,199	26.39%
QUEROBAMBA	1,109	281	1,390	205	
BELEN	231	224	455	32	
CHALCOS	328	148	716	158	
SAN SALVADOR DE QUIJE	640	76	716	158	

PAICO	529	181	710	98	
SANTIAGO DE PAUCARAY	521	369	890	43	
SAN PEDRO DE LARCAY	313	181	494	59	
SORAS	510	398	908	132	
HUACAYA	228	67	295	54	
CHILCAYOC	384	122	506	48	
MORCOYA	547	89	636	128	
SUCRE	5,340	2,136	7,476	1,015	19.04%
AYACUCHO	269,089	655,88	334,677	67,999	25.27%

## HUANCAVELICA

CASTROVIRREYNA	2,750	1,167	3,917	662	
ARMA	913	210	1,123	281	
AURAHUA	746	51	797	140	
CAPILLAS	592	128	720	104	
COCAS	459	121	580	907	
CHUPAMARCA	578	137	715	124	
HUACHOS	830	88	918	103	
HUAMATAMBO	281	29	310	57	
MOLLEPAMPA	526	81	607	105	
SAN JUAN	355	26	381	67	
TANTARA	445	45	490	63	
TICRAPO	1,340	389	1,729	217	
SANTA ANA	614	412	1,026	269	
CASTROVIRREYNA	10,429	2,884	3,313	2,289	21.95%
AYAVI	484	55	539	118	
CORDOVA	1,202	262	1,464	259	
HUAYACUNDO ARMA	251	34	285	30	
HUAYTARA	1,103	262	1,365	161	
LARAMARCA	346	48	394	97	
OCOYO	398	74	472	103	
PILPICHACA	1981	693	2,674	574	
QUERCO	572	127	699	196	
QUITO ARMA	477	93	570	81	
SAN ANTONIO DE CUSI	865	143	1,008	175	
SAN FCO DE SANG	481	127	608	121	
SAN ISIDRO	506	95	601	166	
SANTIAGO DE CHOCORVO	1,903	384	2,287	506	
SANTIAGO DE QUIRAHUAR	403	60	463	155	
SANTO DOMINGO DE	491	35	526	137	

CABI					
TAMBO	498	97	595	78	
HUAYTARA	11,961	2,589	14,550	2,967	24.81%
CHURCAMP	3,630	651	4,281	1,063	
ANCO	3,460	259	3,719	804	
CHINCHIHUASI	1,492	319	1,811	526	
EL CARMEN	1,203	99	1,302	230	
LA MERCED	378	74	452	110	
LOCROJA	2,356	389	2,745	549	
PAUCARBAMBA	2,589	237	2,826	787	
SAN MIGUEL DE MAYOC	365	26	391	69	
SAN PEDRO DE CORIS	2,634	676	3,310	731	
CHURCAMP	18,107	2,730	20,837	4,869	26.89%

