

El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la «crisis» del sistema de partidos peruano*

ALICIA DEL ÁGUILA

<a.delaguila@idea.int>

Coordinadora de Diálogos Políticos y Género

Programa Perú - IDEA Internacional

Perú

[Resumen] En el Perú, durante la mayor parte del siglo XIX, ser iletrado no impedía necesariamente el sufragar. La reforma electoral de 1896 estableció como requisito general el saber leer y escribir. Ello redujo el peso electoral de la sierra y selva y alejó las zonas rurales de la política oficial. A lo largo del siglo XX, los países de América Latina que aún mantenían esa restricción para sufragar fueron eliminándola, siendo el Perú uno de los últimos en hacerlo. El presente trabajo analiza, por un lado, los efectos de esa marginación política de casi un siglo, durante un período clave para la formación de los partidos; y, por otro, las consecuencias de la reversión de esa situación, tanto por el restablecimiento de ese derecho a los analfabetos como la incorporación de nuevas generaciones de letrados, a partir de 1979, cambiando así el «universo controlado» del sistema político peruano.

[Palabras clave] Ciudadanía, partidos políticos, elecciones, centralismo, indígenas, analfabetismo, Perú.

[Title] The other popular overflow: the illiterate vote, the new citizenships and the crisis of the political parties system.

[Abstract] In Peru, during the important part of the XIX century, being illiterate was not necessarily a restraint to participate in elections by voting. The electoral reform of 1896 introduced as a general requirement knowing to read and write. The electoral participation of the Andean and jungle regions was diminished by this requirement. The rural zones were separated of the political system. During the XX Century that requirement was gradually eliminated in several Latin American countries. Peru was among the latest countries in doing that. This paper analyzed, on the one hand, the effects of political marginalization during approximately one century, during a period which was fundamental for the development of political parties; and, on the other hand, this paper analyzed the effects of changing this situation. By restoring the electoral rights to the illiterates and by incorporating new literate's generations, since 1979, the controlled Peruvian political system was changed.

[Keyword] Citizenship, political parties, elections, centralism, indigenous, illiterate, Peru.

Del Águila, Alicia. «El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la «crisis» del sistema de partidos peruano». En: ELECCIONES, 2009, enero-diciembre, v. 8, n. 9, pp. 39-59

[Recibido] 31/08/09 & [Aceptado] 25/09/09

* Agradezco a Alberto Adrianzen por sus lúcidos comentarios sobre el tema.

¿Será barbaridad, Señores, negar el sufragio á las tres cuartas partes de la población, si desgraciadamente, esas tres cuartas partes son incapaces de votar? ¿Si esas tres cuartas partes tienen menos razón y menos voluntad propia que las mujeres y los niños civilizados [...] No, Señores; esto no es una barbaridad.

BARTOLOMÉ HERRERA 1900 [1849]

Un tema recurrente en los trabajos de ciencia política en el Perú es la llamada «crisis» del sistema de partidos. Un acercamiento a la institucionalidad política deviene en mirada perpleja frente a un sistema que, aparentemente, habiendo más o menos funcionado en las décadas de 1960 y 1980, cayó en una severa pérdida de legitimidad y debilitamiento en los años siguientes. Para unos, la razón de esa situación estaría en las decisiones tomadas durante el gobierno de Fujimori y en los años siguientes (particularmente la ley de partidos políticos, aprobada en 2003). Para otros, las causas estarían en la debacle del país durante la década de los ochenta. Sin negar la fuerza destructiva de la guerra interna y la crisis económica de la década de 1980,¹ en este ensayo buscamos hurgar en aspectos de largo plazo, desde la ciudadanía, que permitan entender por qué el vertiginoso debilitamiento de un sistema político que, en realidad, nunca terminó de cuajar. Esta es nuestra hipótesis central: la estabilidad del sistema de partidos fue una realidad, hasta cierto punto, ilusoria. De allí que, pasada la década de 1980, pasada incluso la de 1990, sigamos ante una supuesta crisis que, de tan larga, nos preguntamos si no ha sido más bien resultado de problemas estructurales, de una debilidad simplemente encubierta por varios años, mediante una extremada subrepresentación política de la población. Más aún, de la pérdida de una oportunidad histórica: cuando los partidos de masas surgieron en América Latina, en las décadas posteriores a 1930, en el Perú, sus potenciales bases estaban ausentes en zonas de amplio espectro territorial, impedidas de acceder a la política oficial. (Esto no fue único en el Perú, ciertamente, pero, como veremos, sí lo afectó de manera particular.)

¹ Vergara (2007) ve en la década de 1980 un sistema político «orgánico y articulado» que canalizaba las demandas de la sociedad pero que, desde entonces, se fue descomponiendo por la crisis de gobernabilidad que supuso la guerra interna y la debacle económica de esos años.

1. EL CIUDADANO ILETRADO, UNA AUSENCIA DE CASI UN SIGLO²

Si algo caracterizó la política decimonónica peruana, aparte de sus caudillos, fue su indefinición y la debilidad de estos grupos políticos. Recién hacia la década de 1870 empezó a configurarse un partido, el Civil, que intentó aglutinar a diversos sectores sociales, a élites de distintas regiones, en torno al liderazgo de la élite limeña y agroexportadora de la costa norte.

La manera como hasta 1896 se configuró la ciudadanía política, concretamente la forma híbrida o «corporativa» como se resolvió el problema de quiénes podían votar en el Perú, da cuenta de la debilidad de sus élites políticas para imponer una fórmula más general.

