

Alicia del Águila Peralta

La ciudadanía corporativa

Política, constituciones
y sufragio en el Perú (1821-1896)

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Cuadro 8
REQUISITOS DE CIUDADANÍAS EN CONSTITUCIONES Y LEYES ELECTORALES, 1821-1834¹⁰

Constituciones y reglamentos electorales	Constituciones y reglamentos					
	Reglamento provisional (municipal) de 1821	Reglamento de 1822	Constitución 1823	Constitución 1828	Constitución 1834	Ley electoral de 1834
Requisitos	Directo	Directo	Indirecto	Indirecto	Indirecto	Indirecto
Residencia*	No	No	No	No	No	2 años de domicilio
Edad	Mayor de 21 años	Mayor de 21 años o casado	Mayor de 25 años o casado	Mayor de 21 años o casado	Mayor de 21 años o casado	Mayor de 21 años o casado
Censitario: renta, ingresos, ocupación, otros	Renta, propiedad o profesión que produzca renta de 500 en Lima, 300 en la costa y 200 en la sierra. En los pueblos, solo deben tener una ocupación	No hay barrera económica, solo se exige una ocupación. Ciudadanía casi universal masculina	No hay barrera económica, solo se exige una ocupación independiente. Ciudadanía casi universal masculina	No hay requisito	No hay requisito	Pagar alguna contribución o estar reservado a ello; o tener algún empleo público; o algún grado o profesión científica, u oficio; o pertenecer al clero secular.
Censitario Capacitario (ser alfabeto)	No	No	Saber leer y escribir (no se exigirá hasta 1840)	No hay requisito	No hay requisito	No hay requisito

* Para los peruanos. En algunas constituciones, los extranjeros podían acceder a la ciudadanía, con años de residencia.

10. Como hemos señalado, no incluimos la Constitución de 1826. Tampoco los reglamentos electorales referidos a la aplicación de esa Constitución o que no hayan variado las condiciones para acceder a la ciudadanía o al derecho de sufragio.

Sección segunda

El “equilibrio” republicano. Ciudadanía corporativa y formación del Estado peruano, 1834-1860



EN LA DÉCADA DE 1830, varias constituciones latinoamericanas tratarían de transformar el orden colonial, pero evitando que el pueblo hiciera “peligrar” el orden social (Guerra 1997: 372-375). Para hacerlo, hubo que redefinir a este pueblo, estableciendo unos límites políticos a las multitudes (Guerra 1997: 369). Ello está asociado a los proyectos de organización estatal y construcción de lo nacional de los que da cuenta Chiaramonte (2004: 85), proyectos con un componente centralista, en detrimento de las provincias y de los “impulsos” centrífugos.

Algunos países tratarán de establecer frenos de manera más bien laxa. La Constitución mexicana de 1836, por ejemplo, instauraba como valla económica el tener una renta de 100 pesos, monto que en las bases orgánicas de 1846 se incrementaría a 200 pesos (véase anexo), lo que en la práctica fue un obstáculo poco significativo. Otros países, en cambio, aplicarían barreras más exigentes. Así, varias de esas constituciones fueron mezclando o complementando el criterio de renta con el de “capacidad”, haciendo más difícil superar las vallas. En América Latina, sin embargo, este último criterio adquirió un sentido distinto al empleado en la Francia de Guizot, y más bien siguió el ya desarrollado en la Constitución de Cádiz. No se trataría, como en aquel caso, de permitir el acceso a algunos que por su profesión mostraran un alto desempeño intelectual,¹ sino de restringirlo, hacia abajo,

1. A partir del principio de la “soberanía de la razón”, Guizot defendía la conveniencia para el país de que los ciudadanos que, por su profesión, mostraban mayor discernimiento o

a quienes no cumplieran con mínimos de instrucción, es decir, a quienes no supieran leer ni escribir. Como se ha mencionado anteriormente, la Constitución gaditana establecía el ser alfabeto como un requisito a futuro, a partir de 1830. Fue ese el caso de las constituciones ecuatorianas de 1830, 1845, 1851 y 1852, y de la chilena de 1833 que regiría por las siguientes cuatro décadas. A diferencia de Francia, la ciudadanía capacitaria no fue en todos los casos una manera de ampliar la ciudadanía, sino de reducirla aún más. En el nuevo continente, en particular en los Andes y Centroamérica, exigir saber leer y escribir sin otra opción alternativa, bastaba para dejar sin posibilidad de ejercer el sufragio a la gran mayoría de varones en edad adulta. Otros países optaron por una combinación alternativa: acceder al derecho al sufragio por renta o por "capacidad".

El Perú, como se mostró en la primera sección, estuvo entre los países que desarrollaron concepciones de ciudadanía bastante inclusivas en los primeros tres lustros de vida republicana. A partir de 1834 y hasta mediados del siglo XIX, los requisitos de derecho al sufragio tendieron a fórmulas corporativas o que permitían votar, restrictivamente, a un porcentaje de indígenas. Aunque tras la derrota de la Confederación Perú-Boliviana, la Constitución de Huancayo de 1839 expresó claramente una voluntad de constituir un orden político nacional a costa de limitar severamente la ciudadanía popular, pronto se abrió un importante debate que daría por cerrado ese proyecto.

Los liberales ganaron esa discusión, permitiendo, nuevamente, votar a los indígenas tributarios, aunque fueran analfabetos. En el Perú alcanzó su auge en los años inmediatamente posteriores, dando como resultado la supresión de la esclavitud y del tributo indígena y la promulgación de ley electoral de 1855, que sancionaba el sufragio directo casi universal para los varones adultos. Sin embargo, tanto en 1855 como en 1860, en materia de ciudadanía política, los liberales debieron trazar fórmulas que daban por sentada una base común a la sociedad peruana: su carácter corporativo. Como veremos en la presente sección, en realidad, los liberales no eran

"capacidad" desde el punto de vista intelectual, tuvieran también derecho a sufragar, junto con quienes cumplieran el requisito de la renta. Así, al restringido universo electoral se le suman algunos ciudadanos por razón de ejercer determinados cargos o profesiones. En el ámbito municipal, ello supuso un importante incremento, no así para las elecciones de diputados (Rosanvallon 1992: 230-241).

ajenos a las influencias organicistas. Por el contrario, creemos que las fórmulas de ciudadanía y acceso al sufragio que al final se consensuaron en las Constituciones de 1856 y 1860, no hubieran podido entenderse sin ese trasfondo ideológico. Sin embargo, a diferencia de 1834, la recuperación del *boom* guanero haría prescindible el tributo indígena y marcaría poco a poco un contexto distinto. Así, se continuaría con la lógica corporativa de ciudadanía, pero con requisitos que, en su conjunto, resultaban menos inclusivos.

Capítulo 5

El anhelo del orden

1. Auge y derrota confederal

1.1 Los intereses regionales y el fluctuante juego caudillista

La Confederación Perú-Boliviana fue un proyecto federal supranacional. Como ya se mencionó, algunos pueblos del sur, como el de Arequipa, se entusiasmaron con la posibilidad de una federación que empujara el polo de poder hacia el sur. Tania Maquito señala al respecto:

La sociedad arequipeña fue confederal por tres razones que previamente habían surgido: a) las rivalidades regionales que provocó el centralismo limeño, promovieron los intentos separatistas del sur peruano en busca de una rearticulación regional; b) la ansiada búsqueda de ampliación de mercados de parte de los comerciantes, y c) la estabilidad política, social y económica que Bolivia disfrutaba, incentivó el establecimiento de la confederación. (2003: 210)

Ideas cercanas a las de Basadre, para quien “las antiguas vinculaciones económicas” establecidas durante la Colonia, el centralismo de Lima y los intereses particulares de familias influyentes estuvieron entre las motivaciones de dicho apoyo (1980: 289). Pero también buena parte de la población del Cusco, Puno y Ayacucho apoyaba el proyecto confederado. Sin embargo, la situación del Cusco, separado del Alto Perú, era más delicada. Su economía se basaba en la producción de textiles en obrajes y obrajillos y en la agricultura. Por ello, si bien podía verse interesado en recobrar los

vínculos con el Alto Perú, también existía el temor de que las medidas de libre comercio, defendidas por la Confederación, pudieran afectarle.

Santa Cruz, el líder de la Confederación, gozaba de popularidad en el sur, en ciudades como Arequipa y Ayacucho, donde estableció una serie de alianzas locales, particularmente con montoneras (Méndez 1991). En el libro del deán Valdivia titulado *Memorias sobre las revoluciones de Arequipa*, se relatan varios ejemplos del apoyo popular arequipeño a la causa del líder alto andino. Apoyo aún mayor, ciertamente, al percibir las prácticas represivas del caudillo limeño Salaverry.

Sin embargo, la simpatía resultaba ambigua, considerando que Arequipa buscaba ganar en ese pulso de poder y que, ciertamente, no todos aceptaban sin más un predominio de La Paz y de la clase mestiza altiplánica. En el caso de las alianzas en zonas de Ayacucho, la fidelidad dependía de los compromisos establecidos entre el caudillo y las comunidades. Salaverry, por su parte, representaba en Arequipa y otros pueblos del sur la soberbia de la capital. Orbegoso, en cambio, gozaba de popularidad e impulsó algunas medidas liberales que fortalecieron su reputación: la regulación y control del reclutamiento militar y la eliminación de algunos impuestos.

Más allá de las inclinaciones políticas de cada caudillo, lo cierto es que la debilidad del proyecto confederado también se debió al cálculo de los intereses de los aquellos y de los actores regionales. El propio Gamarra, enemigo de Orbegoso, no era necesariamente reacio a una confederación, siempre que fuera bajo su liderazgo. A su vez, Luna Pizarro se manifestó a favor del proyecto confederal, pero no le resultaba aceptable con Gamarra en el poder, aunque este lo hubiera "propuesto en los mismos términos en que podríamos nosotros haberla indicado" (Maquito 2003: 22). Ciertamente, en la reflexión de Luna Pizarro podía haber una resistencia frente a la experiencia de las políticas de estado de Gamarra, pero el hecho es que la confederación en el Perú no tuvo uno sino varios proyectos, casi tantos como caudillos y élites regionales existentes.

El líder más consistente fue Santa Cruz, quien finalmente logró completar su proyecto. Una vez victorioso, sin Salaverry en la lucha y con Orbegoso y Gamarra debilitados, condujo el plan confederado, promoviendo la fundación de los estados Nor y Sur peruanos en 1836 y luego el Pacto de Tacna. En este tratado se acordó que los tres estados poseyeran un gobierno propio, pero sujetos a la autoridad de un gobierno central, presidido

por el Protector y un por Congreso general nombrado por diez años. El poder se hallaba concentrado en este gobierno central que se encargaba de los nombramientos de las fuerzas armadas, de los miembros del cuerpo diplomático, de los senadores del cuerpo legislativo, etc. La ciudadanía, por su parte, se vio restringida. En cierto sentido, sostiene Aljovín, su proyecto político fue aún más autoritario que el de Bolívar y Pardo y Aliaga, pues, a diferencia de estos, tampoco creía en el fortalecimiento de una élite política (2007: 148).

1.2 La derrota y sus efectos

El Pacto de Tacna despertó pronto resistencias. En Bolivia, debido al recelo de que el mayor peso del Perú (norte y sur) a la larga deviniera en su hegemonía. En el Perú, la oposición vino sobre todo del norte, ya que se sentía debilitado geopolíticamente. Dadas estas protestas, Santa Cruz se vio forzado a convocar una nueva Convención en Arequipa (mayo de 1838). Pronto, la segunda expedición chilena, más la resistencia organizada de militares peruanos, terminaron con las aspiraciones confederadas en la batalla de Yungay.

Los efectos de esta derrota fueron profundos. Por un lado, se terminó de definir la nacionalidad y el Estado peruano, este último descrito como unitario e independiente de proyectos confederados. Por otro lado, dicha derrota tuvo como consecuencia la identificación de la consolidación estatal con el centralismo. El miedo a las tendencias centrífugas llevó a frustrar las propuestas de generar poderes locales (municipalidades elegidas por voto popular) y departamentales (juntas). Esta decisión pesaría en las siguientes décadas, impulsando un nuevo centralismo, decididamente apuntalado con el *boom* del guano. No fue esa, sin embargo, la reacción que provocó en Bolivia, donde, incluso, la disolución de la confederación dio lugar a una Constitución democrática y a un proceso de descentralización (Planas 1998: 158). Ciertamente, el efecto fue distinto, pues el Perú había perdido la voluntad federativa de los departamentos del sur frente a las fuerzas de la capital y el norte, mientras que en Bolivia la federación era claramente un proyecto emanado de una minoría en torno al jefe del poder central, Santa Cruz. Además, los líderes federalistas del sur andino sufrieron represiones de distinto tipo y Arequipa perdió la provincia de Moquegua.

La derrota de la región del sur andino arrastró también a los paisanos del caudillo ganador, Gamarra. Muerto en Ingavi en 1841, no volverán a tener protagonismo otros caudillos de la sierra sur, salvo los arequipeños. Por lo demás, hubo una cierta continuidad, pocas veces señalada: la confederación de Santa Cruz fue el prelude autoritario de la Constitución de Huancayo. En ambas se entendía que, para fortalecer al Estado, debía restringirse la ciudadanía. Cuando Gamarra, victorioso, convocó y promovió la nueva Constitución, no tenía una perspectiva muy distinta de la de Santa Cruz. Cuando Herrera alababa el orden e imperio de “la inteligencia”, estaba, de algún modo, colocándose a la avanzada de Santa Cruz: el proyecto de este se sustentaba en el liderazgo personal, consolidado con alianzas y redes sociales. A diferencia de Bolívar, por ejemplo, o de los líderes conservadores como Pardo o Vivanco, no buscaba apoyarse en una sociedad de notables civiles (Aljovín 2007: 147). Al contrario, intelectuales como Luna Pizarro y González Vigil no le causaban simpatía.² Así, Santa Cruz trató de combinar políticas económicas decididamente librecambistas con restricciones antiliberales en el plano político. Esta posición de librecambismo y conservadurismo (autoritario) político será recurrente en la historia política de América Latina del siglo XIX, en especial en países como el Perú, donde la doctrina del librecambio se impuso decididamente en algunos gobiernos.

2. Democracia sin base: la Constitución de Huancayo y las restricciones del voto

En la ley orgánica de elecciones de 1834, se incorporó uno de los requisitos alternativos del derecho de sufragio: el tributo indígena o de propietarios. Esta ley, sin embargo, lo contemplaba solo como una de las siguientes posibilidades: tener un empleo público, alguna “profesión científica” u “oficio mecánico”, o pertenecer al clero secular. En la Constitución de 1839, en cambio, se lo plantea como un requisito necesario.

2. Al menos así lo deja entrever el deán Valdivia al relatar una conversación que tuvo con Santa Cruz: “Santa Cruz dijo a Valdivia: piense Ud. o indíqueme alguna persona de las que estén en Lima, para encargarle en reserva la dirección de la asamblea; con tal que no tenga relaciones con Luna Pizarro. Valdivia le contestó: no sé que haya persona de algún valer, que no se precie de respetar y oír en los casos árduos de política al Sr. Luna Pizarro. Santa Cruz, sonriéndose, le dijo: siento que sea Ud. tan apasionado de esos dos clérigos, Luna Pizarro y Vigil” (Valdivia 1956: 119).

Art. 8º.- Para ser ciudadano se requiere:

- 1ª.- Ser casado, o mayor de veinticinco años.
- 2ª.- Saber leer y escribir, excepto los indígenas y mestizos, hasta el año de 1844, en las poblaciones donde no hubiere escuelas de instrucción primaria.
- 3ª.- Pagar alguna contribución, no estando exceptuando por ley.³

El exigir pagar alguna contribución hubiera reducido el universo ciudadano de manera sustancial. Sin embargo, se especifica como necesario “pagar alguna contribución, no estando exceptuando por ley”. Es decir, en realidad, esto no limitaba el sufragio: apenas habría obligado a quienes sí debían pagar una contribución a hacerlo para ejercer su derecho al voto.

Por otro lado, como señala el propio Basadre, la experiencia de las revoluciones recientes y, en particular, la personalidad arrebatada de Felipe Santiago Salaverry, recuerdos tan vívidos entonces, llevaron a los legisladores reunidos en Huancayo a elevar otra barrera: la de la edad. En efecto, la “hostilidad a la juventud” (Basadre 1983 [1939], II: 125) por parte del ya viejo Gamarra y su entorno, llevó a elevar la edad de otorgamiento de la ciudadanía de los veintitún a los veinticinco años. A ello hay que agregar el hecho de que la nueva legislación no volvería a insistir en la obligación del voto. En un contexto en el que tanto en el Perú como en otros países latinoamericanos había que alentar estos hábitos ciudadanos, ello necesariamente reducía aún más la ciudadanía activa.

Huancayo, por otro lado, representaba un cambio respecto de la legislación de 1834 en el sentido de que rompía con las fórmulas alternativas para acceder al derecho al sufragio. Ya no había requisitos *ad hoc*, sino una sumatoria de condiciones complementarias y necesarias. Por lo demás, hasta 1844 no se aplicaría la condición de letrado en indígenas y mestizos. Solo en aquel momento se haría evidente hasta qué punto la Constitución de Huancayo limitaba el sufragio como hasta entonces ninguna legislación peruana lo había hecho.

Un elemento adicional debilitó el desarrollo de una base ciudadana: el vaciamiento político del espacio local. Es decir, el hecho de eliminar a los municipios en la nueva Constitución y, en la práctica, dejar de lado

3. ADLPCRP, Constitución política de la república peruana. Dada por el Congreso de Huancayo, 1839.

la posibilidad de contar con autoridades locales elegidas por sus vecinos, como fue la intención de los reglamentos de elecciones municipales de 1821 y 1825.⁴ En lugar de ello, se mantuvo a las autoridades elegidas por el Ejecutivo. Si bien en 1853 los concejos municipales fueron nuevamente considerados en la estructura política, su naturaleza era también de dependencia del Ejecutivo.

En suma, la Constitución de Huancayo fue la máxima expresión de la voluntad conservadora de imponer un orden en el país. Una propuesta que pasaba por restringir la ciudadanía y la vida política misma en las esferas locales, inspirada por el temor de los intentos federales y secesionistas de la década anterior.

3. El clamor por el orden

3.1 *El discurso de Herrera (1842)*

En las exequias a Gamarra, a inicios de 1842, Bartolomé Herrera pronunciaría uno de sus más famosos y sentidos sermones en la catedral de Lima. En él, no solo alabó —como era usual— las bondades del mandatario fallecido en el campo de batalla, sino que expresó el cansancio de sus contemporáneos por el estado de cosas. Definió el respeto por las autoridades, perdido en el Perú, como la base del orden.

¿Dónde se ha perdido esa impresión [...] seria y profunda que producían las autoridades en que se apoyaba el secreto del orden, de que la nueva generación solo tiene idea por lo que le refieren? ¿Dónde está el respeto que recíprocamente se guardaban estas autoridades? Por largo tiempo, ¿qué se ha respetado entre nosotros? Casi todos, lo diré en este día de dolor y de verdad, han combatido a toda autoridad; y todas las autoridades han combatido entre sí; porque el respeto ha caído en ridículo. (Basadre 1983 [1939], II: 152)

En ese mismo discurso animó a encontrar nuevamente el orden social y político, perdido a causa de acciones erradas, consideradas pecados.