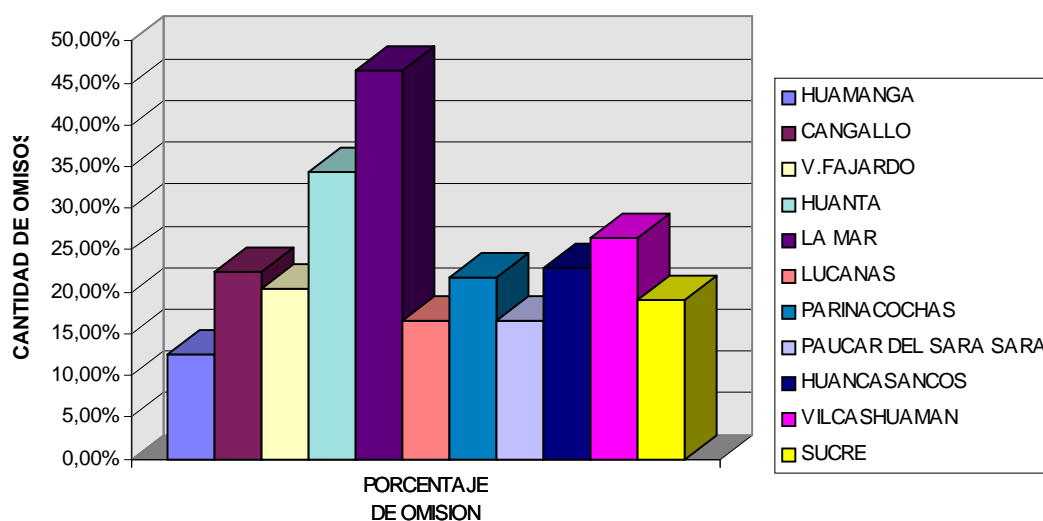
## CUZCO

QUIMBIRI	4,843	1,379	6,222	1,911	
PICHARI	1,230	1	1,231	48	
LA CONVENCION	6,073	1,380	7,453	1,959	32.26%
AYACUCHO	315,659	75,171	390,830	80,083	

FUENTE : RENIEC

CUADRO N° 02

**CUADRO GRAFICO DE LA POBLACION OMISA AL VOTO DEL  
DEPARTAMENTO DE AYACUCHO 1997**

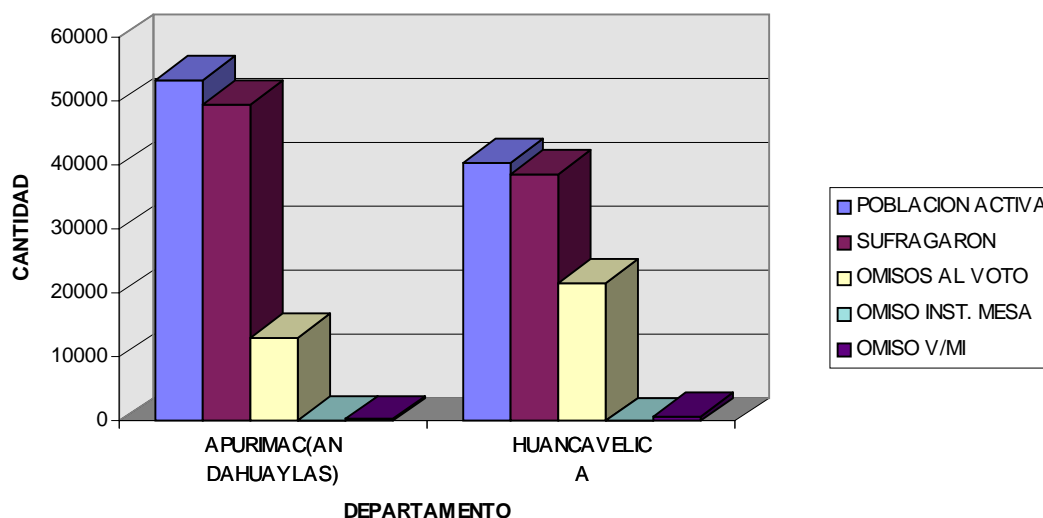


LEYENDA:

PROVINCIA	PORCENTAJE DE OMISION	CANTIDAD DE OMISOS
HUAMANGA	12.42%	19,644
CANGALLO	22.44%	3,900
V. FAJARDO	20.49%	2,541
HUANTA	34.27%	12,816
LA MAR	46.59%	15,706
LUCANAS	16.56%	4,586
PARINACOCHAS	21.73%	2,748
PAUCAR DEL SARA SARA	16.47%	698
HUANCASANCOS	22.80%	1,146
VILCASHUAMAN	26.39%	3,199
SUCRE	19.04%	1,015

CUADRO N° 03

**CUADRO GRAFICO DE LA SITUACION DE OMISION EN HUANCVELICA Y APURIMAC (ANDAHUAYLAS) 1997**



LEYENDA:

SITUACION	APURIMAC (ANDAHUAYLAS)	HUANCVELICA
POBLACION ACTIVA	53,344	40,379
SUFRAGARON	49,554	38,665
OMISOS AL VOTO	13,126	21,662
OMISO INSTALACION MESA	66	10
OMISO VOTO E INSTALACION DE MESA	318	816

El porcentaje superior al 50% que demuestra únicamente la provincia de Huancavelica en el Departamento del mismo nombre es preocupante.