En efecto, en la primera Constitución liberal de 1823, la capacidad de saber leer y escribir no fue establecida, por el momento,³ como condición para sufragar (de forma ciertamente indirecta, como durante la mayor parte del siglo XIX). Sí lo fue el tener alguna propiedad o ejercer una profesión, estando exceptuados los sirvientes o jornaleros dependientes. Sin embargo, no se estableció un mínimo de sueldo o valor de la propiedad. La Constitución de 1828 fue más decididamente liberal, pues, en teoría, podían sufragar todos los ciudadanos varones y mayores de 21.⁴ La de 1839 es considerada, no sin razón, la Constitución más conservadora del siglo XIX en lo referente a derechos políticos. El clamor por, de una vez, el reordenamiento de la nación, luego de la humillante derrota, primero a manos de los chilenos y luego de los bolivianos, después de años de anarquía, hicieron posible este proyecto conservador, expresado en la Constitución de Huancayo. Pero aún en ella, no se cerraba del todo el derecho de los analfabetos a votar. Este asunto se postergó para unos años más tarde, pues se establecía que indígenas y mestizos que no supieran leer y escribir podían votar hasta 1844. Pero luego de esa fecha, al aplicar dicho requisito constitucional los resultados fueron rotundos: en distritos andinos como Chavín, el porcentaje de votantes no llegaba al 1% de la población.⁵ Los

² Las ideas centrales de la primera parte de esta sección corresponden a nuestra investigación de tesis *La república endeble. De la ciudadanía corporativa al centralismo político, 1822-1896* (inédito).

³ Se acordó que, a partir de 1840, sí sería una condición necesaria para poder votar (capítulo IV, artículo 17.º).

⁴ El derecho al sufragio se suspendía o perdía por impedimentos legales o de orden religioso o moral (ser «notoriamente vago» o «ebrio», abandonar el hogar siendo casado, etc.).

⁵ BNP, *Censo político y registro cívico del distrito de Chavín. 1847*.

intelectuales liberales reclamaron, nuevamente, una solución temporal para que los analfabetos indígenas y mestizos pudieran votar, en tanto se elaboraba una reforma constitucional. Por un lado, veían en esa situación un peligro para la legitimación del precario orden político y, segundo, más allá de los ideales liberales, los caudillos andinos no eran tan partidarios de que sus departamentos perdieran peso en el electorado nacional. Esta situación llevó a fórmulas que denominamos «corporativas» o híbridas, las que perduraron por casi todo el siglo XIX. Así, desde 1856 hasta 1896, para acceder al derecho al sufragio, las constituciones establecieron requisitos alternativos: los varones mayores de 21 (o mayores de 18 si eran casados) podían ejercerlo si cumplían al menos una de cuatro condiciones: saber leer y escribir; o ser jefe de taller; o tener una propiedad que le genere renta; o haber servido en las fuerzas armadas (Constitución de 1856), condición luego reemplazada por la de tributar (Constitución de 1860). Como hemos señalado, este sistema corporativo o híbrido se diferenciaba de la mayoría existente en otros países sudamericanos de la segunda mitad del XIX: sea en una orientación conservadora o liberal, las constituciones de Uruguay, Chile, Argentina, Colombia, Bolivia, etcétera, ya tenían concepciones menos «abiertas» de ciudadanía. La Constitución de 1860, en ese sentido, expresa un sistema político desestructurado, sin grupos políticos suficientemente articulados o fuertes en el ámbito nacional, en un contexto de enorme heterogeneidad. El concepto de ciudadanía de entonces parecía el producto de la concesión política entre diferentes grupos sociales (propietarios, artesanos), regiones (sierra, costa), estamentos (militares, clero, civiles).⁶ Curiosamente, el requisito que menos votos obtuvo en la constituyente de 1860 fue el de la propiedad. Lima, ciertamente, ya se regía principalmente por los intereses del comercio del guano y de las finanzas. La Constitución de 1860 volvió al voto indirecto, lo cual beneficiaba a los caudillos provinciales.

En la década de 1870, Pardo emprendió la ambiciosa tarea de organizar un partido con alcance nacional. Pero el librecambismo, la coyuntura económica adversa, luego la guerra y la propia muerte de Pardo, pronto limitarían la llegada geográfica y social de dicho proyecto. Así, cuando el segundo militarismo amenazaba con perpetuarse después de la guerra del Pacífico, sus opositores se

⁶ El clero y, ciertamente, los profesionales, idearon fórmulas para que sus representantes pudieran ser elegibles, aún cuando no cumplieran con el de poseer cierto nivel de renta o ingresos. En la mayoría de constituciones peruanas del siglo XIX, una alternativa a la renta fue el ser profesor de alguna ciencia.

vieron en dificultades para hacerle frente, en especial los civilistas, pues eran conscientes de su pobre ascendencia popular fuera de la capital. De allí que, buscando un líder a la rebelión, uno de ellos preguntara: «¿Quién de nosotros monta a caballo?», «el que montaba a caballo era Piérola» (BASADRE 1983: VII, 300). Los líderes civilistas tuvieron que usar el liderazgo del demócrata Piérola para acceder al poder.

Una vez logrado ese objetivo, los civilistas y aliados de la posguerra optarían por la salida más práctica para «modernizar» la política, coherente con el positivismo evolucionista de la época: restringir severamente el voto, dejando de lado a los analfabetos. Al anular los derechos políticos de esa mayoría, instaurar el voto directo y controlar el aparato electoral, pudieron prescindir del *Califa*. Esa reforma de 1896 también rompía las correlaciones regionales: la sierra pasaba a perder el peso que tuvo en el siglo XIX, acorde con su población.

Cuando Bartolomé Herrera pronunció el discurso —del cual extraemos el epígrafe que inicia este ensayo— contra el voto de los analfabetos indígenas, su posición conservadora perdió. Medio siglo más tarde, lograba imponerse. Durante el siglo XX, el Perú mantuvo esa restricción, convirtiéndose en el penúltimo país de América Latina en reincorporar ese derecho a los analfabetos en 1979, sólo antes que Brasil.