4. ADLPCRP, Reglamento provisional que establece el método de las elecciones presentado por la comisión nombrada al efecto, y aprobado por S. E. el Protector del Perú, 2 de diciembre de 1821; y ADLPCRP, Ley reglamentaria de elecciones para los individuos de las municipalidades, conforme la Constitución política de la república peruana, 3 de marzo de 1825.

También justificó la derrota de la Confederación Perú-Boliviana y la muerte de Gamarra como castigos divinos. Un castigo que en la opinión de Herrera y de muchos de sus contemporáneos se hacía más humillante al haber sido ejecutado por el “miserable brazo de Bolivia”. La misión patriótica de tornar al orden se volvía un imperativo divino.

Veintiún años hemos vivido abandonados a unos mismos pecados. No han sido parte a volvernos al camino del orden las continuas amenazas del Señor. Quiso al fin castigarnos; y para que el dolor y la vergüenza nos fueran más sensibles escogió el brazo sin vigor, el miserable brazo de Bolivia. ¿Qué podré decir que nos consuele? [...] El hábito de no obedecer las instituciones ni la autoridad pública estaba inveterado [...] ¿Qué podré decir que nos consuele? (Basadre 1983 [1939], II: 152)

3.2 *La soberanía de la inteligencia en Herrera*

Herrera, como vicerrector y luego rector del Convictorio de San Carlos, renovó la enseñanza en ese centro de estudios. No solo se abocó a buscar fuerza argumentativa en contra del “materialismo”, sino también a desterrar “estos tristes restos de la filosofía de Aristóteles” (Alzamora 1968: 74). Como en otros países de América Latina, se recibió con agrado las ideas del liberalismo doctrinario francés de la Restauración, que además de defender una monarquía constitucional, trataba de conciliarla con un sistema político que incorporaba el sufragio, pero de manera censitaria. En *De la democracia en Francia*, Guizot planteaba superar las confrontaciones entre monárquicos, republicanos, socialistas y comunistas como única manera de alcanzar la paz social. Para él, había que superar la idea de pueblo “unitario”, indiferenciado, dando cabida a la “diversidad de sus elementos” (Guizot 1918 [1849]: 176). Como Benjamín Constant, planteaba un sistema legislativo en el que se contrarrestara la Cámara de Representantes, elegida por el voto popular (restringido), con la Cámara de los Pares. Guizot pone de ejemplo el balance republicano de poderes en los Estados Unidos (Guizot 1918 [1849]: 176). El liberalismo doctrinario fue una reacción a la ampliación popular del sufragio durante la revolución francesa.

Fue Juan Donoso Cortés, otro autor recurrente en las cátedras de San Carlos. Siguiendo a Royer-Collard, Donoso defendió la idea de la “soberanía de la inteligencia” y el gobierno de los más capaces. Este autor buscaba

resolver el antagonismo entre “la ley del individuo, que es de la independencia, y la ley de la asociación, que es la subordinación y la armonía” (Donoso 1970: 338). Mientras la libertad de los seres humanos es un “principio antisocial y perturbador”, la inteligencia “es un principio armónico y social” (Donoso 1970: 332). Esta idea será uno de los conceptos fundamentales del pensamiento de Herrera, particularmente en su debate en contra de la soberanía popular.

Herrera, siguiendo a Donoso, defendió la diferenciación de los individuos de acuerdo con su razón: unos habrían nacido para obedecer y otros para mandar. De allí que, por un lado, apoyara la restricción del derecho al sufragio. Así, el rector de San Carlos buscaba asentar las bases del nuevo orden sobre la convulsionada república. De Pinheiro Ferreira, autor portugués que él mismo tradujo para el Convictorio de San Carlos, Herrera tomará las ideas esenciales para su propuesta de reforma constitucional en 1860, sobre la que volveremos más adelante. Básicamente, la conformación de un Senado conservador, constituido por representantes de estamentos o clases sociales, de tal manera que contrapesara el voto popular.

3.3 *El “Complemento al régimen representativo” de José Domingo Choquehuanca*

Antes que Herrera, otro autor peruano desarrolló con originalidad la idea de la “soberanía de la inteligencia”. José Domingo Choquehuanca, natural de Azángaro, fue un fiel admirador de Bolívar y de sus ideas de gobierno. Miembro de la élite indígena, su familia mantuvo sus privilegios a costa de defender los intereses de la Corona española. De hecho, un antepasado de José Domingo estuvo en el bando realista que combatió a Túpac Amaru II. Choquehuanca sufría, sin embargo, de una discriminación por haber sido hijo ilegítimo y, probablemente, a pesar de su cultura, por su condición de indígena. La “soberanía de la inteligencia” encajaba con su aspiración de un gobierno fortalecido por la acción de los ciudadanos más preparados, y con sus anhelos personales de reconocimiento. Aunque, como justificación de las “Juntas de los más capaces”, presentó una curiosa diferenciación de los peruanos a partir del grado o tipo de formación, ubicando a sus pares indígenas en el estrato más bajo. En efecto, en el primer capítulo de su obra *Complemento al régimen representativo para el establecimiento de*

sociedades encargadas de la formación de proyectos de ley para acelerar los adelantamientos de la Ilustración y en su consecuencia la consolidación del gobierno que hoy rige el Perú, clasifica a los peruanos en cuatro categorías: los ilustrados, los cultos, los civilizados y los semibárbaros (Choquehuanca 1949 [1845]: 39). Los ilustrados son los “ciudadanos eminentes en aquellas ciencias que influyen directamente en la legislación de un gobierno popular representativo” (1949 [1845]: 39-40). El pueblo, señala Choquehuanca, no siempre los considera cuando debe elegir a sus representantes nacionales. La clase culta son los “que poseen profesionalmente, una o más ciencias que no influyen directamente en la legislación de un gobierno popular representativo”, pero que tienen un conocimiento útil para el país (1949 [1845]: 40). La clase civilizada es la que sabe leer, escribir y contar, “y habiendo adoptado los usos y costumbres de la clase culta, poseen los conocimientos de una o más industrias que constituyen la prosperidad de los pueblos” (1949 [1845]: 46-47). Esta clase estaría constituida por artesanos o trabajadores con educación formal básica, aplicada a su actividad productiva. Finalmente, estaban los semibárbaros:

Sometidos a las leyes aún permanecen en una ignorancia estúpida; reducidos a sus necesidades meramente naturales, comen y visten groseramente. No tienen más industrias, que una agricultura sin principios; un comercio sin cálculo; unas fábricas de géneros toscos; y una pastoril ruda. En esta clase que compone la gran masa de la nación se comprenden los indígenas y mestizos rústicos, y las castas procedentes del África [...] Por lo demás sería hablar de la moral política de una clase ignorante: los que la componen son unos entes absolutamente pasivos [...] no tienen un juicio propio. ¿Estos entes ignorantes y absolutamente pasivos, serán buenos ciudadanos, para deliberar en las asambleas electorales? Respondan de buena fe los que lean esta pregunta. (Choquehuanca 1949 [1845]: 47)

Escrito esto a los pocos años de la Constitución de Huancayo, su valoración de las mayorías indígenas y mestizas era similar a la de Herrera. *Complemento al régimen representativo* fue publicado en Cusco en 1845. Su propuesta esencial consistía en la convocatoria de los ciudadanos más preparados en cada especialidad, con el fin de elaborar los proyectos de ley que el país requería en cada área. La convocatoria, asunto importante, debía asegurar la participación de representantes de todo el país. Mientras que en la capital los ministros convocaban a las sociedades según el tema (las había

para la Constitución política, Hacienda, para el código de minería, para el código militar, etc.), los prefectos hacían lo propio en cada departamento. De esta manera, la “inteligencia” nacional colaboraba con la elaboración de proyectos de ley, más allá de haber sido elegida o no por la representación popular. Se trataba de una propuesta que no eliminaba las decisiones del sufragio popular, sino que las “compensaba”. Esta propuesta organicista era elitista y conservadora, en la medida en que buscaba una suerte de “equilibrio de la inteligencia” frente a la representatividad popular (sistema que, según afirmaba, no cuestionaba), pero, por otro lado, pretendía también la representación de manera descentralizada. De hecho, Choquehuanca era un defensor de los municipios.

Capítulo 6

El Estado del *boom* guanero

1. La exportación del guano

Según el deán Valdivia, alguna vez le había recordado a Castilla su ignorancia respecto del guano, pues había encargado, siendo ministro de Hacienda de Gamarra, que buscaran en el interior del país “minas de guano”.¹ Es ilustrativa esta anécdota, ya que da cuenta del poco conocimiento que, más allá de los reducidos círculos científicos, se tenía sobre este producto, así como sobre su enorme potencial. Hacia inicios de la década de 1840, científicos europeos publicaron investigaciones al respecto, algunos de los cuales luego reclamarían al Estado peruano parte de los derechos sobre el guano.² El hecho es que ello fue generando un creciente interés en los países europeos. Antes de que las autoridades del país fueran conscientes de ello, Francisco Quirós logró conseguir el arrendamiento por seis años de los yacimientos de guano en las islas del Estado peruano (1840). Los precios obtenidos fueron tan beneficiosos que el gobierno anuló el contrato suscrito, para luego firmar uno más favorable al año siguiente, esta vez con Quirós y su socio francés Aquiles Allier. El Estado peruano pasaba del arrendamiento a

-
1. “He tenido el sentimiento de saber, que siendo Ud. Ministro de Hacienda, ha hecho encargos a varias personas para que cateen en el interior del territorio del Perú, hasta encontrar minas de guano como el de las islas de Chincha. Ud. ha de saber que el guano, es excremento de aves marítimas [...]” (Valdivia 1956: 163).
 2. Tal fue el caso de un hijo de Cochet y de Barroillhet, científicos que publicaron sus investigaciones sobre los beneficios del guano (Basadre 1983 [1939], III: 5).

las ventas en sociedad y luego a las consignaciones. Mediante este sistema, conservaba la propiedad de dichos bienes, pagando a los empresarios consignatarios los costos del transporte y un premio previamente estipulado (Basadre 1983 [1939], III: 11). Aunque el capital nacional recién pudo participar hacia 1860 del negocio de las consignaciones, desde el inicio, comerciantes como Domingo Elías se vieron beneficiados a partir de la provisión de servicios o bienes. Así, Elías obtuvo en 1849 el contrato para embarcar el guano en los barcos de los consignatarios, haciendo uso de la mano de obra china que él mismo importaba al Perú (Basadre 1983 [1939], III: 14).

De esta manera empezaba la era del *boom* del guano, denominada por Basadre “la prosperidad falaz”. Un periodo en el que el Estado peruano disfrutó de ingresos como nunca los había tenido en su vida republicana. Si en la década de 1840 dichas exportaciones generaron una renta anual de cinco millones de pesos, en 1853 esta renta alcanzaba los seis millones y los 29,4 millones en 1871, multiplicándose por casi seis en aquellos años (Contreras 2002: 16). En el cuadro 9, las exportaciones peruanas expresadas en libras esterlinas, muestran el volumen del guano.

Cuadro 9

EXPORTACIÓN DE GUANO Y TOTAL DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS PERUANOS EXPORTADOS, 1841-1876 (LIBRAS ESTERLINAS)

Año	Total principales exportaciones*	Guano	% Guano
1841	352.637	20.618	58,4
1846	655.885	224.102	34,2
1851	2'987.592	2'227.597	74,6
1856	2'598.265	1'523.447	58,6
1861	3'448.064	1'596.745	46,3
1866	4'254.830	1'742.241	40,9
1871	5'172.504	2'272.615	43,9
1876	10'109.892	2'759.579	27,3

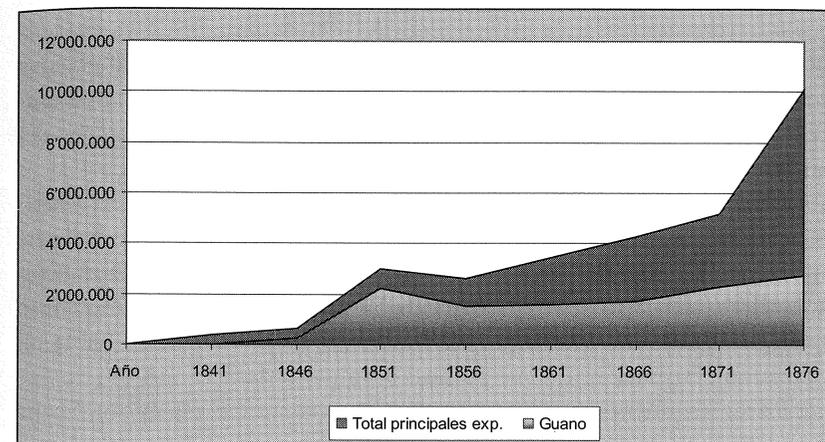
Fuente: Bonilla 2005a: 217-220.

Elaboración propia.

* Guano, salitre, lanas, corteza de quinua, cobre, algodón, cueros y pieles y azúcar.

Gráfico 2

EXPORTACIÓN DEL GUANO Y TOTAL DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS PERUANOS EXPORTADOS, 1841-1876 (LIBRAS ESTERLINAS)



Fuente: Bonilla 2005a.

En 1841, el guano constituyó casi el 60% de las exportaciones peruanas. Una década más tarde, llegó a representar el 75%. Paulatinamente, el salitre lo fue reemplazando en importancia, siendo para 1876 el principal producto de exportación. Sin embargo, la posesión del guano por parte del Estado lo hacía doblemente importante. De allí que, cuando este decayó, el Estado peruano intentó, en la década de 1870, tomar posesión de aquel nuevo “producto estrella”. Las consecuencias son hartamente conocidas.

2. Efectos del *boom* en el gasto público

La exportación del guano fue la oportunidad para institucionalizar al débil Estado peruano, siendo la presidencia de Ramón Castilla clave en este esfuerzo inicial. Pero ello, unido a la cobranza de la deuda externa (apenas asomaron los beneficios del guano) e interna, generó gastos tan o más altos que las nuevas ganancias. Así, para aquel año de 1853, el presupuesto ascendía a más de diez millones de soles (Contreras 2002: 66). Por cierto, el presupuesto nacional, presentado y debatido en el Congreso, fue una de

las novedades del proceso de modernización impulsado por el gobierno de Castilla: en 1845 fue presentado ante el Legislativo el del bienio 1846-1847.

Pronto el endeudamiento externo estuvo asociado a los contratos de consignaciones del guano. Si bien se logró cancelar la deuda a los países vecinos, acarreada desde la Independencia (y, en el caso de Chile, desde la guerra Restauradora), se siguió arrastrando la que se tenía con Inglaterra y otros países. Además, en la época del guano se generaron nuevos empréstitos de los recientes socios comerciales del Perú: las casas comerciales consignatarias.

Las obras públicas se multiplicaron, entre ellas los primeros ferrocarriles, así como las escuelas primarias, instituciones consideradas un baluarte fundamental de desarrollo por Castilla y varios de sus contemporáneos. Estas obras fueron proyectadas y ejecutadas por el gobierno central. Por lo demás, no existiendo municipios ni juntas departamentales, no había un organismo descentralizado que pudiera administrarlas.

En su investigación sobre el desarrollo peruano en esa época, Shane Hunt (1973) rechaza el concepto de enclave para definir la economía peruana durante la exportación del guano. El argumento es que, contrariamente a otros casos, en los que el capital extranjero terminaba llevándose la mayor parte de los beneficios, en el Perú, el gobierno logró conservar para sí un retorno bastante importante. Como se ha señalado, una de las inversiones más significativas fueron los ferrocarriles. Una apuesta de los gobiernos que significó un enorme gasto, sin que generara un retorno al Estado que ayudara a sobrellevar la crisis de la década de 1870. Como señala Hunt: “Pobre selección de proyectos de inversión provee una mayor explicación de desempeño de pobre desarrollo durante la era del guano” (Hunt 1973: 109).

3. La abolición del tributo

Aprovechando el auge de la exportación del guano, el Estado peruano abolió una serie de tributos: la media annata (sobre clérigos que obtenían algunas prebendas o incluso sobre determinados civiles) en 1847; la ratificación de la abolición del impuesto a las castas en 1848 (pues se estaba cobrando en algunas provincias) y, en 1854, la contribución indígena. Este último era de lejos el tributo más importante. Hasta la fecha de su abolición, en lo que Emilio Romero denominó “descentralismo de facto”: “las provincias tenían

dinero, Lima estaba pobre” (Contreras 2002: 14). El dinero producto de estas contribuciones, recaudado por las autoridades provinciales y departamentales, permanecía al parecer en esos lugares, aunque una parte debía enviarse a Lima. Dada la precariedad de algunas economías, a veces las sumas estimadas para el envío a la capital ponían en apuros a los prefectos, puesto que los tributos no siempre eran fáciles de cobrar. Bonilla recogió el testimonio del prefecto de Ayacucho, quien pedía al gobierno central tuviera en cuenta las necesidades de su departamento (Bonilla 2005b, II: 1077).

Así, en el periodo de 1826-1830, el departamento de Cusco tenía un ingreso mayor que el de Lima por concepto de recaudación de contribuciones directas. Ello gracias a los más de 50 mil tributarios indígenas, frente a algo menos de 15 mil en Lima (Contreras 2002: 15). Si bien en la capital se recaudaba también por otros conceptos, esta diferencia era determinante. Las medidas liberales del gobierno central no afectaban, entonces, sus propias arcas, sino las de las provincias.

Más allá de su impacto económico, el político será un gradual cambio en la relación (de protección) del Estado con las comunidades. Y, como veremos, una reducción en la ciudadanía indígena con derecho a voto a partir de 1856. Si desde 1834 los indígenas habían podido acceder al sufragio, con niveles relativamente importantes, la situación cambiaría a partir de esa fecha.