CUADRO N° 04

CUADRO GENERAL DE LA POBLACION OMISA AL SUFRAGIO EN  
AYACUCHO, HUANCAMELICA, APURIMAC Y LA CONVENCION  
(CUZCO)

DEPARTAMENTO	PROVINCIAS	POBLACION ELECTORAL ACTIVA	OMISION AL VOTO	PORCENTAJE
HUANCAMELICA	Castrovirreyna	10429	2,289	21.95%
	Huaytará	11,961	2,967	24.81%
	Churcampa	18,107	4,869	26.89%
	Huancavelica	40,379	21,662	53.64%
Sub Total Huancavelica		80,876	31,787	31.83%
APURIMAC	Andahuaylas	53,344	13,126	24.60%
AYACUCHO	11 provincias	269,089	67,999	25.27%
CUZCO	La Convención (Quimbiri y Pichari)	6,073	1,959	32.26%
T O T A L		409,382	114,871	28.48%



CUADRO N° 05

CUADRO DE POBREZA EN LOS DEPARTAMENTOS DEL TRAPECIO  
ANDINO

DEPARTAMENTO	POR NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (% total de población)			POR LA LINEA DE POBREZA <sup>5</sup> (% total de población)		
	POBREZA EXTREMA	POBREZA NO EXTREMA	TOTAL	POBREZA EXTREMA	POBREZA NO EXTREMA	TOTAL
APURIMAC	19.4%	35.9%	55.3%	36.9%	28.4%	65.4%
AYACUCHO	30.2%	44.9%	75.1%	41.0%	24.3%	65.2%
HUANCAVELICA	14.4%	71.7%	86.1%	50.8%	23.2%	74.0%

FUENTE : Proyecto INEI-PNUD 1995

CUADRO N° 06

CUADRO DE PERFIL EDUCATIVO EN LOS DEPARTAMENTOS DEL  
TRAPECIO ANDINO

DEPARTAMENTO	TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACION MAYOR DE 15 AÑOS (%)			POBLACION ALFABETA DE 15 Y MAS AÑOS (%)	
	1981	1993	1995	RURAL 1993	URBANA 1993
APURIMAC	52.3%	36.9%	28.9%	52.5%	81.4%
AYACUCHO	45.1%	32.7%	31.4%	56.5%	78.3%
HUANCAVELICA	44.2%	34.1%	20.2%	60.4%	80.6%

FUENTE : Proyecto INEI-PNUD 1995

<sup>5</sup> Línea de la pobreza, define la pobreza absoluta como “un estado de privación de lo necesario para el sustento de la vida”. Esta condición no permite al individuo y hogar participar plenamente en la vida social, ya que se ve obligado a satisfacer ciertas necesidades esenciales sacrificando otras igualmente importantes. Son pobres extremos aquellas personas cuyo gasto total per cápita es menor a la línea de pobreza. Esta línea está definida por una canasta alimentaria que cubre requerimientos nutricionales mínimos.

CUADRO N<sup>a</sup> 07

CUADRO DE POBLACION EN EXTREMA POBREZA OMISA  
AL VOTO DURANTE 1997

PROVINCIA	DISTRITOS EN EXTREMA POBREZA	POBLACION ELECTORAL	OMISOS AL VOTO	PORCENTAJE
CANGALLO	María Parado de Bellido	1,179	198	16.79%
	Paras	2,473	606	24.50%
	Chuschi	3,977	773	19.40%
HUANTA	Ayahuanco	1,627	612	37.61%
	Santillana	3,622	1,757	48.50%
HUAMANGA	Chiara	657	55	8.37%
	Vinchos	5,795	1,352	23.33%
HUANCASANCOS	Santiago de Lucanamarca	1,199	232	19.34%
LA MAR	Chungui	1,699	684	38.14%
	Anco	4,779	2,572	53.81%
VICTOR FAJARDO	Huamanquiua	562	56	09.96%
	Sarhua	1,210	269	22.23%
	Alcmenca	898	103	11.46%
VILCASHUAMAN	Vischongo	2,176	667	30.65%
PARINACOCHAS	Coronel Castañeda	350	24	6.85%