Bolivia, por su parte, había eliminado dicho requisito a mediados del siglo XX, lo cual facilitó la constitución de una ciudadanía indígena politizada. Colombia y México, países con importante composición indígena y mestizo rural, desde el siglo XIX habían aprobado el voto universal masculino, pero de modo facultativo, y con interrupciones en Colombia, y vía sufragio indirecto en México.⁷

Si bien Brasil fue el último país en reconocer el derecho al voto de los analfabetos, el efecto sobre su sistema político fue distinto: para 1978, más del 40% de la población estaba inscrita. Por lo demás, el electorado popular, afrobrasileño, en porcentaje significativo, estaba en buena medida concentrado en las ciudades, no

⁷ Por lo demás, en Colombia los analfabetos presentaban mayores índices de abstención (VALENCIA-VILLA 1978). Cabría señalar que en ese país se estableció el voto universal masculino en 1853. La Constitución de 1886 restableció la condición de tener «medio de subsistencia», un requisito relativamente poco restrictivo para la época. Además, el sufragio universal se mantuvo en algunas localidades, en las elecciones de sus jurisdicciones (POSADA CARBÓ 2006: 157).

sólo en determinadas zonas rurales del país. Es decir, la restricción del voto a los analfabetos no suponía del todo marginación geográfica con étnica (sierra/comunidades, poblaciones indígenas). No al nivel que supuso en el Perú. Aquellas masas populares urbanas o semiurbanas de Brasil permitieron constituir buena parte del apoyo a opciones populistas y luego al Partido de los Trabajadores (PT). En el Perú, si bien había lógicamente analfabetos en todo el país, los grandes «bolsones» de esta población se encontraban en los departamentos altoandinos y amazónicos, particularmente en las comunidades y poblados quechuas, aimaras y otras lenguas amazónicas. A lo largo del siglo XX, los partidos políticos ganaban elecciones con votos minoritarios, mas ¿tenían a una población popular políticamente cautiva? El APRA, el partido histórico y con mayor alcance nacional a lo largo del siglo pasado, tuvo dificultades para controlar varias de esas zonas, como el trapecio andino y, en general, el sur. Así, volviendo al Brasil, podríamos decir que la eliminación del voto analfabeto probablemente dificultó el acceso al poder de opciones políticas como el PT, pero no su formación y consolidación. En Perú, con la exclusión de los analfabetos en el juego político, sobre todo a partir de los años 1930 (cuando el surgimiento de formaciones partidarias populistas y desarrollistas en América Latina)⁸ se dejaba a un lado de la escena política oficial a las mayorías de origen quechua, aimara y a las etnias amazónicas, así como a importantes sectores de mestizos de la selva y sierra, no sólo porque fueran necesariamente analfabetos, sino porque esas zonas, de pronto, adquirirían menos importancia política y varios potenciales votantes se encontraban en un limbo permisivo para la omisión. De haber podido votar, ¿hubiera surgido un partido andino oligárquico o, posteriormente, campesino?, ¿o se hubieran podido articular a un partido de alcance nacional? No lo sabemos, pero dicha marginación deja, desde luego, esa pregunta abierta. No queremos dejar de señalar que, precisamente, en medio de esa población surge en la década de 1960 la opción de unos intelectuales maoístas: Sendero Luminoso.

Todo esto no significa, por supuesto, que no se hiciera política en esas zonas. Tampoco que no hubiera del todo presencia de los partidos políticos. Pero incluso los dirigentes de partidos operaban con lógicas localistas, poco articuladas a las organizaciones nacionales. Un caso tempranamente exitoso de alternativa política a partir de redes sociales locales fue el clan Cáceres en

⁸ Para Cavarozzi (1996), el surgimiento de los partidos políticos en América Latina tuvo lugar sobre todo en esa época.

Puno, cuyos integrantes lograron en la década de 1960 retar a los partidos «grandes» y ganar espacio electoral en su departamento. También, obviamente, estuvieron las organizaciones campesinas, pero éstas tenían, fundamentalmente, carácter regional.

2. EL SISTEMA POLÍTICO «CONSOLIDADO» DE LA DÉCADA DE 1960

Entre 1856 y 1968, el sistema de partidos parecía estable y aparentemente consolidado. El «bipartidismo de a cuatro» (RONCAGLIOLO 2008) acaparaba más del 80% de los votos de las elecciones que tuvieron lugar entre esos años.

Ciertamente, los resultados daban cuenta de partidos con alta votación, dentro del electorado nacional. Sin embargo, como hemos señalado, el universo sobre el cual se jugaba la competencia política (ese «electorado nacional») era bastante reducido, incluso para esa época, si lo comparamos con otros países de América Latina. En efecto, hacia 1950 la mayoría de países del continente ya había superado el 30% de población electoral. Las excepciones se encontraban en algunos países de la región andina y en Centroamérica, como Ecuador (12% en 1947), Chile (17,5% en 1952), Guatemala (20,7% en 1950), Honduras (22,3% en 1948) y Perú (17% en 1956).

Pero a inicios de 1960, ningún país de América Latina alcanzaba niveles tan bajos de electores inscritos como el Perú. En efecto, en las elecciones de 1963, el padrón electoral estaba compuesto por 2.070.718 ciudadanos, lo cual constituía el 18,8% la población total del país (11.033.501).⁹ Ello debido al incremento que significó el otorgamiento del derecho al voto a las mujeres, en 1956. Quince años antes, en 1931, la población electoral apenas alcanzaba el 6,7% de la población.

El 18,8% escondía enormes diferencias nacionales. El analfabetismo, como bien señala Plaza (1979), en realidad se identificaba con «no-castellano», de allí que la ley electoral marginaba, para empezar, a los habitantes de las comunidades indígenas. En las elecciones de 1963, el total de ciudadanos

⁹ Hemos considerado la población censada y estimada (no-censada), más el incremento de dos años, de acuerdo con el promedio de crecimiento anual 1961-1972 (2,9%). En los casos de los departamentos que veremos enseguida, realizamos la misma operación, considerando el crecimiento anual por cada uno de ellos. Según los datos de las elecciones generales de 1962, la población electoral habría alcanzado el 21,3% del total de peruanos. Sin embargo, en general, las cifras de esas elecciones son consideradas menos confiables.

inscritos en la ciudad de Lima fue de 802.910, el 38,8% del total nacional, aunque en 1961, los habitantes de la capital representaban sólo el 18,6% del total nacional. De este modo, Lima tenía un peso electoral que constituía casi el doble de su valor poblacional (por tener un mayor componente de alfabetos).

En cambio, en el departamento de Apurímac, en el que un 10% de su población sabía leer y escribir, sólo el 5,5%¹⁰ se encontraba inscrito como elector. Entre esos márgenes estaban los porcentajes de Ayacucho y Huancavelica, donde, sin embargo, había 21,5% y 21,7% de alfabetos, respectivamente. En el departamento de Puno los inscritos apenas correspondían al 8,1% del total de su población, cuando se registraba hasta un 26,7% de alfabetos. El universo electoral en los departamentos de la sierra y selva, como puede verse, era muy pequeño, incluso más que el universo de letrados o alfabetos en cada departamento. De allí que difícilmente podría pensarse en un sistema de partidos consolidado en esas regiones. Más aún, como puede deducirse, el impedimento del voto a los iletrados dejaba una «puerta abierta» para escapar a dicha obligación, lo cual permitió a los habitantes rurales evadirla. Y, ciertamente, permitía también ignorar a esas poblaciones. Podría hablarse de un mutuo desentendimiento.