4. Estado central y política local

La institucionalización del Estado a partir del *boom* guanero permitió el fortalecimiento y extensión de las redes político-administrativas del poder central en el interior del país. En las elecciones, la intervención de los prefectos, subprefectos y gobernadores se volvió moneda corriente (aunque, ciertamente, tampoco era una novedad). En la disputa por las mesas de sufragio —las batallas callejeras entre las huestes de los capituleros—, las “fuerzas del orden”, lejos de asumir o fingir una neutralidad, tomaban parte. Así lo cuenta Manuel Vicente Villarán en su artículo “Costumbres electorales”.³

3. Este artículo fue originalmente publicado en *Mercurio Peruano*, en julio de 1918.

Quien tenía las mesas había ganado la elección. Para conseguirla se necesitaba entonces a golpes y tiros. Se necesitaba expulsar de la plaza al bando contrario para que el personal de la mesa arreglara tranquilo los papeles que simulaban elección [...] El tumulto, los disparos, la sangre formaban parte obligada del procedimiento tradicional [...] Las autoridades apoyaban y dirigían a uno de los bandos. Soldados con disfraz o sin él, tomaban parte en el combate cuando era necesario. (1962: 198-199)

La autoridad estatal se convertía entonces en “parte beligerante” especial, pues tenía facultad para, entre otras cosas, decomisar armas, obstaculizar la labor de los organismos electorales o, simplemente, encarcelar a quienes, del otro bando, “causaran desórdenes”. Por ejemplo, en 1868, el presidente, los escrutadores y secretarios de la Mesa Permanente del Colegio Provincial de Camaná denunciaron las irregularidades sufridas en la elección para electores. Previamente, los miembros de la mesa explicaron las dificultades que implicaba, en esa época, el reunir a los miembros de una mesa de colegio provincial:

[...] no habiendose podido reunir los electores concurrentes en el día señalado por la convocatoria del gobierno, porque los unos han tenido que venir haciendo un viaje de ciento y tantas leguas por mar y tierra [...] y a sus propias espensas.⁴

En esas circunstancias, congregados en la capital de la provincia, tenían dificultades para cumplir su labor:

Estando á hora en el numero que prefija la ley de elecciones en esta capital de la Provincia, se ha requerido al Señor Sub-Prefecto para que remitiere los pliegos timbrados, y como contestó que podía tenerlo el Alcalde municipal, el que dijo que podían estar en poder del Regidor que lo subrogó, quien asegura que no los tenía, como todo consta en la comunicación oficial [...] resulta que no es posible averiguar la existencia de dichos pliegos [...].⁵

4. AGCRP, Actas electorales practicadas en los departamentos de Arequipa, Cuzco y Puno. Expediente presentado por el presidente, escrutadores y secretarios de la mesa permanente del Colegio Provincial de Camaná, 7 de mayo de 1868, legajo 1.

5. *Ibíd.*

En otro caso, también en Arequipa, el subprefecto interviene para favorecer a un pariente suyo.⁶ Quería beneficiar a su primo, don Baldomero Ruiz de Somocurcio.

En el anexo de Coras comprensión del distrito de Aplao capital de la provincia de Castilla en el departamento de Arequipa á trece días del mes de mayo de mil ochocientos sesenta y ocho años. Constituidos en el templo de este anexo los Colegios parroquiales de los distritos de esta capital, Huancasqui, Visaco, Andahua, Orcopampa, Chachan y Choco, formando mas de los dos tercios que la ley requiere [...] tocaron con el inconveniente de no poder proceder a la instalación del Colegio Provincial por el incidente de que los miembros de una mesa de la capital, de acuerdo con el sub-prefecto Don Fernando Sanchez Somocurcio, concibieron el plan de retrasar la elección.

Ahora bien, pasado el momento del sufragio, la competencia entre los poderes locales y centrales (no solo el gobierno de turno) se trasladaba a otros niveles. Por un lado, los poderes locales conservaron hasta 1896 los colegios electorales provinciales. Como señala el propio Villarán, “ninguna junta departamental ni nacional, ningún tribunal de justicia, revisaba ni vigilaba estos actos” (1962: 199). Es decir, si bien los gobiernos de turno empezaron a ejercer más presión en el ámbito provincial, las élites locales mantenían esta esfera de control. Sin embargo, existía un último nivel: el del Congreso. En él, sin embargo, no era el gobierno el único con capacidad de ejercer su influencia. Citamos nuevamente a Villarán:

Los candidatos ordinariamente duales, presentaban sus actas, que pasaban a la Comisión de poderes [...] Contando con amigos, haciendo promesas, firmando compromisos, el aspirante más desnudo de méritos y popularidad podía tener esperanzas. (1962: 197)

El gobierno de turno, entonces, empezaba a ampliar su influencia en el ámbito local.

Como señalamos anteriormente (citando a Jacobsen), los gobernadores, subprefectos y prefectos, así como los curas parroquiales y los jueces

6. AGCRP, Actas de elecciones practicadas en los departamentos de Arequipa, Cuzco y Puno. Expediente presentado por el presidente y los miembros de la mesa permanente del Colegio Electoral de la Provincia de Castilla, sobre irregularidades en las elecciones del distrito de Aplao, mayo de 1868, legajo 1.

de paz, desarrollaron una interrelación con las comunidades indígenas, a partir de la cual se tejió el orden republicano corporativo de mediados del siglo XIX, inicialmente constituido a partir de vínculos entre actores locales (caudillos, comerciantes, etc.) y comunidades, principalmente.

Hasta 1896, las diferentes instancias por las que transcurría la decisión del voto popular daban cuenta de un conflicto complejo. Los notables provinciales seguirían manteniendo su "coto" en los colegios electorales provinciales, pero el Congreso en Lima tenía en última instancia la palabra final. Una institución que era, nuevamente, un lugar privilegiado para que el gobierno ejerciera su voluntad. Sin embargo, no era el único poder en juego: también lo estaban los compromisos personales y las "transacciones" de diversa índole.

En resumen, desde mediados del siglo XIX, la institucionalización del Estado permitió mejorar su intervención política a lo largo del territorio. No obstante, hasta la reforma de 1896, este proceso estuvo limitado por diferentes intereses, así como por la propia capacidad de los actores locales.

Capítulo 7

La pugna por la ciudadanía

1. Contexto latinoamericano

A mediados del siglo XIX, las clases políticas de la mayoría de los países de América Latina protagonizaron fuertes debates en torno a la reforma del sistema político. Esto era parte de una discusión más profunda sobre la sociedad misma y, particularmente, sobre las instituciones y tradiciones heredadas de la Colonia (incluida la Iglesia católica). Detrás de esas pugnas doctrinarias, se expresaban conflictos que, en algunos casos, fueron definiendo clivajes fundamentales de los sistemas políticos en formación. Así, por ejemplo, en Colombia la lucha entre liberales y conservadores reflejaba también el conflicto en torno al clivaje central/regional, mientras que en Uruguay en torno al rural/urbano. La maduración de estos clivajes fue dando lugar a grupos políticos con cierta consistencia, más allá de los virajes caudillistas. Aunque los debates entre liberales y conservadores venían de tiempo atrás, la revolución francesa de 1848 generó en algunos países la crispación de esas confrontaciones ideológicas. Entre los reclamos liberales estaba, en general, la extensión del voto ciudadano, variable de acuerdo con la estrategia política de cada país. Otra bandera de lucha, en varias naciones de América Latina, fue el voto directo. En Colombia, Uruguay y en buena parte de las provincias de Argentina (aunque en ellas con fluctuaciones), los liberales lograron asegurar ese voto, menos para Presidente en los últimos dos casos.

El caso de Colombia es particularmente interesante. Las luchas entre liberales y conservadores llevaron a concebir varias constituciones a lo largo del siglo XIX, particularmente en las primeras décadas. Sin embargo, a pesar de los cambios, en un sentido u otro, podemos identificar ciertos avances. Este es el caso de los derechos de ciudadanía. La Constitución de 1830 impuso como una de las condiciones para gozar de dichos derechos, el poseer una “propiedad raíz” con valor de 3,00 pesos, o ejercer una profesión o “industria” que generase una renta anual de 150 pesos (artículo 14, sección II). No obstante, dos años más tarde, una nueva Carta eliminaba ese requisito, sumando como razón de suspensión la “deuda de plazo cumplido a los fondos nacionales, o cualquiera otros fondos públicos” (artículo 10, título II). La Constitución conservadora de 1843 vuelve a establecer la condición económica, pero la liberal de 1853 no solo la elimina, sino que instaura el voto universal para todos los ciudadanos varones, mayores de 21 o casados, no pudiendo perderse este derecho salvo si se fuera culpable de algún delito criminal. La Constitución de 1858 y las siguientes mantendrán los derechos ciudadanos. Ello, obviamente, nutrió de una masa ciudadana a los bandos políticos, que paulatinamente fueron conformando partidos. Si bien la inestabilidad política y los periodos de intensas guerras enturbiaron el escenario colombiano, también es cierto que las raíces ciudadanas de sus partidos y la conformación de un escenario competitivo de dos bandos—liberales y conservadores—alimentaron poco a poco la institucionalidad política de Colombia.¹

Por otro lado, Uruguay logra establecer criterios relativamente amplios de inclusión política desde 1830. En este país, que consiguió una cierta institucionalidad democrática (que se mantuvo a lo largo del siglo XIX) desde muy temprano (1836), se fueron definiendo dos bandos políticos identificados como “blancos” y “colorados”. El clivaje rural/urbano fue medular en la definición de esta oposición, aunque por supuesto, con otras disputas detrás (como, por ejemplo, la defensa del clero frente a las propuestas de independizarse del mismo). La Constitución de 1830, que prevaleció hasta el siglo XX, establece que “Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; y como tal, tiene voto activo y pasivo en los casos y formas que más adelante se designarán” (artículo 9, sección II, capítulo II). Posteriormente,

1. BVMC, Constituciones de Colombia, 1843, 1853 y 1858.

define las causales de suspensión: no haber cumplido 21 o 18 años, de ser casado; no saber leer ni escribir; ser sirviente a sueldo, jornalero, soldado “de línea”, “notoriamente vago”, etc. Estas causales son similares a las que se mantuvieron en las constituciones peruanas y en la mayoría de las latinoamericanas del siglo XIX. Pero hay dos diferencias importantes. La primera es que en esa temprana Constitución de Uruguay, no existió el criterio de renta o ingreso anual mínimo, no solo para ejercer el derecho al voto, sino para ser elegido representante. Para esa época, ello constituía una significativa ampliación cualitativa, aun cuando se estableciera la restricción a los analfabetos en ambos casos. La segunda diferencia es el voto directo para la elección de representantes al Congreso. De modo similar a la provincia de Buenos Aires, este voto era visto como una manera de legitimar el nuevo régimen. Estas fórmulas de ampliación del derecho ciudadano activo y pasivo permitieron engrosar los bandos políticos con grupos importantes de ciudadanos. Pero, además, permitieron al Partido Colorado apoyarse en un amplio sector de la población urbana, particularmente de Montevideo, y mantenerse en el poder la mayor parte del siglo XIX, más aún si tenemos en cuenta que los jornaleros o sirvientes a sueldo (como los de las haciendas) tenían sus derechos políticos suspendidos. Es decir, con la definición y condiciones para ejercer la ciudadanía política (o más bien, para suspenderla), en Uruguay se estableció el soporte político de los grupos en formación, particularmente del Partido Colorado.²

Reformas liberales importantes, en el contexto de sistemas censitarios, fueron las de Costa Rica, México y Chile, este último en la década de 1870. Los dos primeros llegarían a alcanzar niveles de participación relativamente altos para la época, incluso por encima de los países europeos.

2. El escenario político, 1840-1850

2.1 Vivanco y la tertulia conservadora de Pando

En la década de 1840, en medio de los nuevos conflictos caudillistas surgidos tras la muerte de Gamarra (1841), comenzaron a organizarse grupos de opinión antimilitaristas, por un lado, y a favor del librecambio, por otro,

2. BVMC, Constitución de la República de Uruguay, 1830.

más aún a medida que la bonanza del guano hacía ver al país —o al menos a los ciudadanos de la costa— que las exportaciones a Europa eran una vía de sustantivos ingresos. Pero más allá de la economía, cada vez más los notables de las ciudades veían en el contexto de anarquía y de reyertas entre los caudillos militares un escollo para los planes de ordenamiento político. Los liberales de dos décadas atrás habían tratado, vanamente, de controlar el poder de las armas desde el Legislativo. Sin embargo, incapaces de manejar al Ejecutivo —reservado a los “hombres de acción”—, sus esfuerzos se fueron diluyendo o quedando en la letra de sus constituciones.

Manuel Ignacio Vivanco y su grupo formado en las tertulias del salón de José María Pardo (en las que descollaba Felipe Pardo y Aliaga), plantearon una versión ilustrada de la política, la cual dejaba fuera de juego no a los militares pero sí a los que, a su juicio, civiles o uniformados, no tuvieran suficiente preparación. En el caso de las fuerzas armadas, era un rechazo a ese contingente de mestizos y gente sin mayor instrucción que, desde la Independencia y en las guerras internas, pudieron escalar posiciones a fuerza de coraje en el campo de batalla, pero también de una desarrollada capacidad de complotar y de un fino sentido de la oportunidad política. Sin embargo, la propuesta a favor de la Ilustración tenía otros trasfondos, al menos para algunos de sus colaboradores. Así, por ejemplo, el militar al que Pardo y Aliaga había criticado con más ardor años antes fue Santa Cruz, unos de los más instruidos de su época. Los famosos versos “La jeta” son una descalificación del general boliviano, no por sus propuestas, sino por un aspecto específico de su fisonomía: la boca. Con ellos se aludía a su origen racial, ridiculizándolo. En burla directa a su ascendencia, se referían con desprecio a su madre, la “Cacica Calaumana”.³ El título completo del poema es: “La jeta: meditaciones poéticas por Monsieur Alphonse Chunga Capac Yupanqui, bachiller en Sagrados Cánones en la Universidad de Chuquisaca y membre de l’Institut de Paris. Tenues Grandia. Horac” (Cornejo Polar 2000: 158). Quien fuera considerado el mejor estadista entre los caudillos de su época, era objeto de burla justamente por su afición a instruirse, particularmente

3. Sobre Pardo y Aliaga y el trasfondo racista de sus ataques a Santa Cruz, véase Méndez (2000). Un análisis de otros poemas suyos, en esa misma vía de explorar “las rutas del racismo decimonónico”, fue realizado por Velázquez (2005). Cornejo Polar, quien consagra un libro a investigar la obra literaria del costumbrista peruano (2000), dedica más espacio a sus poemas “cívicos” y “costumbristas”.

con lecturas francesas. “Alejandro Huánuco”, como también lo llamó Pardo y Aliaga en otro poema, hubiera representado el ideal de Vivanco, si no hubiera sido por su origen étnico.

Aun asumiendo las diferencias entre el pensamiento de Pardo y Aliaga y el de Vivanco,⁴ el llamado al gobierno a la clase ilustrada de este último no deja de tener un sesgo racial. De origen limeño y vinculado a la élite social de Arequipa por lazos matrimoniales, Vivanco simbolizó, a decir de Basadre, “una reacción tardía que se acogió primero al descontento de las clases educadas y de la juventud ante veinte años de caudillaje estéril, mestizo e ignorante” (1983 [1939], III: 190). Su personalismo y despotismo represor fueron volviéndolo cada vez más impopular en Lima y en otras ciudades del país. Hasta que, finalmente, fue derrotado por las tropas rebeldes de Castilla. Por otro lado, en materia económica, Vivanco representó también la nueva tendencia a favor de medidas librecambistas. A diferencia de Pardo y Aliaga, inclinado a políticas más proteccionistas, coincidía con José María Pardo y con otros ex funcionarios de Bolívar en promover el comercio libre con Europa, lo cual lo colocaba en confrontación con la élite norteña (Gootenberg 1989a: 25). Vivanco y Pardo combinaban ambos el librecambismo económico con una visión elitista y conservadora de la sociedad.

2.2 Librecambio y “liberales románticos”

Pardo había sido un defensor del librecambio, pero un conservador en materia política y social, en una época en la que predominaban los discursos nacionalistas y proteccionistas. Hacia la década de 1850, emergería un nuevo grupo de librecambistas que, amparados en la paulatina recuperación de la institucionalidad pública, y luego en el *boom* del guano, ganarían terreno. Con diferencias entre cada personaje, el pensamiento económico librecambista iba más o menos de la mano con un pensamiento político liberal.⁵

En este nuevo grupo, aglutinado en torno al Club Progresista, apareció la primera candidatura de un civil, Domingo Elías, comerciante para más señas. Dicha organización, fundada en 1849, pretendía defender unos

4. Aunque es justo decir que, a diferencia de su amigo Pardo y Aliaga, Vivanco “no enarboló dogmas de raza o de casta”.

5. Sobre el librecambio y la transformación del liberalismo de esa época, volveremos más adelante, en el capítulo 11.

idearios liberales por encima de las figuras o candidatos electorales. Así, en el periódico *El Progreso*, que fuera publicado entre 1849 y 1851, sus miembros expresaron sus puntos programáticos: gobierno de los civiles; rol de los municipios; difusión de la instrucción pública, particularmente entre los artesanos; abolición de la pena de muerte; reducción del ejército, organización de una guardia nacional, reforma del sistema tributario, etc. (Basadre 2002 [1929]: 43). En torno a *El Progreso* se reunieron intelectuales liberales, como Francisco de Paula González Vigil, Pedro Gálvez y Ricardo Palma, entre otros. El primero, religioso y antiguo político de las primeras constituciones de la República, fue un gran defensor de la libertad de culto, así como del rol de la educación y de las municipalidades en el tejido social y político del país. El segundo sería luego el promotor de las principales reformas de Ramón Castilla, como la abolición del tributo, y después pasaría a la oposición.

En esta época de inicios del *boom* guanero, esos liberales veían la posibilidad de diseñar un futuro de libertades y progreso. Idealmente, pensaban que ambos fines eran compatibles; sin embargo, el librecambio que defendieron pronto fue visto como una amenaza por los artesanos. Además, algunos de los líderes de este grupo, como el propio Domingo Elías, fueron defensores de una posición antiindustrialista. Su mirada estaba en el comercio y en el mercado internacional. Pronto, los resultados electorales hicieron ver la debilidad de esta postura política. Algunos, como Pedro Gálvez, apoyarían a Castilla frente al gobierno corrupto de Echenique y vieron la oportunidad de hacer realidad varias de sus reformas. Ese pudo ser el momento culminante de esta generación liberal: la abolición de la esclavitud, del tributo indígena, y la propuesta del voto directo. Esta última, sin embargo, sería enterrada en 1860. La alianza con el caudillo pronto entraría en colisión, especialmente a partir de 1856, después de aprobada la Constitución liberal de ese año. El idealismo nuevamente los empujó a un conflicto en el que, a todas luces, no tenían posibilidades de ganar: no hubo ejércitos o milicias lideradas por sus cabecillas, sino por sus aliados militares, sujetos a sus propias estrategias e intereses, no siempre consistentes con la defensa de aquellas consignas. Sobre ello volveremos más adelante.

La defensa del gobierno local, así como del tejido de una sociedad civil, brillantemente argumentada por González Vigil, no bastaba para interesar a los militares y a las élites regionales. Si bien fue una reivindicación que en

algunos momentos se levantó como un mecanismo descentralista, este fin, como tal, no llegó a ganar suficiente terreno en las décadas siguientes. Pero si bien eran defensores de los derechos individuales, como veremos en el capítulo siguiente, los liberales no estaban del todo exentos de matices entre concepciones modernas y tradicionales. Ciertamente, tampoco es acertado tener una visión unívoca de los llamados conservadores. Pocos recuerdan, por ejemplo, el programa de Vivanco de 1850 en el que planteaba el voto universal y directo.

