

II

LA CONSTITUCION EN DEBATE

1.— ¿VOTO A LOS ANALFABETOS? (*)

En días pasados, el Presidente de la República ha reiterado la intención del gobierno de tener una nueva carta política, cuando los cambios estructurales estén lo suficientemente asentados como para pasar del poder constituyente (producción de un nuevo orden jurídico) al poder constituido (institucionalización de ese orden). Ha agregado en esa oportunidad el Jefe del Estado, que el nuevo texto constitucional otorgará sufragio a la masa analfabeta, mayoritaria en nuestro país.

No es la primera vez que se plantea este problema en nuestra historia republicana, pero quizá estemos en el umbral de una nueva realidad que haga factible, esta vez, una participación efectiva de los analfabetos en los destinos del país.

Haciendo historia

Fue San Martín quien por decreto de 4 de octubre de 1821 declaró ciudadanos a todos los hombres libres nacidos en el Perú, mayores de 21 años y que ejercían alguna profesión o industria útil. Al no hacer referencia expresa al requisito de leer y escribir, la población campesina quedó incorporada, por lo menos en teoría, al sufragio electoral. La Constitución de 1823, la primera de nuestras cartas políticas, exigía ser alfabeto para gozar del derecho al sufragio, pero hizo la excepción de que este requisito no se exigiría sino hasta después de 1840. Los convencionales del 23 no negaron

(*) OIGA, No 450, 19 de noviembre de 1971.

el voto al indio, convencidos de que su ignorancia era producto de la dominación española. Librados del yugo peninsular, era necesario otorgarles un tiempo prudencial para que se instruyesen, y se pensó que el lapso de 17 años era suficiente. La Constitución de 1839 prorrogó el plazo hasta 1844 y luego en sucesivas prórrogas se extendió hasta 1849. Ese año al intentarse un nuevo aplazamiento hasta 1860, se produjo en el Congreso una gran polémica entre Bartolomé Herrera, contrario al voto indígena, y Pedro Gálvez. La tesis de Gálvez triunfó en el parlamento. La Constitución de 1860 dio el voto al indígena en su artículo 38, hasta que finalmente fue derogado por ley de 20 de noviembre de 1896, con el advenimiento del pierolismo. La experiencia de esos años fue sin lugar a dudas desoladora. Aunque con plena capacidad ciudadana de 1821 a 1896, el analfabeto no participó de la vida del país, sino que fue instrumento ciego del gamonal unas veces, o del subprefecto otras, cuando no de ambos en oscuro maridaje. Aunque la decisión del 96 fue un retroceso desde el punto de vista teórico, representó un reconocimiento del fracaso de la República para incorporar a la vida ciudadana a un gran sector marginado. Las causas de este fracaso radican en no haber comprendido la raíz del problema. No se trataba solamente de educar. Existen motivos económicos y sociales de mayor envergadura.

El siglo XX

En el presente siglo, la Constitución de 1920 exigió como requisito del sufragio saber leer y escribir, e idénticos conceptos repitió la vigente de 1933. Cabe señalar, sin embargo, que la Comisión presidida por Manuel Vicente Villarán y que fue la encargada de preparar el anteproyecto de constitución que fue luego discutido por la Asamblea Constituyente de 1931, propuso una solución intermedia, que fue desechada por la mayoría parlamentaria. En su notable exposición de motivos, decía la Comisión Villarán: "Es penoso tener que rehusar el voto al gran sector de la población formado por los analfabetos. Son en su mayoría indios de las sierras y forman una clase social herida por el desamparo y la injusticia. Nuestro proyecto establece el sufragio corporativo de las comunidades indígenas para la elección de municipios, dando a cada comunidad un número de votos en relación con el número de familias que la constituyen. Si este régimen diera buenos resultados,

podría después ser extendido a las elecciones de los consejos regionales (que no han llegado a funcionar) y aún de las Cámaras". Y más adelante agregaba: "Con el concurso de sus aparentes sufragios, resultan elegidos no los amigos del indio, sino sus enemigos y dominadores. La cuestión del indio no es por ahora una cuestión de derecho político, sino de derecho civil, agrario y pedagógico". Desde ese entonces a la fecha, se ha hablado mucho sobre el tema, pero ninguno de los gobiernos y menos aún de los partidos que han tenido el control sobre el parlamento, han hecho nada por resolver el problema.

Sufragio capacitario

En realidad, lo que ha existido en el Perú en el siglo XX es el sufragio general, mas no el sufragio universal. Pese a la revolución francesa, y sus ideales democráticos, la Europa del siglo XIX hizo diferencias entre los "hombres" (que no votaban) y los "ciudadano" (que si podían hacerlo). Se estableció en ese entonces, y el ejemplo fue seguido por muchos países, el voto censitario, es decir, el voto condicionado a la propiedad de bienes materiales. De esta manera los desheredados de la fortuna quedaban al margen de la vida política. Con el tiempo se fue abriendo paso la idea de lo que ha dado en llamarse sufragio capacitario, asequible sólo para quienes poseían cierto grado de instrucción. La idea en apariencia era razonable. Pero en países como el nuestro, ha cumplido un alto rol ideológico; descartar a la masa del pueblo que se teme.

Durante años en el Perú sólo ha votado un adulto por cada tres. Esto significa que una minoría ha votado en nombre y representación de una mayoría, con cuyos intereses no se sentía identificada. El voto, fundamento de la democracia representativa, estaba así viciando en su origen.

Nuevas perspectivas

La nueva fisonomía que ha adquirido el país en los últimos meses al cambiar radicalmente la estructura agraria, ha modificado la imagen tradicional que teníamos del campo. Extinguido o por extinguirse el latifundio, el peligro de la manipulación del voto del analfabeto por los "notables" del lugar, disminuye sensiblemente.

Sin embargo, existe el gran problema de su implementación. Hay muchos sistemas que podrían dar óptimos resultados. Pero es preciso que estén acompañados de una eficiente maquinaria administrativa que asegure la pureza del sufragio.

El otorgamiento del sufragio a los analfabetos abre a primera vista perspectivas insospechadas. Según cálculos bastante aproximados, esto traería como consecuencia un flujo de cerca de tres millones de electores más (el resto de la población estaría conformado por niños y mayores de 60 años). Este caudal electoral ¿favorecerá a los partidos políticos tradicionales, con fuerza todavía, aunque liquidados históricamente, o apoyará a las nuevas corrientes que interpreten las necesidades del momento? Es difícil predecir los resultados, pero es evidente que ello no pueden enervar la validez intrínseca del sufragio universal.

Nota: El voto de los analfabetos fue muy discutido en el seno de la Asamblea Constituyente, pues contó inicialmente con la posición adversa del Apra —aun cuando algo embozada— y del Partido Popular Cristiano. No obstante, la presión de los sectores de izquierda y de vastos sectores de la opinión pública, así como del Seminario que sobre el tema se llevó a cabo en el Programa de Ciencias Sociales de la Universidad Católica, hicieron posible la consagración en el nuevo texto constitucional de tan importante derecho. No obstante, durante 1979 el Registro de Analfabetos apenas si llegó a inscribir a 700,000 personas.