Así, los partidos constituían un electorado concentrado en Lima y pocas ciudades. En realidad, a pesar de contener el 18% de la población, la capital, con un par de departamentos más (Piura y Arequipa), además el Callao, alcanzaba más del 50% de los votos.

3. LA CONSTITUYENTE DE 1979: CAMBIO Y REACCIÓN

En su temprano análisis de la entonces nueva Constitución, Orlando Plaza (1979) da cuenta del debate en torno al voto de los analfabetos. Mientras que los partidos de la Izquierda apoyaban su inclusión inmediata a la masa electoral, el APRA proponía que se estableciera de manera gradual. Es decir, que el voto de los analfabetos no rigiera para las siguientes elecciones. En su cálculo, estimaban que ello favorecería más a Acción Popular (AP) y a las izquierdas. Esto, en efecto, ocurrió. AP y Belaunde representaban la opción de un «nuevo centro-derecha» que había enganchado con capas significativas

¹⁰ Hemos empleado los datos del censo de 1961, para esos departamentos, a partir de los cuales hemos estimado sus poblaciones dos años más tarde (tomando en cuenta el promedio anual de crecimiento intercensal 1961-1972).

de las provincias. Por otro lado, el Partido Popular Cristiano (PPC) propuso su aprobación inicial sólo para las elecciones municipales.

Es evidente que esa decisión causaba no pocas incertidumbres e incluso miedos, dadas sus imprevisibles consecuencias. Sin embargo, el voto (casi) universal¹¹ finalmente fue aprobado. Además, se bajó la edad para votar de 21 a 18 años, lo que sumó otro nuevo contingente de ciudadanos. Ello, aparentemente, beneficiaba a las ciudades de la costa, donde se iniciaba una transición demográfica por la cual la juventud empezaba a tener más peso poblacional.

Pero, además, hubo otro cambio significativo. A lo largo de la historia republicana, el Perú había tenido como principio la representación proporcional de su territorio. Es decir, diputados y senadores representaban, los primeros a las provincias y los segundos a los departamentos o, desde mediados del siglo XX, departamentos en ambos casos. El cambio en el sistema de elección del Congreso consistió en que, en vez de elegir el senado por departamentos, ello se haría por distrito único nacional.

Este cambio tuvo un efecto centralizador en las decisiones de poder. En efecto, los senadores, al ser elegidos por distrito nacional, podían perfectamente depender sólo del voto de la capital y poco más. Si la reforma de 1895, al eliminar el voto analfabeto y establecer el voto directo facilitó un sistema político más centralista y «costeño», la eliminación de aquella restricción en 1979 se contraponía con otro mecanismo, al parecer «compensatorio»: el senado elegido por distrito único. A ello había que añadir el hecho de que, desde los tiempos de Odría (1950), los diputados ya no eran elegidos por las provincias, sino, al igual que el senado, por los departamentos.¹²

Sin duda, esa ampliación de la ciudadanía representaba todo un reto. Los cambios en el sistema electoral, si bien pudieron haber «blindado» a los partidos, de tal manera que la ampliación de la ciudadanía no los afectara,

¹¹ Con la excepción de los militares y policías. A éstos se les concedería el derecho al sufragio recién para el año 2005.

¹² Se señala que un argumento a favor del distrito único es que brinda mayor «libertad de decisión» del senador, al no tener que rendir cuentas ante los ciudadanos de un distrito electoral específico. En realidad, el distrito único en un país tan centralista no hace libre al elegido, sino que, aunque proceda de otro lugar, lo hace más dependiente de las ideas y sentimientos (incluso miedos) de la capital. Por lo demás, es muy probable que esa sea su procedencia. Así, Henry Pease (1999: 87), estimó en 53% y 50% los senadores de origen o residencia limeña en 1980-85 y 1985-90, respectivamente. Un porcentaje que llegó al 66% en las elecciones de 1990. En cambio, en 1963-1968, cuando funcionó el último senado elegido por distrito múltiple, a Lima sólo le tocaban nueve representantes, de un total de 45 (20%).

paradójicamente, terminó debilitándolos. En efecto, la reforma electoral «desestimuló» a los partidos a profundizar su alcance en las regiones, justo cuando más necesitaban hacerlo.

4. EL «DESBORDE CIUDADANO» DE LOS AÑOS 80

Las elecciones en la década de 1980 —al menos hasta 1987— parecían mostrar un sistema de partidos que, a pesar de los retos a la gobernabilidad de la década, aparentemente mantenía su capacidad de representación.

Incluso en el ámbito municipal parecía que el APRA, AP, PPC (luego el FREDEMO) y la IU se repartían las preferencias electorales. En efecto, en las elecciones municipales de 1983, el APRA alcanzó el 33,06% de los votos; la IU, 28,84%; AP, 17,41%; PPC, 13,85% y los independientes y otros 6,84%. En 1986, sin AP en la carrera electoral, el APRA había obtenido el 47,76% de los votos; la IU, 30,81%; el PPC, 15,11% y los independientes y otros apenas 6,31% (TUESTA 1994). El sistema político, al parecer, atendía también la representación local. Si lo hacían a ese nivel, ¿cómo dudar de su capacidad de representación?

Sin embargo, para fines de esa década, en las elecciones municipales de 1989, los independientes ganaron posiciones, tanto en las provincias como en la propia capital. Creemos que este surgimiento de independientes y de alternativas sustentadas en liderazgos regionales y locales fue posible gracias al cambio del universo electoral. Un incremento que no se dio de manera uniforme en la sociedad, sino que, como hemos señalado, tenía un corte geográfico, social y étnico.

Ahora bien, no es que esos nuevos ciudadanos trajeran con ellos, necesariamente, alternativas políticas. Casos como el de Puno, ya mencionado, muestran agrupaciones regionales que compitieron con éxito frente a las opciones partidarias nacionales en la década de 1960. De todos modos, el «desborde» de los años 80 ayudaría a consolidarlos.