2.3 Más allá de las ideologías: caudillos y “pragmatismo”

En efecto, en el *Programa del diputado por la provincia de Arequipa, Gral. D. Manuel de Vivanco*, se defendía la descentralización política y administrativa del país. Asimismo, para mejorar la representación política, se proponía que la elección de los parlamentarios se ajustara a la población de las provincias. Además, se defendía, como los liberales, el voto directo y universal masculino (Basadre 1983 [1939], III: 267, Loayza 2005: 414). Resulta comprensible que siendo el sur andino la región más densamente poblada y algunas de sus provincias principales “baluartes vivanquistas” (en especial Arequipa), se buscara acercar la proporcionalidad de legisladores al número de población. Promover el voto universal masculino y directo, bajo esos mismos supuestos, resultaba también lógico, pero no necesariamente la única salida: el puneño Echenique, también con fuerte apoyo en el sur, defendió el voto indirecto. Era, por cierto, la mejor manera de conservar el control del voto por parte de los caudillos de cada provincia. Por lo demás, si bien la revolución francesa de 1848 entusiasmó (y preocupó) a América Latina, después de las masivas elecciones de 1850 el horror se apoderaría de las élites peruanas, principalmente en ciudades como Lima, con una considerable “plebe de color”. Por otro lado, Vivanco pronto se daría cuenta de que el conceder el voto universal tampoco lo beneficiaba necesariamente, pues los demás caudillos de entonces también provenían del sur —Echenique y San Román de Puno, Castilla de Tarapacá (que pertenecía a Moquegua en aquella época)—, o de lo que actualmente se conoce como el “sur chico” —Domingo Elías, de Ica. Incluso tenían un mayor potencial soporte en las urnas, pues Cusco y Puno poseían más electores que Arequipa, y, en el caso de Echenique y

Elías, una mayor posibilidad de compra de votos y de “operadores políticos” o capituleros.

Si bien otros aspectos de su programa mostraban su lado conservador,⁶ es claro que las posiciones políticas de entonces no pueden entenderse exclusivamente a partir de la oposición ideológica liberal-conservador,⁷ sino también de los cálculos e intereses de los caudillos y sus redes de apoyo. Cuando el general Vivanco se levantó contra Castilla y la Constitución de 1856, ya había dejado de lado buena parte de su programa. Eso sí, se mantuvo sólido en la defensa de los “valores tradicionales” y de los privilegios de la Iglesia católica.

El general Castilla, por su parte, habiendo sido cercano a Gamarra, en tanto nacionalista, defendió e hizo suyo el programa liberal. Así, obtuvo réditos en su momento (y en la historia del país) al sancionar la abolición de la esclavitud y el tributo indígena. Sin embargo, al radicalizar los liberales sus propuestas, entre otras, contra los privilegios de la Iglesia, pero sobre todo las que incluían la posible limitación del poder del entonces Presidente, pronto se fue distanciando de ellos. Así, la Constitución de 1860, promulgada durante su segundo mandato, fue una conciliación de las partes.

Castilla y Vivanco son ejemplos de cómo, más allá de los bandos políticos, los caudillos jugaban sus propias piezas, en las que el equilibrio del poder se alcanzaba con “contrapesos” con grupos locales y regionales, y con corporaciones como la Iglesia (aun si se era aparentemente “liberal”, como Castilla) y, por supuesto, el ejército.

Por lo demás, como veremos en el capítulo siguiente, los conceptos de liberalismo y conservadurismo no tuvieron una división clara e insuperable. Un caso ejemplar fue el de Toribio Pacheco, de quien Carlos Augusto Ramos, parafraseando a Basadre, diría que tuvo “momentos liberales” y “momentos autoritaristas” (Ramos 2008: 158). Por un lado, fue miembro

6. Proponía un Senado mixto, compuesto por los representantes de las provincias y de la jerarquía eclesial y judicial (Loayza 2005: 414).

7. De hecho, Basadre no lo consideraba del todo un conservador. Sobre su movimiento, concluía: “Simbolizó el vivanquismo en suma, una reacción tardía que se acogió primero al descontento de las clases educadas y de la juventud ante veinte años de caudillaje estéril, mestizo e ignorante. No fue un partido conservador porque quiso traer dos cosas desconocidas: la paz y el progreso. No fue tampoco una plutocracia. No enarboló dogmas de raza o de casta. Se limitó a un moralismo intelectualista y a pretender erigir un despotismo franco” (Basadre 1983 [1939], III: 190).

del gabinete liberal de Mariano Ignacio Prado, pero, previamente, había apoyado a Echenique y luego a Vivanco, en la revuelta de 1856. Otro ejemplo fue el de Benito Laso, acaso considerado más liberal que Pacheco, quien había sido también, en su momento, defensor del Directorio vivanquista (Ramos 2008: 158-161). A falta de partidos o bandos ideológicos, la política presentaba varios juegos superpuestos, dependiendo de cada escenario, de cada ámbito de confrontación (local, provincial, nacional) y de cada estructura de clientelismo. O, como en el caso de Pacheco, las posiciones variaban sopesando específicamente cada componente de oferta política. Su voluntad liberalizadora tenía límites, definidos por lo que él consideraba la realidad local. Realidad que, a decir de su oposición a la Constitución de 1856, pasaba por cierto respeto a determinados estamentos, como la Iglesia.

3. Debates y legislaciones en torno a los ciudadanos analfabetos

3.1 1847-1851: la ampliación del voto popular

La Constitución de Huancayo de 1839 había cerrado el universo electoral peruano, no variando este hasta 1856, cuando se aprobó una Carta liberal. En ese lapso, se promulgaron algunas leyes electorales que establecieron especificaciones de no poca importancia. Por ejemplo, habiendo señalado la Constitución de 1839 que solo hasta 1844 podían votar los indígenas y mestizos analfabetos en pueblos donde no había escuelas, una ley promulgada en octubre de 1847 les autorizaba a hacerlo hasta que se aprobara la reforma constitucional sobre ese asunto.

Art. 3. El Congreso, en uso de sus atribuciones, habilita en el ejercicio de la ciudadanía, á los indígenas y mestizos, que siendo casados ó mayores de veinticinco años, no sepan leer y escribir, á fin de que ejerzan el derecho de sufragio en las elecciones hasta que se haga la reforma del artículo constitucional.⁸

En 1849, el reglamento electoral no hace mención a la situación de los analfabetos y solo se refiere a los casos de suspensión del derecho de sufragio (por ser sirvientes domésticos, mendigos, desempeñar algún cargo

8. ADLPCRP, Ley sobre organización de colegios parroquiales y de provincia, 11 de octubre de 1847.

público civil o militar, etc.).⁹ Asumimos que mantenía la misma *inclusividad* que la ley promulgada dos años atrás. Como veremos más adelante, la impresión de “desborde popular” que tuvieron los notables del país —especialmente los de Lima, donde vivía la mayor población afroperuana, muchos de los cuales pudieron votar y ofrecer sus “servicios electorales”—, haría que paulatinamente se empezaran a diseñar y negociar fórmulas que, manteniendo el derecho de diferentes sectores de la población, no abriera el sistema a todos. Y ello quería decir, principalmente, a los libertos afroperuanos, a los chinos y, dado que los liberales consideraban indispensable que la nación se legitimara con la incorporación de la población indígena, al menos a cierta proporción de ella.

La ley de elecciones, promulgada por Echenique el 24 de diciembre de 1851, ratificó solo el derecho de los analfabetos indígenas a votar. Los mestizos, por tanto, debían ser alfabetos para poder ejercer el sufragio.

Artículo 10. No gozan del derecho de sufragio los siervos, los criados ó sirvientes domésticos, los menores de veinticinco años no siendo casados, los mendigos, los que no siendo indígenas no saben leer ó escribir, los que no pagan contribución directa, sin estar su profesión exceptuada de este pago y todas demás personas mencionadas en el artículo 9 de la Constitución.

De esta manera, para 1851 solo los indígenas permanecían con la excepción de poder votar siendo analfabetos. Los afroperuanos (mayoritariamente analfabetos) parecían los principales descartados del sector popular en las anteriores legislaciones, incluyéndose en 1851 a las castas.

3.2 El debate de 1849

3.2.1 Las objeciones de Herrera

El debate tuvo lugar los días 6 y 7 de noviembre de 1849, motivado por la ley sobre la excepción a indígenas y mestizos que les permitía votar aun siendo analfabetos. En la primera fecha, Bartolomé Herrera expuso sus objeciones a esta excepción constitucional que regiría hasta el año 1860. Las ideas presentadas no solo dan cuenta de los argumentos conservadores

9. ADLPCR, Reglamento de elecciones, 22 de diciembre de 1849.

contra la idoneidad de los analfabetos, sino, más importante aún, de los problemas, ciertamente reales, de aplicar esta excepción a una población tan heterogénea. Ello se expresará en la dificultad para legislar sobre ciudadanía en las siguientes décadas.

Herrera empieza con un argumento un tanto forzado: acepta que los derechos derivan de la naturaleza (idea que sostenía la defensa liberal del voto de los indígenas y mestizos), calificando el analfabetismo como un estado natural. Se muestra opuesto a Rousseau y a otros que consideran que la voluntad humana es la fuente de los derechos. Más bien, Herrera veía a los indígenas y mestizos analfabetos como a unos menores de edad, o como a las mujeres, que debían estar bajo el amparo de la autoridad paterna.¹⁰ Al no tener “indicios de capacidad” (Herrera 1900 [1849]: 46), a esos analfabetos había que limitarles sus derechos políticos, aunque, como explicaba, constituyeran las tres cuartas partes de la población total.

¿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 [...] Mostradme una nación [...] que en la calma de la paz o bajo el imperio, no de la fiebre revolucionaria, sino de la razón y de los principios eternos del derecho, haya declarado nunca el sufragio universal. (Herrera 1900 [1849]: 46)

En efecto, en esa época, países como Francia, en Europa, o Colombia, en Sudamérica, que habían pasado por movimientos liberales y que contemplaban el sufragio universal (masculino) directo, eran la minoría. Pero no nos vamos a detener en este aspecto de la argumentación de Herrera, por lo demás, bastante desarrollado como elemento central de su posición conservadora. Nos parece más interesante otro momento de su discurso,

10. En realidad, este argumento sobre la minoría de edad o sobre los adultos con características de niños es común en los padres de liberalismo. Locke, por ejemplo, en su *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, identificaba el tránsito de la sociedad natural a la civil justamente con el del niño bajo la custodia del padre que, al adquirir la madurez, accede a su condición de hombre y solo entonces, con el consentimiento de su progenitor, a la delegación del poder, e ingresa a la sociedad civil o política. Pero no todos los adultos realizaban ese tránsito, por ejemplo, no lo hacían los pobres ni los vagos, pues no se les reconocía igual racionalidad (McPherson 1970).

cuando cuestiona la excepción aplicada a indígenas y mestizos por la imposibilidad de hacer un distingo, en este último caso, entre los que lo son y los que no lo son: “Señores, ¿qué es mestizo? (movimiento de sorpresa) ¿qué grado de tinte indígena ha de tener la piel de un peruano para llamarse mestizo, para gozar del privilegio de votar sin saber leer ni escribir [...]?” (Herrera 1900 [1849]: 49). La pregunta, en efecto, debió haber causado una impresión en la audiencia, pues tocaba un aspecto débil en la argumentación liberal a favor de dicha excepción: ¿quiénes eran los mestizos? En la Colonia, como se sabe, se identificó una cantidad considerable de castas, en función de las mezclas entre las razas. ¿Cómo establecer el corte para el ejercicio de ese derecho? Además, señala Herrera:

¿Por qué excluimos, pues, á los blancos, á los negros y á los mulatos, cuarterones, y en fin, á todas las castas que resultan de la mezcla de las tres razas primitivas? Se dirá que estas castas y los blancos tienen medios de aprender a leer y escribir; pero no es así, porque muchos carecen de esos medios. Y de la raza negra, de esa raza desgraciada y envilecida, que merece nuestra compasión tanto como los indios ¿qué se dirá? ¿Qué! ¿no son ellos también nuestros hermanos? [...] ¿No será hombre? [...] Yo reclamo respeto para la humanidad. (Herrera 1900 [1849]: 50)

Momentos antes, Herrera había intentado responder a esa pregunta: la excepción podría deberse a la idea de que los indígenas eran propietarios originales de las tierras. Este argumento es calificado por el sacerdote no solo como “injusto” sino como “imprudente”. Entonces, en el nombre de la igualdad de derechos ante la ley de todos los que nacen en el territorio nacional, Herrera deshecha la excepción del voto a aquellos analfabetos. De allí el supuesto carácter injusto de esa normativa. Los indígenas, en efecto, eran propietarios individuales o comunitarios de un importante volumen de tierras, al menos hasta mediados del siglo XIX. Para los criterios de esa época, la propiedad era, en efecto, un valor que brindaba acceso a la ciudadanía. Los indígenas aparecen como una mayoría de la cual la república debía cuidarse, más aún si ello suponía un reconocimiento de derechos previo al del resto de ciudadanos.

El discurso presenta no solo los argumentos en contra del voto analfabeto de las mayorías, sino además las dificultades para legislar en ese mundo social tan complejo. Los liberales intentaban, mediante la discriminación

positiva a favor de esas mayorías, mantener la legitimación a través del voto del sistema político. Sin embargo, definir al mestizo era una tarea casi ficticia y, por lo demás, resultaba nada democrático excluir de ello a los afroperuanos.

3.2.2 *No una sino varias defensas*

Los liberales se opusieron a estos argumentos, defendiendo el derecho de sufragio de los indígenas analfabetos. Pero no solo ellos lo hicieron: como señala Chiaramonti (2005a: 326), también lo respaldaron políticos de la sierra,¹¹ que propusieron el voto de todos los analfabetos. En efecto, Cabero —quien luego sería citado por el propio Herrera en su disertación— defendía la igualdad de derechos basada en la igualdad natural de todos los hombres. La defensa del voto analfabeto por parte de políticos del sur andino es significativa, pues mostraría la preocupación de esa élite por mantener su peso político en el ámbito nacional a través de la conservación de esa enorme base de votantes.

Gálvez, por su parte, replicó a Herrera, sobre cuyo debate nos detendremos en la siguiente sección. En efecto, el 7 de noviembre, Gálvez rebatió los argumentos conservadores, basándose también en la naturaleza humana y no en la capacidad como la fuente del derecho. El imponer criterios distintos era, según manifestó, tiránico. Recoge el recelo de Herrera sobre una mayoría manipulada por una minoría, para preguntarse: “¿Y no se teme confiar exclusivamente en esos diez hombres el destino de los otros?” (Basadre 1983, [1939] III: 247). Su posición finalmente ganó, ratificándose el derecho de los indígenas y mestizos analfabetos a votar. Más allá de las convicciones liberales de algunos, asumimos que prescindir de esos votos constituía una pérdida de poder político que los representantes de varias provincias no estaban dispuestos a aceptar.

Sin embargo, a pesar de ser finalmente derrotado, las objeciones de Herrera señalaron los inconvenientes de esa excepción. Además del decreto de 1847, que exceptuaba a los indígenas de la calidad de letrados, en 1851 el reglamento de elecciones, si bien reiteraba la prórroga del derecho de sufragio

11. La autora menciona a los diputados Cabero, de Parinacochas; Gómez Farfán, de Cusco; y Gamboa, de Paruro.

a los analfabetos, aclaraba que era excluidos de ese derecho, además de los siervos, criados domésticos y vagabundos, aquellos que, no siendo indígenas, no sabían leer ni escribir. Esta regulación, aunque reiteraba el interés en mantener la legitimidad a lo largo del territorio nacional, mostraba al mismo tiempo la preocupación por restringir el derecho al voto a las otras multitudes, la de origen afroperuano —mestizos de las antiguas castas— y los nuevos migrantes chinos. Esos inconvenientes, finalmente, contribuyeron a que fuera dejada de lado y se optara por las fórmulas corporativas sobre ciudadanía, sancionadas en las constituciones de 1856 y 1860.

Este debate muestra la dificultad de definir la ciudadanía política, sobre todo en un contexto en el que no había tendencias ideológicas claramente dominantes, ni sostenidas por élites con suficiente poder para imponerlas.

4. Restricción y ampliación de la ciudadanía indígena en los registros cívicos (1847-1849)

Los registros cívicos que se elaboraron en esa década muestran resultados muy dispares entre parroquias respecto del volumen de ciudadanos con derecho al sufragio. La discrecionalidad de las juntas de registro parece haber sido mayor en esa época, cuando las regulaciones se difundieron algo más y, ciertamente, se ejerció un relativo control sobre dichas autoridades. En esos registros, es muy probable que el universo de analfabetos haya sido el factor determinante de las disparidades, al igual que los cambios en la legislación sobre el derecho políticos de estos.

Así, los registros cívicos de 1847 y 1848 pueden mostrar, por un lado, los vaivenes y arbitrariedades que hubo en su elaboración, pero también la enorme diferencia de electorado indígena que habría habido en los pueblos andinos antes y después de la ley de 1847. En dos registros cívicos de esa época, existentes en la Biblioteca Nacional del Perú¹², encontramos muy bajos porcentajes de ciudadanos en capacidad de sufragar. El primero pertenece al distrito de Chavín, departamento de Áncash (Facsimile 2).¹³

12. En Chiaramonti (2005a) encontramos referencias sobre esos registros cívicos.

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

Cuadro 10
CENSO DE LOS HABITANTES DEL DISTRITO DE CHAVÍN, 1847

Pueblos	Peruanos c/ oficio	Peruanos s/oficio	Extranjeros	Dependientes y criadas	Mujeres adultas	Niños	Niñas	Total
Chavín	168	2	0	8	255	127	134	694
Yanac	102	2	0	0	139	59	53	355
San Pedro	65	3	0	0	90	40	37	235
Huañopisa	29	1	0	0	35	19	15	99
Total	364	8	0	8	519	245	239	1383

Fuente: BNP, Censo político y registro cívico del distrito de Chavín, 1847.

Acta del Censo de los Habitantes del Distrito de Chavín.

Pueblos	Peruanos con oficio o profesión en el distrito	Peruanos sin oficio o profesión en el distrito	Extranjeros con oficio o profesión en el distrito	Extranjeros sin oficio o profesión en el distrito	Dependientes y criadas	Mujeres adultas	Niños	Niñas	Suma Total de la Población
Chavín	168	2	" "	" "	" 8	255	127	134	674
Arma	102	2	" "	" "	" "	139	159	153	555
San Pedro	165	0	" "	" "	" "	90	140	137	255
Castrovilleja	29	1	" "	" "	" "	52	19	15	99
Suma	364	5	" "	" "	" 8	519	265	239	1383

Facsimile 1. BNP, Censo político y registro cívico del distrito de Chavín, 1847.

Chavín pertenecía a la provincia de Huari y estaba compuesto sobre todo por caseríos. En esta población de 1383 habitantes y 364 peruanos con oficio, el registro cívico de ciudadanos se reducía a once nombres:

Cuadro 11
REGISTRO CÍVICO DE LOS CIUDADANOS

1	José Cayo Calderón
2	Matías Chuquispoma
3	Custodio Manrique
4	Pío Castellón
5	José Chuquispoma
6	José Laureana Chuquispoma
7	Martín Luis.
8	Manuel Castellón
9	José Castellón
10	José Huari
11	José María Rondón

Fuente: BNP, Censo político y registro cívico del distrito de Chavín, 1847.

Es decir, apenas el 0,7% de la población tenía derecho a sufragar. Y, como podemos ver por los nombres, el registro se encontraba acaparado por dos familias: Castellón y Chuquispoma.