Revisemos las cifras. Entre 1978 y 1979, el total de inscritos en el padrón electoral se incrementó en 29%, de 4.978.831 a 6.471.101. Ahora bien, ello se debía también al descenso de la valla de edad (de 21 bajó a 18 años). Por otro lado, a pesar de que el número oficial de analfabetos debía estar por debajo de ese porcentaje (alrededor del 20%), detrás de la figura del iletrado existía una población más amplia en la marginalidad: los indocumentados. Ciertamente,

los impedidos de votar (analfabetos) eran parte de un grupo mayor que no tenía ni la presión ni el estímulo del Estado para regularizar sus papeles. Recién, al hacerse el voto obligatorio a todos los adultos, esos «bolsones» de *outsiders* se hicieron más evidentes. Probablemente, la presencia del ejército en poblaciones andinas y de la selva, durante la guerra interna, obligó a varios a buscar su documentación, pues no tenerla significaba un peligro que podía llevar a la detención de la persona. También Izquierda Unida, principal beneficiaria de la ampliación popular de la ciudadanía, fue una promotora de la documentación y del voto. En sus mejores épocas, movilizaron comunidades enteras en épocas electorales. Sin embargo, Sendero Luminoso terminó minando —muchas veces con el asesinato— la presencia de IU.

De todos modos, la población analfabeta era más significativa en departamentos de la sierra. Así, según el censo de 1972, aquella constituía el 47,1% en Áncash; el 31,5% en Ayacucho; el 38,4% en Cusco; el 40,9% en Huánuco y el 40,8% en Puno (PLAZA 1979).

Tanto la incorporación gradual de los analfabetos como de los peruanos indocumentados, junto con nuevas generaciones de jóvenes letrados de origen popular ha sido un proceso que, si bien aún se está dando, en las dos décadas inmediatas a 1979 cambió el mapa ciudadano en el Perú.

CUADRO 1
Electores e incremento porcentual (1978-1995)

Año	Electores inscritos	Incremento
1978	4.978.831	
1980	6.431.651	29%
1985	8.282.545	28%
1990	10.013.225	21%
1995	11.865.283	18%

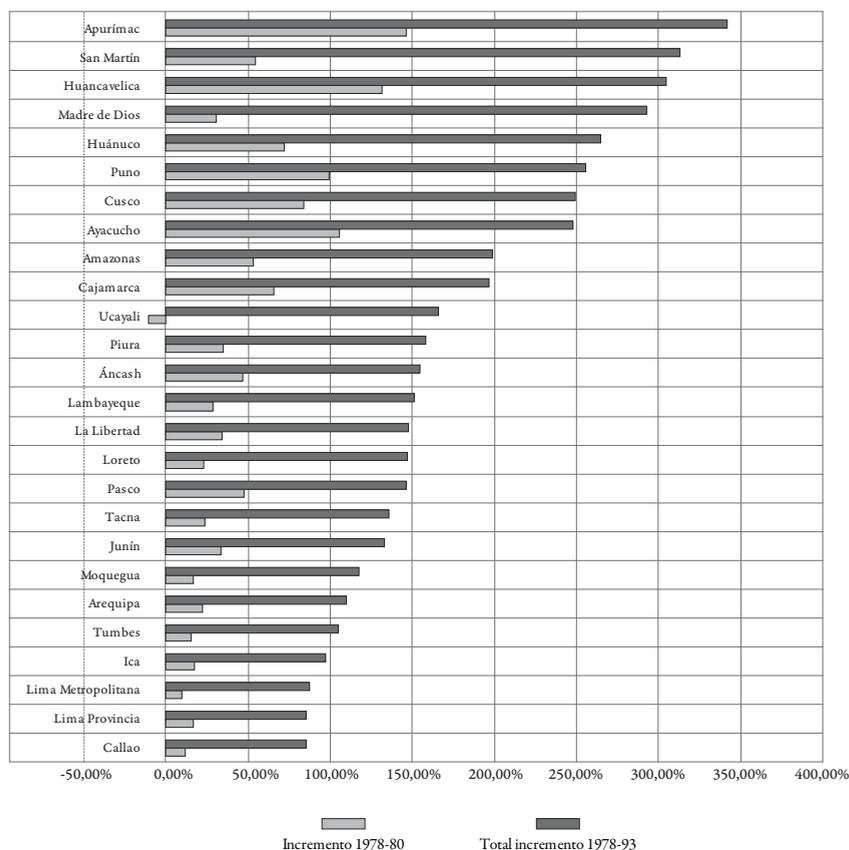
Elaboración propia. Fuentes: INEI, TUESTA 1994.

Como se puede apreciar en el cuadro 1, entre 1978 y 1990 hubo un incremento de la ciudadanía de más del 133%. En efecto, como señalamos, entre

1978 y 1980, la ciudadanía en los años siguientes siguió creciendo considerablemente.¹³ Ese promedio de crecimiento es mucho mayor que el incremento de la población estimado para esos años: el crecimiento intercensal entre 1981 y 1993 fue de 27,5% (de 17.762.231 a 22.639.443).

Ahora bien, si pasamos de las cifras nacionales a las departamentales, comprobamos que las diferencias son considerablemente significativas (cuadro 2).

CUADRO 2
INCREMENTO DE ELECTORES POR DEPARTAMENTOS (1978-1993)



Elaboración propia. Fuente: TUESTA 1994.

¹³ Las elecciones de 2000 muestran no sólo una aparente desaceleración de ese crecimiento, sino incluso una «curiosa» reducción del universo electoral. El año 2001, en cambio, vuelve a la tendencia, la cual muestra ya un descenso en el siguiente quinquenio

Claramente, los departamentos que porcentualmente menos contribuyeron con el incremento de la población electoral en esos quince años fueron Lima, Ica, Callao y Tumbes, considerados políticamente más «sistémicos». Por otro lado, los diez departamentos con más crecimiento relativo pertenecen a la selva y sierra, considerados baluartes de las propuestas «antisistema», desde una mirada de la política central.

En los departamentos de la sierra —como Apurímac, Ayacucho y Huancaavelica—, el impacto del otorgamiento de la restitución del derecho de voto a los analfabetos fue notoriamente mayor: de 1978 a 1980 la población electoral creció en 146,2%, 131,6% y 105,27%, respectivamente. Pero en los siguientes años el incremento continuó, siempre muy por encima de los promedios de la población. En el cuadro 3 hemos insertado una columna, el estimado de crecimiento intercensal 1981-1993 por departamento.

CUADRO 3
Electores inscritos y crecimiento intercensal (1978-1993)

Departamentos	ELECTORES INSCRITOS						Incremento población 1981-1993
	1978	1980	Incremento 1978-80 (%)	1993	Incremento 1980-1993 (%)	Total Incremento electores 78-93 (%)	
Callao	200.605	223.939	11,63%	372.037	66,13	85,46	3,00
Lima Provincia	216.021	251.155	16,26%	400.962	59,65	85,61	22,90
Lima Metropolitana	1.913.262	2.096.654	9,59%	3.580.565	70,78	87,14	33,10
Ica	172.390	201.633	16,96%	340.450	68,85	97,49	21,60
Tumbes	30.216	34.798	15,16%	61.947	78,02	105,01	46,70
Arequipa	255.262	312.254	22,33%	535.971	71,65	109,97	2,00
Moquegua	32.426	37.780	16,51%	70.452	86,48	117,27	26,10
Junín	244.614	326.712	33,56%	569.600	74,34	132,86	21,90
Tacna	44.862	55.557	23,84%	105.873	90,57	136,00	51,50
Pasco	46.367	68.199	47,09%	114.287	67,58	146,48	4,10
Loreto	102.414	125.960	22,99%	252.996	100,85	147,03	42,60
La Libertad	273.870	367.502	34,19%	678.161	84,53	147,62	2,00

.iii.

Departamentos	ELECTORES INSCRITOS						Incremento población 1981-1993
	1978	1980	Incremento 1978-80 (%)	1993	Incremento 1980-1993 (%)	Total Incremento electores 78-93 (%)	
Lambayeque	186.996	240.101	28,40%	469.439	95,52	151,04	34,10
Áncash	195.220	286.855	46,94%	497.474	73,42	154,83	14,10
Piura	238.378	321.908	35,04%	615.431	91,18	158,17	21,90
Ucayali	48.585	43.528	-10,41%	129.226	196,88	165,98	86,30
Cajamarca	161.405	267.226	65,56%	478.756	79,16	196,62	0,20
Amazonas	42.924	65.635	52,91%	128.240	95,38	198,76	32,10
Ayacucho	70.541	144.800	105,27%	245.167	69,31	247,55	-2,20
Cusco	140.389	258.113	83,86%	490.714	90,12	249,54	22,00
Puno	142.979	284.950	99,30%	508.540	78,47%	255,67	21,20
Huánuco	78.541	135.045	71,94%	286.673	112,28%	265,00	36,00
Madre de Dios	6.699	8.734	30,38%	26.328	201,44%	293,01	95,20
Huancavelica	44.373	102.767	131,60%	179.523	74,69%	304,58	10,70
San Martín	54.861	84.590	54,19%	226.747	168,05%	313,31	72,60
Apurímac	34.631	85.260	146,20%	153.110	79,58%	342,12	15,50

Elaboración propia. Fuentes: TUESTA 1994; INEI, <<http://www.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/Est>>.

El cuadro 3 también nos permite observar que departamentos de la selva como Ucayali, Madre de Dios y San Martín fueron de los que más aumentaron en población, obviamente no sólo debido al crecimiento vegetativo, sino a la migración. Ayacucho, en cambio, reportó un crecimiento negativo de -2,2% entre 1981 y 1993. Y, sin embargo, el crecimiento de su población electoral fue de 247,55%.¹⁴ En este departamento, como en Cusco, Puno, Huánuco, Madre de Dios, Huancavelica, San Martín y Apurímac, el volumen de ciudadanos electores había cambiado sustancialmente el universo político. En Apurímac, el departamento con mayores porcentajes, la población electoral se elevó en 342% entre 1978 y 1993 (mientras que la población, entre 1981 y 1993, apenas

¹⁴ Es importante señalar, sin embargo, que la población electoral puede y de hecho no coincide con la que existe en la delimitación departamental. En el caso de Ayacucho y otras zonas de emergencia, durante la década de 1980, un porcentaje considerable de su población electoral se encontraba fuera de su departamento de origen.

había aumentado en 15,5%). Esto es, apenas uno de cada cuatro (4,4) electores en 1993 lo había sido quince años antes.

5. NUEVOS PERFILES CIUDADANOS

¿Quiénes eran, entonces, esos nuevos electores en los departamentos mencionados? En primer lugar, en 1993, aún el 36% de la población de Apurímac no tenía ningún nivel de instrucción, es decir, eran iletrados; lo mismo sucedía con el 33% en Huancavelica y el 32% en Ayacucho. Por lo demás, si bien la escolaridad había aumentado significativamente en el país desde los años 50, para 1993 el promedio nacional de escolaridad en las zonas rurales apenas alcanzaba los 4 años (EGUREN 1999: 6-7). Esto es, nuevos letrados que no llegaban a estudios secundarios, muchos de ellos quechua-hablantes con un español básico («analfabetos funcionales»). Con una normativa (de prohibición del voto analfabeto) que, en la práctica, hubiera permitido «laxitud» en la exigencia del deber ciudadano, su ingreso a la ciudadanía probablemente no hubiera tenido la contundencia de esos 15 años que siguieron a 1979. Pero, en general, los nuevos jóvenes escolarizados de departamentos altoandinos y amazónicos, y en general, en los espacios rurales del país se incrementó y cambió el perfil de la ciudadanía en dichas zonas. Hay que agregar, además, el papel de la migración, en primer lugar, de las zonas rurales a urbanas, y de la sierra a zonas de la selva como San Martín, lo que incorporó con mayor celeridad a esas poblaciones electorales. El elemento común es que todos ellos pertenecían al mundo de los *outsiders*, sea porque su origen analfabeto o por ser analfabetos funcionales, o porque constituían la multitud de nuevos escolarizados, hijos de analfabetos, indocumentados. Mayoritariamente, pobladores de zonas rurales o sectores populares de centros poblados altoandinos o amazónicos.¹⁵ El perfil no podía ser más ajeno al ciudadano tipo de los partidos. Otro denominador común de esos nuevos electores es una mirada ajena al Estado, una relación ausente que los coloca como críticos del sistema. Si seguimos a Mainwaring (2009), las deficiencias del Estado han incidido en contra de la confianza en la