Otro registro, el de la parroquia de Arma,¹⁴ provincia de Castrovirreina, muestra una situación similar. De un total de 1334 habitantes y 335 peruanos con oficio, solo 52 hombres fueron considerados hábiles para sufragar. Es decir, apenas el 3,9% de la población total.

Estos registros muestran el mapa político de las comunidades andinas bajo la legislación de la Constitución de Huancayo. Estando entre los indígenas el mayor volumen de contribuyentes —una de las condiciones

14. BNP, Censo político de la parroquia de Arma y pueblos de su comprensión, 1847. En él se da cuenta del registro completo de habitantes de la parroquia, que es como sigue: total de peruanos con oficio, 335 (más de la mitad en el pueblo de Arma: 177); peruanos sin oficio, 24; extranjeros, 0; dependientes y criadas, 0; mujeres adultas, 476; niños, 247; niñas, 252; población total: 1334.

Distrito de Chavín

Registro Cívico de los Ciudadanos en Ejercicio del Escrivado Dist.

Don José Cayo Calderón	1
" Matías Chuquispoma	2
" Custodio Manasique	3
" Pío Castellón	4
" José Chuquispoma	5
" José Laureano Chuquispoma	6
" Martín Luis	7
" Manuel Castellón	8
" José Castellón	9
" José Huacari	10
" José María Páez	11

Chavín Mayo 20 de 1847

Matías Chuquispoma
ep. b.

José Cayo Calderón
Cund. propio

Martín Luis
indio

Facsímile 2. BNP, Censo político y registro cívico del distrito de Chavín, 1847.

para ser considerado ciudadano—, el carácter de analfabetos los excluía de manera mayoritaria.

Cabe volver sobre los porcentajes de ciudadanos en las parroquias de Azángaro, estimados por Choquehuanca entre el 7% y el 12,7% de 1825 a 1829. Aunque correspondientes a un sistema con mayores filtros para el voto popular y niveles de votación indirecta, vale la pena recordar que en la Colonia, durante la vigencia de la Constitución gaditana, en los casos estudiados por Núñez, la ciudadanía indígena alcanzaba el 24% (2005: 374).

La restricción al voto analfabeto, a partir de la Constitución de Huancayo a mediados de la década de 1840,¹⁵ fue significativa. Pronto, sin embargo, comenzaría el debate para buscar una salida a esa práctica anulación del ejercicio ciudadano en amplios territorios del país.

En efecto, estas cifras contrastan con las del censo político del distrito de Salcabamba, efectuado el año siguiente, en 1848.¹⁶ En ese lugar, de una población de 2213 habitantes, 830 eran peruanos adultos con oficio y 432 eran ciudadanos con derecho a sufragar: es decir, un 19.5% del total de la población, una cifra aparentemente muy alta, no solo para el Perú sino, en general, para la época, más aun tratándose de una zona rural (aunque similar a la de las elecciones gaditanas de primer grado).

Este alto porcentaje se habría debido a la ley aprobada en octubre de 1847, que permitía a los analfabetos indígenas votar, siempre que pagaran tributo. Ciertamente, en las comunidades era donde se registraba un importante volumen de contribuyentes¹⁷. Quienes deseaban evitar el pago, solían migrar a poblaciones de mestizos.

15. Cabe recordar que la Constitución de Huancayo, en su artículo 8, establecía como una de las condiciones de ciudadanía "saber leer y escribir, excepto los indígenas y mestizos, hasta el año de 1844, en las poblaciones donde no hubiere escuelas de instrucción primaria". Véase ADLPCRP, Constitución política de la república peruana, 1839.

16. BNP, Censo político del distrito de Salcabamba, reformado y copiado de su original. Salcabamba, 20 de diciembre de 1848.

17. Esta podría haber sido una causa de diferencias importantes entre registros cívicos de diversas poblaciones. Así, en el distrito de Santiago de los Chocorvos, en Huancavelica, el porcentaje de población inscrita en el registro cívico apenas llegaba al 9,5% (y no el 19% de Salcabamba). Realizado en 1847, puede haberse realizado apenas aprobada la ley de ese año (octubre) o, simplemente, haciendo caso omiso a la restricción del sufragio a los analfabetos. BNP, Censo político del distrito de Santiago de los Chocorvos. Año de 1847.

En efecto, Chiaramonti sostiene que un elemento a tener en cuenta para interpretar las variaciones en los niveles de población incorporados en los registros cívicos de pueblos andinos, es la distribución poblacional. Es decir, si se habitaba en pueblos o comunidades indígenas o si se lo hacía en haciendas. En el segundo caso, al tratarse de jornaleros (o sea de dependientes), no estaban habilitados para sufragar (Chiaramonti 2005a: 275).

Así, por ejemplo, en el registro cívico de Lircay,¹⁸ en Huancavelica, encontramos que la mayor parte de los ciudadanos con derecho al sufragio se encontraban en los pueblos, no en las haciendas.

Cuadro 12

RESUMEN DE LA LISTA DE CIUDADANOS INSCRITOS EN EL REGISTRO CÍVICO DE LIRCAY, 1847

Población	Registrados
Lircay	401
Pueblo de Anchonga	121
Pueblo de Huanchuanca	87
Pueblo de Callanmarca	128
Pueblo de Huchuchuyllay	112
Pueblo de Hatunhuayllay	269
Hacienda de Pasco	21
Hacienda de Oco	6
Hacienda de Chontacancha	25
Hacienda de Ocopa	10
Hacienda de Palcas	12
Hacienda de Pampas	9
Hacienda de Cascabamba	5
Hacienda de Yanahututo	47
Total	1253

Fuente: BNP, Copia del registro cívico de Lircay, 1847.

18. BNP, Copia del registro cívico de Lircay, 1847.

Más allá de las posibles arbitrariedades que debieron influir en las diferencias entre registros, creemos que estos muestran también las fluctuaciones debidas a los cambios en la legislación por esos años.

5. Voto directo, masas y retroceso liberal

5.1 El reglamento de 1855: voto universal (masculino) y directo

Las fuertes sospechas de corrupción del gobierno de Echenique respecto de la sobrevaloración de la deuda interna fueron el detonante de la revolución de Arequipa dirigida por Castilla en 1855. Victorioso este, se convocaron a nuevas elecciones, las que dieron lugar a un Congreso con una composición favorable a los liberales, quienes apoyaron a Castilla en su sublevación. Durante el levantamiento, el líder liberal Pedro Gálvez ejerció de secretario personal de Castilla. Fue él, precisamente, quien elaboró el decreto de abolición del tributo indígena en plena guerra civil. Meses más tarde, ya en el poder, Castilla declaró también la abolición de la esclavitud. En esos inicios del segundo mandato de Castilla, los liberales lo acompañaron en su gobierno: Pedro Gálvez como ministro de Justicia, Culto, Beneficencia y Hacienda y Manuel Toribio Ureta como titular de la cartera de Gobierno, Relaciones Exteriores e Instrucción. Justamente, este último presentó el reglamento para las elecciones convocadas a poco tiempo de llegar Castilla al poder. Ese reglamento fue el más liberal e inclusivo de los promulgados en el siglo XIX y buena parte del XX, dado que en su artículo 9 señalaba que "Se inscribirán en el registro cívico, como ciudadanos en ejercicio, todos los varones mayores de veintiún años que han nacido en el Perú, ó que están domiciliados en él, según las leyes civiles". De este modo, se permitieron las primeras elecciones universales masculinas del país. Con respecto a los analfabetos, en su artículo 26 prescribía la manera en que podían votar:

Los sufragantes que no supieren escribir votarán de palabra al acercarse a la junta receptora, y el secretario escribirá en una cédula los nombres que aquellos indicaren. El presidente, después que los miembros de la junta estén convencidos de la exactitud del procedimiento, introducirá el voto en la ánfora.¹⁹

19. ADLPCRP, Reglamento de elecciones, 5 de febrero de 1855.

Quedaban suspendidos del ejercicio de sufragio los “religiosos profesos, hasta que no obtengan su secularización conforme á las leyes” (artículo 10).²⁰ Además, mientras la Convención Nacional no decidiera al respecto, se dispuso la prohibición de sufragar a los diputados, senadores y consejeros de Estado que se hubieran desempeñado como tal durante la gestión del presidente Echenique, tachada de altamente corrupta. La Constitución de 1856, si bien mantuvo el voto directo, restringió nuevamente el sufragio, volviendo al esquema de requisitos alternativos. Este reglamento fue el que rigió las elecciones nacionales de ese año. Dada la amplitud en la inclusión, ello dio lugar a candidatos al Legislativo de una más diversa procedencia social.

5.2 La reacción frente a la ampliación del voto: el “miedo a las mayorías”

En 1854, Echenique se propuso apoyar la expedición contra el gobierno del liberal Flores en Ecuador. El motivo de esta decisión, según refiere el propio Echenique en sus memorias, era detener la “propaganda socialista” que se extendía desde los países del norte (Quiroz 1987: 126). Ciertamente, la revolución de 1848 y el eco que tuvo en países como Colombia causaron temor entre los grupos más conservadores. Detrás de ese miedo, Ragas identifica el que se tenía al voto universal (masculino): “el fantasma que recorre el Perú [...] no es el socialismo sino el sufragio universal” (2000: 334). Es decir, el miedo a la “tiranía de las mayorías”, para usar los términos de Madison. Los versos de Felipe Pardo y Aliaga en la *Epístola a Delio* lo expresan notablemente: “Dinero, intrigas, palos,/ suplantaciones,/ Delio, esto es lo que engendran/ nuestros Solones;/ sufragio libre/ llámense fechorías/ de ese calibre” (Cornejo Polar 2000: 147). En el poema “Ciudadanía”, la crítica al voto universal es aún más explícita:

Gózala el peruano/ a la edad de ayunar. La cortapisa de oficio o instrucción es lujo vano;/ la propiedad no es condición precisa./ No obstante se aconseja al ciudadano / tener un pantalón y una camisa,/ Que aunque no es ilegal votar en cueros,/ Guardar conviene al qué dirán sus fueros.// También al manumiso (y allá va es)/ Ejerce en el Perú ciudadanía,/ Y por supuesto silla en el Congreso/ Ocupará, si se le antoja un día. (Pardo y Aliaga 1969: 128)

20. Ibid.

En estas últimas líneas, la reacción también se expresa contra los nuevos ciudadanos, los manumisos. Podemos decir que para cierta población, la ampliación del voto popular representaba una “amenaza”. Pero además del incremento de la ciudadanía, el voto directo, sin el filtro de los electores colegiados, inspiraba otros tantos temores.

Pardo y Aliaga criticaría tanto el voto universal que solo se aplicó en 1855, como el sistema directo, sancionado luego por la Constitución de 1856. Su “Constitución política”, publicada en *El espejo de mi tierra* en 1859, fue parte del debate público previo a la aprobación de la nueva Carta Magna, que finalmente se concretó en 1860. En su Constitución, la “grima” frente a la igualdad entre las distintas clases de hombres es una constante: “Este nivel tirano y repugnante/ que aplasta al hombre de mayor valía/ hasta ponerlo igual con el bergante” (en Cornejo Polar 2000: 152). Velázquez (2007) analiza los matices racistas en los discursos contra la extensión del voto, como los de Pardo y Aliaga y Manuel A. Fuentes. Un elemento común en estos y otros escritores contemporáneos fue la crítica a la venta del voto y a la violencia en torno a las mesas. Fuentes en particular, dedicó lo más amplio de su producción periodística electoral al proceso de 1855 (Velázquez 2005: 232). Siendo la masa popular de Lima mayoritariamente de ascendencia afroperuana, es recurrente encontrarla como objeto de la sátira y de las caricaturas políticas.

Según precisa el deán Valdivia, el incremento del gasto de dinero en el “negocio político” empezó a cobrar intensidad no con la extensión del voto en 1855, sino en la elección anterior de 1850 (Basadre 1983 [1939], III: 269).²¹ Ciertamente, en esas elecciones, las leyes electorales de 1847 y 1849 habían ampliado significativamente el derecho al sufragio. Por otro lado, esa contienda se presentaba relativamente más competitiva, considerando que en el país quien solía postular era el general victorioso o en el poder (Basadre 1983 [1939], III: 269). No fue sino hasta 1872 que habría de tener lugar otra elección reñida. También el aumento del gasto en las campañas

21. En “Relación suscita de los principales hechos ocurridos en algunos pueblos del Perú”, Francisco García da un relato vívido de esta campaña desde el punto de vista vivanquista. Es particularmente interesante la descripción de los capituleros de Lima, delincuentes varios y otros personajes populares, como el “negro torero Esteban Arredondo”, los “chinos chalacos”, los “negros esclavos”, los “galleros”, etc. (1850: 20-21). Para un relato contemporáneo, revisar López Martínez (2001).

fue posible por las nuevas condiciones económicas y, ciertamente, la bonanza de un Estado que resultaba más apetecible para una ciudadanía no siempre muy deseosa de ejercer su derecho de sufragio o, incluso, de incursionar en la política.

Por tanto, el incremento de la violencia, la compra de votos y la presencia de capituleros no solo se debieron a la ampliación de la ciudadanía sino a otros factores, aunque la toma de mesas, los actos de violencia, la suplantación del voto y otras irregularidades tuvieron lugar sin duda en 1855. Una particularidad de esta elección sí pudo ser la mayor presencia de negros libertos, al ser abolida la esclavitud un año antes. Los capituleros, como dan cuenta relatos de la época, eran personajes populares y, ciertamente, buena parte de ellos de origen afroperuano. Luego de la liberación de los esclavos, no es difícil imaginar un escenario donde, sobre todo, el bando gobiernista de Castilla se viera beneficiado con el apoyo de estos nuevos ciudadanos. Esta presencia puede haber sido un componente más del miedo a las medidas liberales de esos años, orientadas a la ampliación del voto. Si la multitud causaba temor, no es difícil imaginar que la ampliación de la ciudadanía popular (que en Lima era mayoritariamente de origen afroperuano) haya acrecentado ese sentimiento.

Valdivia puede haber tenido razón al tildar a las elecciones de 1850 como una de las más corruptas. Sin duda, los candidatos en disputa gastaron importantes cantidades de dinero para ganar, más aún habiendo recibido algunos de ellos significativas sumas por el pago de una deuda interna sobrevalorada. Sin embargo, en 1855, si bien hubo menos competencia política, el trabajo de los intermediarios, que incluía la compra de votos, debió haber sido más “arduo” y extendido, dada la ampliación del voto. Frente a las escenas de multitudes en las plazas, a veces ejerciendo violencia, otras simplemente reunidas o “transando” sus votos, los blancos debían mantenerse a la distancia como “meros espectadores de la gran fiesta” (Fuentes, en Velázquez 2005: 234).

Pero las críticas a las nuevas masas ciudadanas no solo provinieron de sectores que podrían considerarse conservadores. De hecho, Fuentes era un científico con ideas avanzadas en algunos aspectos. Ya en 1851, a la luz de la derrota electoral, y a pesar de haberse ampliado considerablemente el derecho al sufragio, los liberales vieron con desilusión cómo aún el militarismo controlaba la voluntad ciudadana. Los indígenas, para Francisco Quiroz y

los liberales que suscribieron ese último manifiesto, eran “bestias de carga” (Orrego 2005a: 212).

Ante la ampliación del voto y la disminución de los requisitos para ser elegido representante, la Convención Nacional fue criticada por la “baja calidad” de sus miembros. Gálvez, liberal y defensor de la Constitución de 1856, aceptará esos comentarios, pero contraponiendo a ello el “patriotismo y honradez” de esas personas:

[No] sostendremos que [los] miembros [de la Convención] hayan tenido todas las dotes necesarias para merecer el alto puesto que ocupaban; creemos, por el contrario que la mayoría era de hombres nuevos, nacidos del pueblo, sin la instrucción de las celebridades políticas y literarias que hemos tenido en otros Congresos; pero sí sostendremos que la mayoría era de hombres honrados y patriotas, llenos de fé en la providencia y en el porvenir de su país, independientes y enemigos declarados de todo abuso y de todo privilegio: hijos del pueblo y colaboradores suyos en la revolución del 54, no sabían más que representar los derechos y las necesidades del pueblo, sin contemporizar con el poder ni con las clases privilegiadas. (Gálvez 1999 [1858]: 642)

No es de extrañar, entonces, que para el conjunto de la opinión pública fuera ganando terreno el retorno a la restricción del sufragio. ¿Qué quedaba entonces del proyecto liberal? Ciertamente, este sufría el impacto, no solo de esa realidad política, sino del predominio cada vez mayor de las tendencias librecambistas, que lo separaría aún más de quien él aspiraba fueran sus aliados populares: los artesanos.

Capítulo 8

La Constitución de 1856. Liberales, eclecticismo y confluencias organicistas

EL DEBATE EN TORNO AL VOTO de los analfabetos se resolvió exceptuando de la condición de letrado a los ciudadanos indígenas. Sin embargo, esta solución constituyó un equilibrio delicado. Como señalamos, no le faltaba razón a Herrera cuando denunciaba la discriminación hacia los mestizos y afroperuanos. Obviamente, no lo hacía con la intención de ampliar el derecho al voto, sino para “democráticamente” prohibirlo a todo el que, sin importar su origen, no cumpliera con el requisito de saber leer y escribir. De otra parte, quienes deseaban ampliar el voto tenían, en realidad, diferentes perspectivas. Es difícil identificar un solo modelo de liberal. Es más, no fueron los liberales sus únicos defensores. El voto indígena era el voto de la sierra, la cual, aunque iba perdiendo peso económico, poseía aún primacía desde el punto de vista demográfico. Por lo demás, entre los liberales peruanos de mediados del siglo XIX —a quienes las ideas francesas y del liberalismo español, así como del organicismo alemán les eran probablemente más cercanas que las de los ingleses—, las diferencias no eran pocas. Baste comparar las posiciones políticas del radical Pedro Gálvez, promotor de la eliminación del tributo indígena, con las de Silva Santisteban, defensor del libre mercado y antiindustrialista, o el “doctrinario” Toribio Pacheco.

En este capítulo, dedicado a la Constitución liberal de 1856, creímos importante revisar las influencias que tuvo el pensamiento liberal de la época. Consideramos los elementos comunes y los llamados conservadores, las “confluencias organicistas”. Como señalamos en la introducción, en lo que se puede denominar “miradas organicistas”, es posible incluir visiones

corporativas tradicionales, pero también propuestas democráticas, como las del liberalismo organicista alemán. Esa mirada no (exclusivamente) individualista de la sociedad, que los liberales compartieron con los conservadores, constituye, a nuestro modo de ver, una base conceptual que se vería reflejada en las salidas políticas sobre la ciudadanía de las constituciones de 1856 y 1860. En este capítulo, analizaremos las propuestas constitucionales de la primera de esas cartas magnas.