¹⁵ Hay que agregar que el mayor porcentaje de analfabetos era y sigue siendo de sexo femenino. Así por ejemplo, si estimamos el volumen de analfabetos de 1979 con el censo de 1972, en Apurímac habría 28,4% de alfabetos (probablemente algo más, por la diferencia de 7 años), de los cuales el 67,3% pertenecía al grupo de los varones y apenas el 37,7% al de mujeres. Esto es, en Apurímac había el doble de analfabetos mujeres que hombres. En Ayacucho, la población alfabeta constituía el 31,5% del total. De ésta, sólo el 37,7% era del sexo femenino. Algo parecido ocurría en otros departamentos del trapecio andino (PLAZA 1979: 78).

representación democrática en la región andina. Y si lo que tenemos en Perú es no sólo deficiencia sino ausencia, para buena parte de esos nuevos ciudadanos no es difícil entender la actitud distante frente a la institucionalidad política.

Como hemos señalado, ello no significa que esos nuevos ciudadanos compartieran preferencias políticas que, de pronto, se opusieran a la de los partidos nacionales. En realidad, ese electorado «oculto» y masivo lo que compartía era, probablemente, una mirada más local e incluso inmediata (sectores pauperizados y/o rurales). En otros casos, una mirada que requería de señas de identidad más cercanas, pues los mensajes de políticos nacionales, ciertamente hasta entonces despreocupados por ser comprendidos por ese sector, les decían poco o muy poco. En ese contexto, discursos más localistas o que apelaban a identidades más cercanas, a un sentido comunitario que les es menos ajeno, prendía con más fuerza. Paulatinamente, fueron emergiendo nuevas opciones, o se reforzaron antiguas opciones localistas. El efecto no fue inmediato debido a varias razones. Una de ellas, la ilusión que conllevó la candidatura aprista de 1985, con fuerte ascendencia en el electorado popular. De allí que el ausentismo en esa elección presidencial descendió al 9,5%, uno de los más bajos en elecciones presidenciales de los últimos cincuenta años (TRANSPARENCIA 1999).

6. EL «FACTOR IU»

En los cálculos políticos, la supuesta gran beneficiada con la incorporación del ciudadano analfabeto debía ser Izquierda Unida. De hecho, sus dirigentes (limeños) se movilizaron hacia esas zonas, fortaleciendo su presencia y promoviendo el voto de comunidades enteras a favor de su causa. Pero la IU, en realidad, fue de todo menos unida. Más que una realidad, fue una aspiración, frustrada en su primer Congreso de 1989, aunque en el análisis de la década de 1980 se la siga considerando como la alternativa popular que concentró un «tercio» del electorado. Esta visión, quizás algo nostálgica, olvida que este movimiento —no un partido— por momentos se quedaba sólo en la membresía, dado el profundo antagonismo interno. En efecto, detrás del logo había varios partidos, cada uno con sus respectivos líderes —muchos caudillos inamovibles—, la mayoría de éstos con la misma procedencia limeña, incluso, del mismo grupo social y estudiantil. Alfonso Barrantes rompía con ello, y quizá eso era parte de su atractivo: una frescura provinciana en el discurso.

Sin embargo, la división estaba anunciada. Esa suma de grupos pequeños (que siempre podían continuar atomizándose), sin un liderazgo realmente unificado, regido por caudillismos internos y fuertemente ideologizado, pero no necesariamente articulado a un movimiento obrero o campesino,¹⁶ eran aspectos que debilitaban a IU. De cara a su electorado en provincias, su articulación se hacía sobre todo con la bandera del partido, no del movimiento. —por ejemplo, el Partido Unificado Mariateguista (PUM) en Puno, una alternativa fuerte en esa región, a veces opuesta a las directivas de IU. Precisamente, la fortaleza del PUM hizo las veces de contención de Sendero Luminoso en el sur andino. Pero cada partido se cuidaba de vincularse con su «masa popular» defendiendo su coto de poder. Esta relación fue duramente socavada por Sendero Luminoso, quien declaró la guerra no sólo al Estado, sino a los partidos, siendo el asesinato selectivo a dirigentes una de sus armas. El origen limeño y universitario de la alta dirigencia de IU, es decir, ajena a ese mundo rural, conllevó una suerte de «tutoriaje» que no soportaría la guerra. Cuando IU se parte, pierde sus opciones de representación nacional —pues ningún partido de la agrupación alcanzaba a sumar votos suficientes para aglutinar una nueva tercera fuerza—. Algunos liderazgos locales siguieron en la política, conformando nuevas opciones, ya sin la necesidad de una articulación con un centro partidario limeño, sin poder electoral. Por lo demás, la guerra interna había propiciado el ahondamiento de las distancias entre las provincias y la capital, fuente de las represiones, y recelosos unos y otros. Si analizamos los liderazgos regionales actuales, comprobaremos que muchos vienen de esa experiencia política de la izquierda de los años 80.

7. LA CRISIS DE LOS PARTIDOS. REFLEXIONES FINALES

La guerra no desarticuló a la IU, ésta se encontraba dividida y la lógica de articulación local, vía la acción de cada partido, fraccionaba el electorado en lógicas locales. La guerra ciertamente hizo su parte, al eliminar a dirigentes claves, tanto de IU como del APRA, así como de AP y del PPC. Además, el cansancio de la población, después de más de una década de cruenta guerra, llevó a un «espíritu pragmático», ciertamente antipartido. Ello, en efecto, fue aprovechado por Fujimori.

¹⁶ Como el PT brasileño antes mencionado. Un obrero, tipo Lula, como candidato con opciones a la presidencia de la república no sólo era impensable en el electorado del Perú, sino tampoco en el conglomerado de IU.

Lo que siguió es historia conocida. Desde que Belmont ganara la alcaldía de Lima en 1989, los candidatos sorpresa han ido ganando elecciones, incluso la presidencia. En las regiones, los partidos nacionales han perdido presencia y legitimidad.