1. Los conservadores: la definición de un liberal

Aunque no siempre es fácil establecer una separación clara entre los llamados liberales y los conservadores, pensadores como Benito Laso, quien debatiera públicamente con Herrera, sí plantearon una separación tajante en la serie de artículos “El poder de la fuerza y el poder de la ley” publicada por entregas en el periódico *El Constitucional* en 1858. “¿Qué son los conservadores?”, se pregunta Laso. Él mismo se responde:

Conservadores son los que no reconocen en las sociedades sino el principio de autoridad, es decir, que los pueblos no tienen derecho a pensar ni menos para arreglar y fijar la verdad de sus respectivos gobiernos. Son los que limitan el pensamiento a solo los mandones, no dejando ni permitiendo a los individuos asociados discurrir, reflexionar y mucho menos censurar[...] Los que tienen por máxima absoluta que los mandatarios son la cabeza del cuerpo político, a los que únicamente pertenece discurrir, y el resto los miembros pasivos a quienes les incumbe solo obedecer [...]. (Laso 1947 [1858]: 19-20)

Explícitamente, Laso critica la concepción orgánica tradicional que concibe la sociedad como un organismo y el gobierno como la cabeza, y en la que cada cual, por tanto, tiene funciones distintas: unos obedecen y otros mandan.

Son aquellos que en cada adelanto de la libertad del pensamiento no ven más que el trastorno y ruina de las sociedades, que juzgan que conceder derechos políticos a los asociados es hacer una revolución que debe evitarse a toda costa. Son los que se empeñan en “conservar” los privilegios, las distinciones de castas y familias [...] Son aquellos a quienes suena tan mal la palabra igualdad que la toman en un sentido anárquico y desorganizador; los que [...] a pesar del plan del Evangelio, no comprenden la doctrina de la fraternidad cristiana [...] no reconocen más principio social que el de la autoridad. (Laso 1947 [1858]: 20)

Denuncia, asimismo, el sentido de conservador: los conservadores eran los que buscaban evitar los cambios sociales (la eliminación de privilegios, las distinciones de castas) y políticos (la igualdad de derechos). El argumento de ese grupo, señala Laso, se centra en la autoridad y en la necesidad de un orden que para sostenerse requiere de la fuerza. Y entre los conservadores, identifica especialmente a dos estamentos privilegiados como los enemigos que complotaban contra la Constitución de 1856: el clero católico y los militares. Estos artículos de Laso son, probablemente, de los pocos que, explícitamente, reclamaban una demarcación entre conservadores y defensores de los cambios liberales.

2. Eclecticismo e influencias “corporativas”

2.1 La tradición “ecléctica”

Autores como Richard Morse han llamado la atención sobre la “herencia colonial de América Latina” (1975), que consiste en la persistencia de elementos esenciales de la estructura patrimonial de la Colonia, un orden basado en “cuerpos” o estamentos jerárquicamente estructurados. Una idea que, por lo demás, no es nueva y sobre la cual se reclamaban cambios ya desde el siglo XIX.

En el Perú, como en otros países de América Latina, si bien ya en el siglo XVIII se introdujeron las lecturas de pensadores ilustrados como Rousseau, la Revolución francesa misma, tanto por su violencia como por la radical ruptura con el orden antiguo, provocó un cierto recelo por parte de las élites (Guerra 1997). Por lo demás, siguiendo las pautas educativas establecidas en España a fines del siglo XVIII, en el Convictorio de San Carlos la enseñanza se inclinaba hacia posturas conciliadoras del derecho natural moderno. De allí que Heinecio (Johan Gottlieb Heinecke), en su versión “enmendada” en Madrid y “con arreglo a la ortodoxia católica” (Truyol y Serra 2007: 321), constituyó uno de los autores centrales para los jóvenes carolinos hasta las primeras décadas de la República (Alzamora 1968: 58). Lo mismo ocurría en el México de inicios del siglo XIX, a decir de fray Servando Teresa de Mier (Chiaromonte 2004: 116).¹

1. Chiaromonte cita a fray Servando, quien justifica que en México, después de la abdicación de Bayona, se optara por la ruptura del “pacto solemne” con la corona española. En su argumentación, refiere fray Servando, “no siguió México sino doctrinas de publicistas más moderados como Heinecio” (2004: 116).

Este eclecticismo sería una constante, con diferentes soluciones. La misma Constitución gaditana, de tanta influencia en los legisladores de las jóvenes repúblicas, como señalara Guerra (1997), era también producto de diferentes tendencias. Entre los que impulsaban el cambio, se encontraban los “modernos”, que aspiraban a una sociedad de individuos y sin privilegios, y los “constitucionalistas históricos”, que perseguían igualdad y libertades pero amparados en las leyes fundamentales del reino. Por lo demás, no pretendían revolucionar el orden social en lo esencial (Guerra 1997: 29).

Esta preferencia por lo ecléctico se mantendría en los siguientes años, incluso cuando se avivaron las banderas del progreso. Coincidiendo con Trazegnies, ese eclecticismo no obedecería simplemente a una preferencia intelectual.

[...] en el Perú, este eclecticismo satisfacía no solamente una necesidad de conciliación intelectual sino que además se adaptaba bien a una sociedad que pretendía compatibilizar un cierto grado de modernización con la subsistencia de estructuras tradicionales: el eclecticismo intelectual contribuía a la constitución de un eclecticismo social. (Trazegnies 1979: 81)

En este clima de conciliación de pensamientos, no es posible señalar, al menos en el Perú de mediados del siglo XIX, una “escuela liberal” opuesta a una “conservadora”. Entre los llamados liberales, por ejemplo, los matices son tantos que, dependiendo del tema, algunos podían no tener sustanciales diferencias con los llamados conservadores. No obstante, creemos que sí es posible encontrar temas en los que se puede identificar bandos ideológicos en debate. Por ejemplo, el de la ciudadanía de los analfabetos y la ampliación del sufragio, por un lado, y la discusión sobre la soberanía, por otro, aunque incluso en esos asuntos, hombres considerados liberales, como Toribio Pacheco, podían estar más cerca de los conservadores. Su oposición a la abolición de la esclavitud difícilmente puede ubicarlo como un liberal, sin más. Y es que el asunto se complicaba cuando se agregaban aspectos del ámbito económico, y la esclavitud era, finalmente, un tema de impacto en los ingresos y la productividad. Sobre liberalismo político y librecambio volveremos en el capítulo 11.

2.2 El liberalismo doctrinario y el “eclecticismo” conservador de Pinheiro

El liberalismo doctrinario al que nos referimos en el capítulo “El anhelo del orden” no solo influyó en el pensamiento de Herrera o Choquehuanca. Desencantadas con la anarquía posterior a la Independencia, la idea del control de la soberanía popular expresada en las urnas, desarrollada durante la Restauración en Francia, fue acogida con entusiasmo por las élites de América Latina. Ciertamente, esta preocupación ya había llevado, casi inmediatamente después de los años revolucionarios, a buscar fórmulas restrictivas de la ciudadanía en Francia, durante el Imperio.

El liberalismo doctrinario pretendía la conciliación de una monarquía constitucional con un sistema político que incorporara el sufragio, pero de manera censitaria.

Por los años de 1840, en el Convictorio de San Carlos, los futuros líderes liberales recibieron las lecturas que sus maestros liderados por Herrera, le impartían. Bajo dicha tutela, asistieron a la cátedra sobre François Guizot, representante principal del liberalismo doctrinario francés, Benjamín Constant y Silvestre Pinheiro, promotores del poder conservador o “neutro”. Ahora bien, como acota Fernán Altuve-Febres, la idea de este poder de control habría llegado primero a España, y luego al Perú, en la versión de Sieyès, expresándose en la figura de la diputación permanente prevista en la Constitución de Cádiz (Altuve-Febres 2010: 177). En el Perú, la Carta de 1823 ya tomaba prestada la idea del Senado conservador. Además, como señalamos, también siguiendo la fórmula de la Constitución gaditana, se buscaba controlar esa soberanía a través del sufragio indirecto.

Una lectura clave en la enseñanza del Convictorio de San Carlos de esa época fue la obra de Silvestre Pinheiro, *Compendio de derecho público interno y externo* (1848 [1830]), traducida por el propio Herrera y en cuya versión consignó sus notas (García Belaúnde 2010: 136). Si bien la publicación de la traducción peruana data de 1848, este *Compendio* debió haber sido una referencia más antigua en las aulas del maestro Herrera.

Pinheiro, político y diplomático portugués, además del *Compendio*, escribió su extenso *Projetos de ordenações para o reino do Portugal* en 1832. Como veremos más adelante, Herrera tomará de Pinheiro la idea de un Senado conservador de origen corporativo, es decir, compuesto por representantes de las diferentes clases de ciudadanos. No llegó, sin embargo, a

copiar ese sentido de sociedad formada por cuerpos que transmite en otros aspectos Pinheiro. Por ejemplo, en las propuestas de reforma del político portugués, plasmadas en sus *Projetos*, los ciudadanos debían votar en días distintos de acuerdo con su pertenencia de clase, la cual se encontraba jerárquicamente constituida (1832, III: 113, 136). Pinheiro se mostraba heredero del pensamiento organicista tradicional de nación, propio de las doctrinas escolásticas. Sin embargo, sobre esa base, pretendía establecer un orden político con movilidad social (no necesariamente estático) y en el que fuera posible la representación política de un amplio espectro de ciudadanos.

Los liberales peruanos no solo se nutrieron de esas fuentes. Si bien se mostraron críticos de las ideas restrictivas, tanto de la ciudadanía activa como pasiva del liberalismo doctrinario, no fueron necesariamente reacios a soluciones organicistas, como las que finalmente se plasmaron en las constituciones de 1856 y 1860. El derecho al sufragio, obtenido a partir de la pertenencia a determinado grupo social (definido por la posesión de un bien raíz, de un taller, la capacidad de letrado o haber servido al Estado, primero como tributario, luego militarmente), no era del todo distante de la concepción de sociedad compuesta por tres estados de ciudadanos —de propiedad raíz, de industria, y de empleados públicos— que conformaban 12 clases en Pinheiro (1848 [1830]: 94).

2.3 El liberalismo orgánico alemán

Herrera también introdujo a autores del “liberalismo orgánico”: Krause y su discípulo Ahrens, que el propio Pedro Gálvez tomó como una de sus referencias fundamentales.² Según la tabla de materias del Convictorio de San Carlos, en el año 1859 Krause y Ahrens seguían siendo referencias básicas (San Carlos 1852: 12). Por cierto, Ahrens no solo era lectura obligatoria en San Carlos, sino en todo el sistema de educación pública del país. En una circular de 1845 se instruía para que en la enseñanza universitaria del

2. Según el periodista Enrique Alvarado, Pedro Gálvez habría tenido en la filosofía alemana de su época una fundamental fuente de inspiración teórica. Sobre la influencia de Ahrens, señala que “en los ramos del Derecho ha producido Pedro Gálvez una verdadera revolución. Él arregló el estudio del Derecho natural según las teorías racionalistas de Ahrens” (tomado de Basadre 1983 [1939], III: 249).

derecho natural se siguiera las doctrinas de Ahrens, Heinecio, Burlamaqui y Felice (Basadre 1983 [1939], IV: 304).

Si hay una corriente de pensamiento que liberales como los Gálvez descubrieron en el Convictorio de San Carlos y mantuvieron como una de sus fuentes de inspiración doctrinaria, ese fue el liberalismo orgánico alemán. En efecto, la tradición corporativa u orgánica, si bien tiene sus raíces en la filosofía griega —en Aristóteles particularmente— y en la tradición tomista cristiana, en el siglo XIX tuvo su expresión humanista liberal en el llamado krausismo. Al respecto, Fernán Altuve-Febres cita a Gonzalo Fernández de la Mora, quien señala como elementos comunes entre el krausismo y el corporativismo español los siguientes aspectos: a) el individuo no accede de manera voluntaria al cuerpo social; b) no existe el hombre aislado, sino ubicado en un grupo o grupos determinados; c) existen cuerpos intermedios entre la familia (unidad social básica) y el Estado; d) al Estado le corresponde las funciones que no puedan realizar los cuerpos intermedios; d) “en los órganos políticos deberán estar representados los intereses de los distintos grupos sociales” (Altuve-Febres 2010: 180).

Ahrens, discípulo de Krause, fue introducido en las aulas del Convictorio de San Carlos, particularmente en la enseñanza del derecho natural. (Su *Curso de derecho natural ó de filosofía del derecho*, que fuera publicado en 1838, ya tenía en 1841 traducción al español.) Y pronto pasó también al colegio Guadalupe, pero con otro énfasis. A decir de Gálvez, en ese centro de estudios pretendían enseñar al “verdadero Ahrens”.

José Silva Santisteban escribiría un compendio de aquel texto en 1854.³ En su introducción, explicaba que en el Perú existía dos corrientes principales del derecho: la de Heinecio, “que con el prestigio de su antigüedad subsiste en el mayor número de nuestros colegios”, y “la racional de Alemania” (1854: 11). Sobre esta, señalaba, había dos “ramificaciones”:

La escuela carolina que reconoce como fuente del derecho la naturaleza, pero lo confunde con la moral, y concede amnistía a la servidumbre; y la de Guadalupe, que reconoce por fuente á la naturaleza, consagra la distinción entre moral y derecho, y condena toda especie de esclavitud y servidumbre. (Silva Santisteban 1854: 11)

3. *Derecho natural o filosofía del derecho. Compendio escrito por José Silva Santisteban, conforme las doctrinas de la escuela alemana profesadas por Ahrens*, Lima: Tipografía de El Heraldito.

En efecto, si bien había una común concepción orgánica de la sociedad entre krausistas y conservadores, también existían diferencias. La idea de libertad (libertad política, religiosa, entre otras) distingue al organicismo de Krause de las posiciones conservadoras, así como sus nociones sobre la economía y sus fuentes filosóficas racionalistas (Díaz 1989: 205). Por lo demás, la idea “orgánica” conservadora era tradicionalmente estamental, en tanto que el krausismo tendía a una concepción más igualitaria:

El krausismo [...] se inclinaba decididamente por una idea social y pluralista, dentro de la cual desempeñaba un papel central el “espíritu de asociación” y la “unidad de la variedad”; tenían [...] su puesto imprescindible las libertades de culto, enseñanza, pensamiento y expresión, etc. Se trataba, pues cabalmente, de un armonismo descentralista. (Díaz 1989: 206)

En su *Curso de derecho natural*, el propio Ahrens tomaba distancia del corporativismo tradicional:

Distamos mucho de querer desconocer la necesidad de la destrucción, respecto á la mayor parte de las instituciones y corporaciones feudales. Basadas en el principio exclusivo del privilegio, ya no podían convenir á las justas exigencias de la igualdad civil y política. [...] Mas a nuestro tiempo corresponde reparar las faltas del pasado, tomar por brújula en las investigaciones que deben hacerse sobre las instituciones pasadas y presentes, la idea de la humanidad y de su organización variada y armónica, y convencerse de que el cuerpo social no puede existir sin el espíritu corporativo, y sin los órganos que son emanación natural de él. (Ahrens 1841, II: 172)

Ahrens reivindicaba como necesario el “espíritu corporativo”. La libertad individual y la sociabilidad, junto con la igualdad, constituían las tres cualidades de la persona humana (1841, I: 128). El individuo, aunque libre, no puede concebirse sino en asociación, en relación con los otros. De allí que para este autor, el derecho es “cualidad de relación en la vida, y no como una cualidad simple [...] El Derecho designa una cualidad de relación entre muchas personas” (1841, I: 42). En el plano electoral, Ahrens se inclinaba por el sufragio universal, pero en el que pudieran expresarse los diversos “órganos” de la vida social.⁴ De modo similar entendía la doble representación política

4. Según explica Truyol y Serra, para Ahrens: “El sistema se [basa] en el sufragio universal, pero no ‘abstracto y confuso’, cuyo origen ve en Rousseau, sino ‘organizado, según los grandes órganos de la vida y de la cultura’ [...]” (2004: 41).

que, por un lado, expresara los intereses de los componentes territoriales y, por otro, los diversos “intereses sociales” (Truyol y Serra 2004: 41).

3. Asociación e individuos: la conciliación liberal

3.1 González Vigil

González Vigil fue un defensor de la libertad de cultos, así como de la importancia de la educación y de las municipalidades en la sociedad. Si hubo un liberal que luchó contra los privilegios de la Iglesia católica, ese fue él. De allí que fuera excomulgado en más de una ocasión. Y, ciertamente, fue también un promotor de las asociaciones como una manera de fortalecer el tejido social. Es decir, si bien proponía la defensa de las libertades e igualdad individuales, consideraba que la naturaleza social del ser humano requería de las agrupaciones en torno a intereses u objetivos comunes. Así, buscaba conciliar los derechos individuales con una suerte de “armonía” del conjunto de la sociedad, inspirada en concepciones corporativas modernas.

En *Importancia y utilidad de las asociaciones*, González Vigil presenta a las asociaciones como una manera de “controlar” el egoísmo individual:

Uno de los efectos que se van notando en nuestro siglo, y que lo caracteriza y distingue de otros, es que el individuo va figurando y ganando más en el orden social, que antiguamente [...] Ahora la tendencia es a favor del individuo, restringiendo la acción de la autoridad pública, sin dejarle le omnipotencia y tiranía que antes tuviera. Mas por lo mismo que el individuo adquiere más, y piensa más en sí propio, se corre el peligro de que reconcentrado en sí mismo, tenga a la vista solamente sus intereses [...]. (González Vigil 1973 [1858]: 31)

No solo es suficiente la sociedad civil, sino que se hacen necesarias las asociaciones particulares. Estas, que tienen como fin la agrupación de individuos para el logro de un fin social, ayudan a establecer vínculos de solidaridad, inspirando “sentimientos más nobles”, logrando así que aquellos “se acuerden de que no solo existen para sí, sino también para los demás, así como estos también existen para ellos” (1973 [1858]: 31). Para González Vigil, entonces, el individuo no solo se debe a sí mismo, sino a la sociedad. Está lejos de compartir una visión del mundo social compuesto solo por individuos (y un Estado), quienes únicamente se deben a su racionalidad instrumental. Interesante es, por lo demás, el hecho de que, probablemente

siguiendo a Rousseau, distinguiera las “desigualdades naturales”, provenientes de la voluntad de Dios, de las “desigualdades sociales”,⁵ las cuales solo debían existir si se justificaban por el “interés de la sociedad” (1973 [1858]: 48).⁶ Tal es el beneficio de las asociaciones, que González Vigil llega a aprobar las secretas, concretamente la francmasonería, perseguida por la Iglesia católica (1973 [1858]: 33). Lo importante en las asociaciones son los buenos propósitos. De allí que, para el autor, las benéficas merecen reconocimiento especial. Estas, por lo demás, estuvieron entre las que más florecieron en la segunda mitad del siglo XIX.⁷

3.2 “El Progreso”

Ya se mencionaron las principales ideas del periódico *El Progreso*, en el que escribieron Pedro Gálvez, Francisco de Paula González Vigil y Ricardo Palma, entre otros. Como señala Alex Loayza (2005), el Club Progresista, a la par que defendía los derechos esenciales de los individuos, la ampliación de los derechos individuales y la igualdad, concebía a la sociedad como constituida por partes diferenciadas.⁸

En el programa político, presentado en la edición del 29 de diciembre de 1849, se da cuenta de la necesidad de comprender el “cuerpo social” y sus “órganos”:

5. Rousseau distingue la “diferencia natural o física” de la “moral o política”, esta última fundada en los privilegios particulares (Truyol y Serra 2007: 345).
6. Por lo demás, no está de acuerdo con arrebatar a los ricos su riqueza, pero sí con una redistribución: “No están autorizados los menesterosos a arrebatar la superabundancia de propiedad que se halla en las manos de los poderosos, pero se hallan estos obligados a repartirles una parte siquiera de esa superabundancia, para satisfacer el hambre tal vez ocasionada por ella, para vestir la desnudez, y aliviar otras necesidades. Tal es la condición de los que viven en la sociedad, y entonces tendrá sentido puro, racional y cristiano la palabra socialismo” (1973 [1858]: 48).
7. Según las estimaciones de Forment (2003: 285), solo entre 1856 y 1860 se crearon 56 nuevas asociaciones, y entre 1856 y 1885 llegaron a 403 las nuevas asociaciones civiles en el Perú, de las cuales el 45% correspondía a grupos de carácter social. Entre estos, precisa Forment, la mayoría la constituían asociaciones de ayuda mutua, junto con las ligas masónicas (2003: 290).
8. Véase también Altuve-Febres (2010). Como recuerda este autor, los sujetos sociales aludidos en el programa del Club Progresista estaban definidos por “sus fines asociativos” (2010: 181). Sobre los liberales peruanos, Natalia Sobrevilla señala que no estaban exentos de contradicciones, “las cuales son más comprensibles al incorporar en el debate el republicanismo, ya que su prédica individualista no dejó de lado la reafirmación de una cultura moralista y comunitaria” (2004: 227).

Para poder llenar tan árdua misión [sic] preciso era analizar uno á uno todos los órganos y todas las funciones del cuerpo social, y establecer en cada uno de aquellos y en el gran mecanismo de su conjunto el equilibrio á que debe sujetarse el elemento de progreso y el elemento conservador.

Tal como lo hicieran los organicistas alemanes, entre ellos el propio Ahrens, los liberales se distancian de las concepciones corporativas tradicionales, que amparaban el privilegio y la arbitrariedad. De estas fueron sus más duros críticos.⁹ Por otro lado, en una suerte de paralelo entre individuo y unidades territoriales, la autonomía y capacidad de decisión en estas últimas instancias eran consideradas esenciales en la propuesta del Club Progresista (Loayza 2005: 411). De allí la importancia de la descentralización, que buscaba potenciar el poder local reduciendo ciertas funciones controladas por el Ejecutivo, incluso por la persona del Presidente. Los liberales del Club Progresista fueron, entonces, críticos del centralismo, así como del tributo indígena (Loayza 2005: 410).

Sin embargo, desde su primer número, *El Progreso* se mostró congruente con las ideas principales del Club: orden, libertad y economía, tal como aparece en su programa político. Así, la mayoría de los artículos publicados (y de las polémicas con sus oponentes, como los echeniquistas de *El Rímac*), fueron de carácter económico y científico (botánica, medicina, agricultura, etc.). Y en los temas económicos, mostraban su orientación librecambista. Por ejemplo, en el artículo “Prohibición de importar harina”, del 15 de diciembre de 1849, declaran:

La escuela prohibicionista que imperaba en los tiempos del despotismo y de la ignorancia ha ido desapareciendo al paso que la ilustración [sic] han cundido y que los pueblos han avanzado hacia la libertad. [...] Las prohibiciones envuelven en sí una coacción incompatible con los derechos que los asociados obtienen bajo un sistema liberal é ilustrado.

El diario se reeditó en otro momento liberal, previo a la Constitución de 1867. En sus notas editoriales, individuo y sociedad aparecen como un binomio inseparable. Además, el editorialista afirma que la primera garantía

9. En su texto posterior, *Importancia y utilidad de las asociaciones* (publicado por primera vez en 1858), González Vigil distingue las asociaciones de las “corporaciones”, pues entiende que estas tienen una connotación tradicional, de privilegios.

constitucional “debe ser la facultad de hacer u omitir todo aquello de cuya ejecución u omisión no resulta daño á otro individuo ó á la comunidad” (8 de febrero de 1867). No deja de ser interesante que para el autor esa garantía estaba orientada a defender los derechos de imprenta, “locomoción”, “industria”, asociación y cultos. Solo en una segunda garantía constitucional se refiere a la propiedad. Es decir, esta no se encuentra en el primer nivel de derechos individuales, como la asociación; por supuesto, una diferencia sustancial con el liberalismo individualista anglosajón. Asimismo, en esa nota editorial, se declaraba la necesidad de ir contra los hábitos y costumbres, así como los privilegios heredados de los españoles. Esta denuncia fue una constante entre los liberales de los diferentes países de América Latina. Tempranamente, por ejemplo, José María Luis Mora se refería a la “emancipación mental” (Zea 1980: X).

Estas fueron, grosso modo, algunas orientaciones del pensamiento liberal de la época. Un pensamiento inspirado en varias corrientes, en el que el eclecticismo o adaptación a la realidad o los contextos locales parece haber sido una constante. Un liberalismo que, por lo demás, hacia mediados del siglo XIX se mostraba más cerca de conciliaciones organicistas que posiciones netamente individualistas.

En seguida, presentamos la Constitución de 1856 y su propuesta de ciudadanía. Una Carta liberal que expresa ese sentido de inclusión corporativa, aunque, como veremos, algo menos que en la ley de 1834.

4. La Constitución de 1856

4.1 Voto directo y ciudadanía corporativa

En la Convención Nacional, los conservadores buscaron restringir el derecho al sufragio a los alfabetos. Los liberales, por su parte, trataron inicialmente de defender el voto universal. Su propuesta tenía como fin legitimar con una ancha base ciudadana el sistema político. Los indígenas, señalaban, debían incorporarse a la ciudadanía para legitimar el orden político y consolidar la naciente nación, pero, además, lo consideraban como una forma de “redimirlos”. Sin embargo, debido a que las escenas electorales habían marcado negativamente a la opinión pública, los constituyentes liberales tuvieron que abandonar la idea de mantener el sufragio universal

masculino, aunque siguieron defendiendo el voto directo. Este voto era por lo menos una manera de otorgar mayor poder de decisión a la población, pero ya no a todos los hombres adultos, sino a los sectores representativos de sus distintos estamentos. Si bien al abandonar el voto universal los liberales dejaban de lado su aspiración de cohesionar el país en una ciudadanía extendida, los indígenas no eran realmente el sector con quien aspiraban construir una base popular “cívica” de apoyo liberal. Esta se encontraba en las urbes.¹⁰ La solución que se iba consensuando había sido ya planteada en el reglamento de elecciones de 1851: varias condiciones alternativas.

4.1.1 Ciudadanía y sufragio

Un primer detalle a tener en cuenta en la Constitución de 1856 es que esta Carta establece la distinción entre ciudadanía y derecho al sufragio, tal como lo hiciera la ley electoral de 1834. Es decir, no todos los comprendidos como ciudadanos tenían, automáticamente, el derecho a sufragar: “Art. 36º.-Son ciudadanos o se hallan en ejercicio de los derechos políticos, los peruanos varones mayores de veintiún años, y los casados, aunque no hayan llegado a esa edad”.¹¹ En otras palabras, se mantenía en principio el carácter universal masculino de la ciudadanía. Sin embargo, no todos los varones podían sufragar, como quedaba establecido en el siguiente artículo.

¿A quiénes se les conservaba el derecho a elegir? Los debates en torno a exceptuar a los indígenas y mestizos analfabetos de votar habían mostrado lo complejo de esa decisión. La propuesta finalmente aprobada fue una plural corporativa: más de un requisito; al final cuatro, todos alternativos.

Según las actas oficiales de la Convención Nacional (1911), en el proyecto de Constitución aparece la siguiente redacción del artículo 37:

Art. 37. Los ciudadanos gozan del derecho de sufragio, si saben leer y escribir, ó son profesores de alguna ciencia, arte o industria, ó se han retirado

-
10. Es pertinente señalar que, para entonces, en el grupo liberal había ya diferentes apreciaciones respecto de los artesanos. En torno al Club Progresista, por ejemplo, predominaban los librecambistas que se vieron confrontados con estos a inicios de esa década. En todo caso, cuando se establece como requisito del derecho al sufragio el ser “jefe de taller”, no se estará considerando sino a una minoría de ese grupo.
11. ADLPCRP, Constitución de la república peruana dada el 13 de octubre de 1856 y promulgada el 19 del mismo mes.

del servicio en el ejército ó armada, conforme a las leyes. (CRP, Convención Nacional 1911: 11)

Y en la orden del 22 de enero de 1856, se puso a discusión ese mismo artículo. Este ya había cambiado:

Los ciudadanos gozan de derecho de sufragio, si saben leer y escribir, ó son profesores de alguna ciencia; ó arte ó industria, ó gozan de alguna propiedad raíz, ó son jefes de taller, ó se han retirado del servicio en el ejército ó armada, conforme á las leyes. (CRP, Convención Nacional 1911: 109)

Se había agregado “o gozan de alguna propiedad raíz”. Es decir, aparecían cinco posibles requisitos alternativos. A continuación, se señala que José Gálvez trató de no reabrir el debate sobre todo el artículo, al haber sido sancionado como base, y planteó que solo se debatieran los incisos relativos a “profesores de alguna ciencia, ò arte ó industria” y los retirados “del servicio en el ejército ó armada”. Al hacerse la votación sobre esos respectivos enunciados, el primero fue desechado y el segundo aprobado (1911: 108-109). Sobre la calidad de “profesor de alguna ciencia”, podría entenderse que la condición de letrado comprendía automáticamente a aquellos. Por otro lado, en esta fórmula corporativa aparecía la “propiedad raíz”, a diferencia de la de 1834.

El artículo 37 del título VI de la Constitución de 1856 quedó entonces de la siguiente manera:

El sufragio popular es directo: lo ejercen los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen una propiedad raíz, o se han retirado, conforme a la ley, después de haber servido en el Ejército o Armada.¹²

Esta fórmula, con ligera variante, se mantendría en la de 1860. La alternativa de posibilidades, al parecer, dejaba fuera a importantes sectores populares: indígenas y jornaleros de ciudades y campo que no tuvieran propiedad, analfabetos o los que no hubieran servido en el ejército. Pero en la medida en que la mayoría de indígenas que conformaban las comunidades eran propietarios de tierras, aparentemente, cumplirían con el requisito

12. *Ibíd.*

para sufragar. Sin embargo, como señala Jacobsen, el asunto no estaba del todo claro para los contemporáneos:

El vacío entre la noción formalistamente liberal de la propiedad privada adoptada en el Código Civil y las variadas prácticas comunitarias de los campesinos indígenas del Perú abrió la puerta a un prolongado debate sobre si los últimos eran propietarios de sus tierras y disfrutaban de la correspondiente protección de la ley. (Jacobsen 1997: 140; traducción propia)

Así, Jacobsen cita el caso del alcalde del Cusco, Francisco Garmendia, quien en 1858 solicitaba al gobierno central se le aclarase si los campesinos de las comunidades eran propietarios y, por tanto, si tenían derecho a sufragar en las elecciones. Según Garmendia, los comuneros no eran propietarios sino “simples poseedores del derecho de usufructo; ninguno de ellos tiene la posibilidad de vender sus parcelas, ni de pasarlas a sus herederos” (Jacobsen 1997: 140-141; traducción propia). Las dudas no se reducían a los ámbitos locales, sino que se extendían a la propia élite política del país. Como veremos más adelante, el propio Manuel Pardo era contrario a considerar a las comunidades como propietarias, entendiéndolo que sólo eran sujetos en posesión de tierras.

La respuesta del ministro de Gobierno, José Simeón Tejeda, al alcalde Garmendia, fue recordarle que los comuneros habían ganado ese derecho a partir de la ley de 1828 (Jacobsen 1997: 141). Esta defensa de la propiedad indígena por parte del liberal Tejeda, opuesta a la opinión de Pardo (unos años más tarde), mostraría la diversidad de puntos de vista respecto de este asunto, incluso entre los liberales y, probablemente, un tránsito generacional en ese mismo grupo.

Por otro lado, los demás sujetos populares, pertenecientes también a otro cuerpo social, los “gremios”, se verían afectados con la nueva fórmula. Por una parte, la Constitución del 1856 daba a los “jefes de taller” acceso directo al derecho al sufragio, pero, por otra, dejaba fuera al resto, si no se era letrado (o se tuviera una propiedad, algo menos probable). Así, se garantizaba la presencia de representantes de esos cuerpos gremiales, pero solo de las “cabezas”. Acaso esa solución haya tenido que ver con el alejamiento paulatino, pero ya más o menos evidente, de algunos liberales respecto de los artesanos. Las diferencias en materia económica, unos a favor

del librecambio y otros del proteccionismo, separaron el proyecto liberal de la “masa artesanal”.

En efecto, algunos de los liberales se distanciaban de las “masas” para enfocarse en las “élites” populares, la “sociedad civil” de entonces. Como señala Monsalve, los liberales intentaron centrarse en los ciudadanos organizados y, en el caso de los artesanos, se esperaba que esas asociaciones desarrollaran mecanismos de control “moral” sobre las masas. Un sector del liberalismo se tornaba en republicanism (Monsalve 2007: 232-233).

El efecto sobre los trabajadores artesanos sería muy distinto en Lima que en las provincias. En 1876, mientras en la capital los artesanos pobres, que no pagaban patentes, sumaban 5620, en las provincias alcanzaban 70.757 (Hunt 1973: 95). Si a este dato le agregamos el hecho de que el analfabetismo era más alto en las provincias, especialmente en la sierra del país, podemos darnos una idea del efecto de esta nueva definición de ciudadanía en el mapa político nacional. Si bien la lógica corporativa se mostraba “plural”, como fue definida tanto en 1856 como en 1860, era un avance en lo que respecta a constituir un camino de acotamiento del derecho del sufragio, hacia una ciudadanía más urbana y con menos peso en las poblaciones de la sierra y la llamada montaña. Pero la exclusión de jornaleros y trabajadores dependientes dejaba sin un potencial apoyo social urbano, nada deleznable, a las causas liberales. Esta fórmula constitucional sería un paso en contra de lo que aparentemente constituía un anhelo de los liberales: una base urbana popular. Como veremos más adelante, los intereses económicos contrarios serían otro aspecto que incidiría contra esta alianza.

Así, la lógica corporativa buscaba incluir de manera restrictiva, pero asegurándose la representación de las diversas partes o grupos sociales.

El otro requisito, haber servido en el ejército o la armada, aludía a la pertenencia a otro importante cuerpo, el militar. Ciertamente, el hecho de que los retirados del ejército o la armada pudieran sufragar, permitía no solo a los oficiales el acceder a ese derecho, sino también a algunos sectores populares, particularmente los mestizos e indígenas. En efecto, frente a la profunda resistencia a los enrolamientos militares, los indígenas terminaban siendo los que más “cumplían” con la patria, pero sin que ello les diera, como contrapartida, derechos. Había también una motivación adicional: la ilusión de poder “enganchar” una ciudadanía popular con ciertos idearios patrióticos y, eventualmente, generar una relación de apoyo o soporte

electoral. El modelo de ello era Chile y las guardias nacionales. Sin embargo, el recorte del voto analfabeto (aunque se les permitiera a algunos sufragar) y el hecho de cumplir otros requisitos debilitaban el poder de los líderes de la sierra.

Esta fórmula híbrida de ciudadanía dejaba abierta la puerta a un importante sector de diferentes estamentos sociales. Pero el resultado derivado de la “pugna constitucional” por la ciudadanía dejaba fuera a importantes grupos (como los jornaleros) que, según su concepto, debían sumar a su causa. En 1860, la disputa por el sufragio se orientará hacia el cuarto requisito, buscando cambiarlo por otro más inclusivo: el pago del tributo.

Capítulo 9

El equilibrio corporativo

CON LOS CAMBIOS EN EL DERECHO AL SUFRAGIO, en la Constitución de 1860, se consolidaba el carácter corporativo de la ciudadanía. Producto de la reacción conservadora contra la Carta liberal de 1856, la de 1860 significó un ajuste de posiciones.

Si bien, como veremos, en el debate constitucional de ese año hubo intentos por restringir el derecho al sufragio, concretamente, por reducirlo entre los indígenas, ello no prosperó.

Antes de exponer los detalles del debate sobre la ciudadanía en 1860, presentaremos el contexto de la reacción antiliberal que dio origen a ese nuevo proceso constituyente. Posteriormente, mostraremos algunos indicios de los efectos de esa fórmula corporativa en la población electoral. Finalmente, daremos una mirada comparativa de América Latina para ubicar la particularidad del caso peruano.

1. Las rebeliones contra la Constitución liberal

La vigencia de esa Constitución duraría muy poco. Las resistencias fueron muchas. Para empezar, de una Iglesia católica que hizo suya la lucha contra sus principios. Sus condenas contra esa Carta Magna tuvieron un fuerte impacto en el debilitamiento del apoyo popular a la Constitución liberal. Por otro lado, la figura disminuida del Presidente conllevaba un temor a la anarquía, además de los recelos del propio Castilla y de otros líderes. El voto directo, para algunos, podía socavar el control de los caudillos locales

y provinciales, los electores en “representación” de la multitud ciudadana, y, para otros, constituía una puerta a la amenaza de las mayorías “incultas”.

En 1854, las provincias se habían rebelado contra la corrupción de un Estado a favor de la élite limeña y de la costa central; es decir, contra ese centralismo que mostraba su lado más turbio. Sin embargo, no todos sus líderes eran precisamente liberales. Ciertamente, hubo defensores de los avances de dicha Constitución, pero ello no bastó. Las protestas se sucedieron desde los mismos días de debate constituyente. A decir de Fernando Armas, el 20 de abril de 1855 se produjo la primera movilización contra la “descatolización del país” (Armas 1998: 87). A esta le siguieron otras más, en el interior, como las que dieran lugar a las actas de protesta en Arequipa y Cusco. Además, la prensa escrita se constituyó en otro escenario de lucha entre conservadores y liberales. A *El Católico*, aparecido para defender los intereses de la Iglesia católica y protestar contra cualquier tipo de tolerancia a otras creencias, le salió al frente *El Católico Cristiano* (Armas 1998: 87, 89) y otros periódicos más, en uno y otro bando, en diversas ciudades del país.

Una vez aprobada la Constitución, la reacción conservadora continuó y se expresó en revueltas que el propio Presidente tuvo que afrontar. Además, la Convención Nacional, dominada por los liberales, entró en conflicto con el Ejecutivo. En ese contexto y estando Castilla fuera de Lima, debelando uno de los levantamientos, el subteniente José Cuba ingresó al local donde sesionaban los convencionalistas y, viviendo a Castilla, obligó al cierre del mismo (2 de noviembre de 1857). A pesar de la resistencia, la Convención Nacional fue finalmente disuelta. El comandante Arguedas, superior de Cuba y autor intelectual de este hecho, no habría recibido órdenes de Castilla y más bien este lo reprendió después, como consta en las cartas que le enviara posteriormente. Sin embargo, tampoco fue enérgico en la sanción y, más bien, aprovechó el hecho para cerrar la Convención Nacional.