Sin embargo, después de unos años, el APRA ha podido reconstituirse y millares de militantes volvieron a sus bases. Ya no sería el APRA de otras épocas, ciertamente, pero en parte porque los tiempos son otros: las nuevas tecnologías del poder socavan, en todo el mundo, la naturaleza misma del contacto y del poder político.¹⁷ No así la IU, ni tampoco otros partidos. El PPC es, probablemente, el otro partido que, con mayores limitaciones geográficas que el APRA, vuelve a recobrar más militantes. No es casual que sus bases se encuentren, fundamentalmente, en la costa central y norte del país, el sector llamado moderno. Aquel que actualmente se contrapone con el «antisistema», cuyo núcleo lo constituyen aquellos departamentos que a lo largo del siglo XX fueron marginados de la política.

Pero, en general, es sobre todo en esta otra mitad del país donde los partidos nacionales tienen dificultades de enraizarse. Al menos, desde una institucionalidad política convencional. El APRA, en sus mejores épocas, tuvo problemas por ingresar a bolsones de población, sobre todo del sur andino. ¿Por qué seguimos pensando entonces en partidos nacionales que deben abarcar y representar casi el total de la geografía nacional? La Ley de Partidos Políticos, como tal, significó un importante y decisivo avance, en la medida que intentó legislar el juego político. Ciertamente, no puede abrirse sin más la competencia política, pero la pretensión de exigir altos niveles de «enraizamiento» territorial (más que en la gran mayoría de países de América Latina) no sólo es probablemente poco realista, sino que hace imposible la vigilancia de su cumplimiento por parte de los organismos electorales. Y, de paso, generan el perverso efecto de tener partidos surgidos de Lima, sin peso nacional, pero que, por diversas razones, han logrado superar las exigencias «burocráticas». La institucionalización de las propuestas políticas, definitivamente, reduce los márgenes de la improvisación y los impulsos más destructivos. Legislar

¹⁷ Tan es así que, para muchos, pensar en el surgimiento de nuevos partidos, en el sentido tradicionalmente orgánico e ideológico, ya no es posible. Compartimos esta opinión, lo cual acentúa aún más las dificultades actuales sobre el sistema de partidos.

para mejorar las instituciones políticas pasa, entre otras cosas, por entender las razones históricas de su problemática.

BIBLIOGRAFÍA

BASADRE, Jorge

1983 *Historia de la República del Perú 1822-1933*, t. VII. Lima, Editorial [1939] Universitaria.

CAVAROZZI, Marcelo

1996 *El capitalismo tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.

DEL ÁGUILA, Alicia

2009 *La República endeble. De la ciudadanía corporativa al centralismo político, Perú 1822-1896*. Tesis doctoral, inédita.

EGUREN, Fernando & Ignacio CANCINO

1999 «Agricultura y sociedad rural en el Perú», en *Debate Agrario*, N.º 29-30, Lima, CEPES, septiembre.

FERNÁNDEZ BAEZA, Mario

1998 «El voto obligatorio». En: NOHLEN, Dieter et ál. *Tratado de Derecho electoral*. México D.F.: IIDH, Universidad de Friburgo, TRIFE, IFE, Fondo de Cultura Económica, pp. 123-139.

HERRERA, Bartolomé

1900 «Discurso pronunciado por el diputado doctor don Bartolomé [1849] Herrera, en la sesión del Congreso celebrada el 6 de noviembre de 1849». En: DE VIVERO, Domingo. *Oradores parlamentarios del Perú*. Lima: Librería Francesa Científica Galland E. Rosay.

INEI

s/f Perfil sociodemográfico de Perú. Disponible en: Instituto Nacional de Estadística e Informática <<http://www1.inei.gov.pe/Biblioinei4.asp>>.

s/f Atraso y deserción escolar en niños y adolescentes. Disponible en: Instituto Nacional de Estadística e Informática <<http://www1.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0023/NIDEINST.htm>>.

MAINWARING, Scott

2009 «Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región andina». En: TANAKA, Martín (ed.). *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

ONPE

s/f Estadística electoral. Disponible en: Oficina Nacional de Procesos Electorales <www.onpe.gob.pe>.

PEASE, Henry

1999 *Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

PLAZA, Orlando

1979 «Campesinado, analfabetismo y el problema del voto en el Perú». *Nueva Sociedad*, n.º 41, marzo-abril, pp. 71-82.

POSADA CARBÓ, Eduardo

2006 *La nación soñada*. Bogotá, Editorial Norma.

RÉNIQUE, José Luis

2004 *La batalla por Puno. Conflicto agrario en los Andes Peruanos 1866-1995*. Lima: IEP, SUR, CEPES.

RONCAGLIOLO, Rafael

2009 *Los partidos políticos en el Perú*. Lima: IDEA Internacional.

TANAKA, Martín

2005 *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005*. Lima: IEP, Colección Mínima.

TANAKA, Martín & Sofía VERA

2009 *La dinámica 'neodualista' de una democracia sin sistema de partidos. La situación de la democracia en el Perú*. Lima: IDEA Internacional, UBC, documento de trabajo preliminar.

TRANSPARENCIA

1999 *Datos Electorales*, n.º 8, 25/10.

TUESTA, Fernando

1994 *Perú político en cifras. Élite política y elecciones*, 2.^a edición. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

VALENCIA-VILLA, Hernando

1978 «Una Atenas sin Sócrates. Sufragio y analfabetismo en Colombia». Nueva Sociedad, n.º 38, sep-oct.

VERGARA, Alberto

2007 *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar Central de Proyectos.

2009 *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Lima: IDEA Internacional.

[Sobre la autora]

ALICIA DEL ÁGUILA

Estudios de Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; Magister en Ciencias Sociales por FLACSO-México; y Bachiller en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigaciones sobre política y ciudadanía, historia social y género. Entre sus publicaciones figuran *Callejones y mansiones. Espacios de opinión pública y redes sociales y políticas en la Lima del 900* (Lima: PUCP, 1997); *Mujeres en los partidos políticos del Perú* (Lima: Transparencia, 2004), y otras publicaciones. Actualmente se desempeña como Coordinadora de Diálogos Políticos y Género del Programa Perú de IDEA Internacional.