En *El Constitucional*, los liberales negaron que ese complot militar hubiera tenido el apoyo del pueblo de Lima (14 de abril de 1858, número 9: 33-34). Sin embargo, tampoco se puede afirmar que se defendiera masivamente a la Convención. También sostenían, minimizando los hechos, que en los pueblos de Jauja, Colca y Chongos se habían publicado declaraciones en contra de la Constitución de 1856, y en Ayacucho, actas a favor y

en contra de una reforma.¹ En el acta de los que promovían la reforma, criticaban, según cita *El Constitucional*, “el procedimiento hostil de la Convención para con el clero, los empleados, los militares, y el Gobierno, sobre lo avanzada que era la Constitución, contraria á los intereses y convicciones de los pueblos, sobre el sufragio directo” (*El Constitucional*, 14 de abril de 1858, número 9: 34). Luego les secundarían en Trujillo donde, según la nota recogida en *El Comercio*, reivindicaban el levantamiento popular de 1854, acusaban a Castilla de manipular a la Convención y buscaban que se respetase la religión y el clero (16 de diciembre de 1856). En defensa de la Convención y la Constitución de 1856, se habrían manifestado en los siguientes días grupos en Castilla (Contumazá), Cerro de Pasco, San Lorenzo de Matará, Yauyos, Huaraz, Callao, Hualgayoc, Cajamarca y Lima. Los argumentos empleados giraban en torno a la igualdad individual, entre otras ideas. Así, en Huaraz, los ciudadanos firmantes expresaban:

[...] aceptan con la mas decidida y espontanea voluntad la Constitución, porque ella establece verdaderamente la igualdad, sin dejar privilegios que la destruyen; porque declara una justa proporcion en las contribuciones; porque destruye la esclavitud; porque prohíbe el barbaro sistema reclutamiento, y por otros muchos artículos conformes con el sistema republicano y democrático. (*El Comercio*, 17 de diciembre de 1856)

La igualdad reclamada estaba relacionada con los tributos, y apoyaban el hecho de que la Constitución les garantizase una “justa proporción”. Otro aspecto muy sensible a los ciudadanos era el reclutamiento. Los firmantes del acta reivindicaban la calidad republicana y democrática del sistema. En Yauyos, subrayaban también el valor de la Constitución como garantía frente a las arbitrariedades y los impuestos del clero: “Dan gracias a la Convención, que les da garantías contra las demasias de las clases privilegiadas,

1. Sobre el acta a favor de la reforma de la Constitución, los liberales subrayan los intereses personales y de grupo que los movía, pues los opositores a la Carta de 1856 en esa ciudad buscaban “que no se privase al jefe de la Nación de la facultad de ascender, á lo menos en el campo de batalla; y que no se introdujesen novedades que como el desafuero eclesiástico y militar, ofenden altamente las afecciones de los pueblos” (*El Constitucional*, 14 de abril de 1858, 9: 34). El interés de perpetuar el clientelismo puede haber venido acompañado de otros intereses relativos a la Iglesia católica, los militares y, sin duda, el voto popular. Según los liberales de *El Constitucional*, el acta habría sido firmada por militares, clérigos e incluso escolares.

y le piden la abolición de diezmos, primicias y obvenciones” (*El Comercio*, 10 de diciembre de 1856).

Por su parte, los conservadores tuvieron en *El Católico* su órgano de difusión más importante. El tema religioso, sin duda, había sido el más sensible, provocando el levantamiento no solo de ciudadanos, sino de muchas mujeres (Sobrevilla 2007: 202). Arequipa fue el centro de la sublevación. Su obispo, José Sebastián Goyeneche, se había rehusado a jurar la Constitución y, al poco tiempo, los arequipeños se levantaban en armas contra el gobierno. Muchos de ellos habían apoyado a Castilla en la revuelta de 1854. A decir de Sobrevilla, este conflicto expresaba también las luchas regionales (2007). En efecto, Moquegua y Ayacucho se sumaron a los sublevados, además de Piura en el norte. Sin embargo, los rebeldes fracasaron en su intento de incorporar al Cusco, clave para conformar un bloque sureño. Nuevamente, el sur andino, liderado por Arequipa, se presentaba como la fuente del antagonismo al poder de turno en Lima. El fracaso de la rebelión conllevó el castigo ejemplar de Arequipa: pasó a depender directamente del Poder Ejecutivo y, aunque tal medida pronto quedó sin efecto, por un tiempo se mantuvo dependiente en algunos aspectos administrativos (Sobrevilla 2007: 208).

En 1858, Castilla, victorioso en Arequipa, convocó a elecciones y lanzó su propia candidatura. Como era de prever, ganó. En el bando opositor estaban sus antiguos aliados, los liberales. Diferentes generaciones de este grupo ideológico se juntaron entonces: Francisco de Paula Vigil, Benito Laso, Francisco Javier Mariátegui, José Gálvez y otros que tuvieron como órgano de difusión *El Constitucional*, donde plantearon de antemano su idea de una nueva Carta Magna.

El Congreso se instaló en 1858 pero, dos años más tarde, se convocaba a nuevas elecciones para el Congreso que se encargaría de redactar la nueva Constitución. Además, se le preguntó a la ciudadanía sobre el alcance de sus poderes. Según las cifras estimadas, habrían votado en esa consulta popular 707.955 ciudadanos, habiendo expresado su apoyo a una reforma constitucional 520.979 (Basadre 1983 [1939], III: 376). Sin embargo, esas cifras no concuerdan con el estimado de la población masculina adulta del censo de 1862: 554.371 (Pini 1972: 47). Resulta difícil suponer que absolutamente todos los ciudadanos, sin excepción, hayan podido cumplir los requisitos

establecidos en la Constitución vigente. Esto muestra, además, el manejo político de los registros de electores.

De todos modos, no parece que hubo un apoyo popular organizado y masivo en el ámbito nacional a favor de las posiciones liberales y, en particular, del derecho al voto directo. Ciertamente, había más de un tema de reforma, entre ellos los privilegios de la Iglesia recortados en 1856, cuestión sensible para un importante sector de la población nacional. El hecho es que, sin siquiera tener un lustro, la Carta liberal y su propuesta de voto directo pasaron a ser revisadas con el visto bueno de la población. Sin duda, hubo fraude en esa consulta y las cifras lo muestran. Sin embargo, según refiere Basadre, no hubo una participación entusiasta por parte de la ciudadanía (1983 [1939], III: 373). Sobre este tema volveremos en el siguiente capítulo, pues da cuenta de un hecho más profundo: la debilidad del apoyo social de los liberales. Al mismo tiempo, en la nueva Constituyente tampoco tuvieron supremacía los conservadores a ultranza, como el propio Herrera. La Constitución de 1860 fue más bien una conciliación moderada entre ambos bandos. Ella regiría hasta el siglo XX, siendo la más duradera de nuestra historia republicana.

2. 1860: Ajustes y consolidación del “pacto” corporativo

2.1 La condición capacitaria y el proyecto de reforma de Herrera

En 1860, Herrera publicó su *Proyecto de reforma constitucional*, en cuyas primeras páginas daba cuenta de las razones del rechazo a la Constitución de 1856. Los aspectos referidos a los recortes de las prerrogativas y condición de la Iglesia católica y el debilitamiento del Poder Ejecutivo figuraban como dos de las más importantes causales de la reforma.

Más allá de esos temas, Herrera también formuló una propuesta respecto de la ciudadanía. Nuevamente, como lo hizo en la década de 1840, trató de proponer requisitos de acceso al sufragio aplicables a todos por igual y no alternativos. Es decir, salirse de la solución corporativa (sancionada en la Constitución de 1856). Para ello, sabiendo que su proyecto debía discutirse, Herrera presentaba una propuesta menos excluyente de ciudadanía.

En efecto, luego de la azarosa década de 1850, Herrera parecía haber virado hacia una concepción de ciudadanía política menos cerrada, al menos para los iletrados indígenas. En su *Proyecto*, título III, artículo 12, de la ciudadanía, Herrera proponía: “Son ciudadanos activos, los vecinos del lugar que sean casados ó viudos, ó hayan cumplido 21 años, con tal que esten inscritos en el Registro de los ciudadanos aprobado dos años antes” (Herrera 1860: 5).

En sus páginas iniciales, el autor dejaba establecido que “La ciudadanía activa solo se suspende por falta de inteligencia, de libertad ó de probidad. Se pierde de las maneras que siempre se ha perdido” (VIII). Ciertamente, ello era cierto, salvo por un detalle, estipulado en el inciso primero del artículo siguiente, relativo a la suspensión de la ciudadanía:

[La ciudadanía se suspende:] 1°. Por falta de inteligencia: en los que tienen algun defecto mental, que les impida obrar con pleno conocimiento y reflexion; y en los que no saben leer y escribir, siendo vecinos del lugar, donde, segun la ley, deba saberlo el ciudadano activo. (Herrera 1860: 6)

De esta manera, si bien en teoría todos los varones mayores de 21 años podían ser ciudadanos, Herrera proponía la suspensión de ese derecho de sufragio, entre otras razones, por no saber leer y escribir “donde, según la ley, deba saberlo el ciudadano activo”. En su *Proyecto de reforma* no da más detalles. ¿Acaso podríamos suponer que, siguiendo lo establecido en la Constitución de Huancayo, se refería a lugares donde hubiera escuelas de instrucción primaria?² El enunciado deja dudas al respecto. ¿O acaso iba a proponer más adelante, como en la Constitución de Huancayo, una barrera temporal a esa concesión?

En el *Proyecto de reforma*, Herrera también plantearía su propuesta de Senado conservador. Siguiendo a Pinheiro, desarrolló un modelo de Senado que fuera elegido según las profesiones. Sin embargo, no siguió estrictamente los tres estados (subdivididos en 12 clases) de Pinheiro, sino que los “adaptó”

2. Si el criterio a considerar eran las condiciones educativas, en realidad, vivir en la mayoría de los pequeños poblados y comunidades del país hubiera permitido estar exceptuado de ese requisito. Al menos eso se puede deducir de los estimados del alcance de la educación por ese entonces: según Basadre, Castilla anunció, en un mensaje al Congreso de 1847, “me es satisfactorio decir que frecuentan las escuelas de la República veinte nueve mil novecientos cuarenta y dos alumnos” (1983, III: 304).

al país. Por ejemplo, incluyó al clero y los “capitalistas”. Así, las ocupaciones representadas serían: carrera política; Hacienda; magistratura; clero; ejército y la marina; carrera parlamentaria; profesiones científicas; propietarios de predios (con renta de cuatro mil pesos); mineros; comerciantes; y capitalistas (1848 [1830]: 22-23). Esto constituía una adaptación nacional a una fórmula corporativa de “Senado conservador”, en la que la élite de cada sector profesional estuviera representada. En esta concepción de Senado, dejaba de lado a los artesanos, más aún a los campesinos y jornaleros, en suma, a la gran masa popular. Y, curiosamente, los propietarios, al parecer, estaban en desventaja: a ellos se les exigía una altísima renta. Para hacernos una idea, en la Constitución de 1860 uno de los requisitos para ser candidato a senador era el tener una renta de mil pesos (o ser profesor de alguna ciencia). Herrera, entonces, estaba lejos de privilegiar la representación de los propietarios.

Corporativo en la representación y más uniforme en cuanto los requisitos de ciudadanía, Herrera defendería hasta el final de su vida política el criterio capacitario (de la “inteligencia”) como el más importante para acceder al derecho al sufragio. Sus argumentos en este sentido serían retomados décadas más adelante. Por lo pronto, como en el caso de sus posiciones sobre la Iglesia católica, estas propuestas tampoco tuvieron la aceptación necesaria para ser aprobadas.

2.2 El debate constituyente sobre ciudadanía

2.2.1 Las condiciones alternativas de acceso al sufragio

El tema religioso fue el centro de los debates iniciales. Aunque no se aprobó el proyecto a favor de los fueros eclesiásticos —lo que, por cierto, motivó que Herrera abandonara la presidencia del Congreso—, sí hubo reformas constitucionales en esa materia. Herrera, por un lado, y Silva Santisteban, por otro, lideraron el debate sobre la tolerancia de cultos. Los constituyentes aprobaron por unanimidad que “la nación profesa la Religión Católica, Apostólica, Romana”. Sin embargo, la diferencia de opiniones se dio sobre el enunciado siguiente, “y no permite el ejercicio público de otra alguna”: 79 votaron a favor y 12 en contra.³ El congresista Latorre pidió que se

3. CRP 1860: 112.

constara su posición en contra. Una vez superado este tema medular, los otros artículos constitucionales pasaron con más rapidez.

El título VI, dedicado a la ciudadanía, tiene dos diferencias sustanciales respecto de la Carta anterior. En primer lugar, aunque no hace referencia a otro tipo de elección, eliminó la del sufragio popular directo, con el que se iniciaba el artículo 37 de la Constitución anterior. En el artículo 28 se establece que el ejercicio del derecho de sufragio se haría con arreglo a una ley. Así, se abriría la posibilidad de volver al sufragio indirecto. Si revisamos el diario de debates de ese Congreso, comprobamos que la intención de la mayoría era abandonar el sufragio directo, pero dejar fuera de la Constitución la referencia al sistema electoral, lo que permitía dejar abierta la posibilidad de un cambio a futuro. Probablemente, una fórmula de conciliación con los liberales que aún se oponían a volver al sistema indirecto.⁴

Sobre los requisitos para ejercer la ciudadanía, básicamente se mantuvo la lógica censitaria corporativa: "Artículo 38.- Ejercen el derecho de sufragio, todos los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen alguna propiedad raíz, o pagan al Tesoro Público alguna contribución".⁵ Para aprobar ese artículo, se le dividió en las siguientes partes:

1. "Ejercen el derecho a sufragio todos los ciudadanos que sepan leer y escribir", todos los votos;
2. "ó sean jefes de taller", todos los votos;
3. "ó tengan alguna propiedad raíz", aprobada por 66 votos contra 21;
4. "ó pague al tesoro público alguna contribución", todos menos 8.
5. El ejercicio del sufragio será arreglado por ley, todos los votos.⁶

El primero y el segundo requisito obtuvieron todos los votos a favor. Curiosamente, el tercero, referido a los propietarios, no. Si bien fue

4. Sobre el sufragio directo, el congresista José María Pérez, miembro de la comisión que elaboró el proyecto de reforma constitucional, expresó: "Como ha manifestado el H. Sr. Zegarra visto el voto general de la opinión tan exactamente pronunciada contra el sufragio directo, y atendidos los resultados que ha producido en su pequeño y pasajero ensayo, la comisión no hubiera puesto reparo alguno en abolirlo, á no haber mediado la consideracion que acaba de enunciar [...] La multitud no puede tampoco elevarse mas alla del primer grado de superioridad que posa encima de ella" (CRP 1860: 211-212).

5. ADLPCR, Constitución política del Perú, 10 de noviembre de 1860.

6. CRP 1860: 212.

finalmente aprobado por 66 votos a favor y 21 en contra, resulta un dato interesante. La propiedad, asociada a los derechos ciudadanos en el pensamiento liberal clásico, no parecía ser, en el Perú de entonces, la evidente carta de ciudadanía o, en este caso, del derecho al sufragio. Si bien se establecía claramente la barrera económica para ejercer la representación, en el ámbito del derecho al sufragio, no parece haberse extendido un criterio, aparentemente, tan caro a las clases dominantes. ¿Por qué no obtenía la propiedad la misma unanimidad que los otros requisitos? Sobre esta pregunta volvemos en seguida.

El cuarto requisito, cambiado en 1860 y aprobado con ocho votos en contra, otorgaba el derecho al sufragio a todos los contribuyentes (reemplazando a la condición de retirado del ejército o la armada). Al modificarse esa cuarta condición, se volvía a abrir el acceso a los contribuyentes. Sin embargo, en adelante, la contribución personal tendría una historia irregular y azarosa. Si bien hacia 1867, el número de jornaleros que pagaban impuestos en el país alcanzaban las 400 mil (Peloso 2001: 18), este tributo fue al poco tiempo abolido por el nuevo gobierno. Por otro lado, en 1869 se establecería el impuesto al salario, aplicado a las principales profesionales del país, al que se sumó el de patentes, pagado de acuerdo con cada gremio o industria (Basadre 1983 [1939], V: 148-149). En el campo, el tributo sobre los indígenas no volvió a alcanzar los niveles registrados antes de 1854, pero constantemente hubo formas de "contribuciones" que buscaron recuperar esos ingresos en el ámbito local.

El quinto punto a votar fue si dejar a la regulación de una ley posterior el carácter del sufragio (directo o indirecto). En realidad, el sufragio directo ya habría perdido defensores. Se consideraba, según el congresista Pérez, que "el terreno no estaba todavía dispuesto para hacer fructificar esta mejora [...] Las elecciones populares vinieron á ser, por esta causa, talleres de disolución social [...]".⁷

2.2.2 Propiedad, indígenas y derecho al sufragio

Como señalamos, el requisito que menos votación a favor tuvo fue la de poseer una "propiedad raíz". Una hipótesis para entender esta menor

7. *Ibid.*, p. 212.

aceptación podría ser que la élite limeña se sustentaba básicamente en las finanzas y el comercio y que, por tanto, no se habría desarrollado una concepción liberal tan “principistamente” a favor de la propiedad. Sin embargo, ni el sustento de la riqueza capitalina ni la debilidad de las élites terratenientes parecen razones suficientes para entender los votos en contra o, al menos, para una aprobación no tan entusiasta de la propiedad como condición de ciudadanía. En nuestra opinión, ello habría estado más relacionado con quienes eran los propietarios de tierras más numerosos en el Perú de entonces: los comuneros indígenas.

En efecto, esta razón parece estar detrás de aquella menor aprobación. Y también del pedido que hicieron los congresistas Secada e Irribarren, semanas más tarde, a fin de que se interpretaran como necesariamente complementarios los dos últimos requisitos (Congreso 1860: 420). Es decir, que ya no fuera suficiente tener una propiedad raíz o pagar impuestos, sino que debían cumplirse ambas condiciones al mismo tiempo (o, en su defecto, cumplir el primer o el segundo requisito: saber leer y escribir o ser jefe de taller). En defensa de este cambio, el congresista García del Barco argumentó que, en realidad, nadie que no tuviera propiedad pagaba impuestos. Por tanto, ese cuarto requisito se trataba de una “clase imaginaria, no existe en el país” (Congreso 1860: 422). García del Barco explicó que ese ajuste restrictivo tenía por objetivo el “regular las funciones eleccionarias en todos los pueblos del interior que, casi en su inmensa mayoría, son todavía incultos” (Congreso 1860: 421). Esas poblaciones indígenas estaban comprendidas por trabajadores que servían en las haciendas y que no tenían tierras en propiedad, así como por pequeños propietarios, quienes sí podían acceder al sufragio. Pero García del Barco ponía en duda ese derecho:

[Los indígenas] de las poblaciones tienen algunos palmos de tierra, cuyos productos no bastan á satisfacer sus primeras necesidades; y la ignorancia de unos y otros; y su adversion a las cosas públicas los hacen incapaces del ejercicio del sublime derecho del sufragio. (Congreso 1860: 422)

Silva Santisteban se opuso a esa modificación, pero no por estar convencido del civismo de los indígenas, sino porque consideraba necesario que el país apostara al carácter formativo de los actos electorales, igual que las costumbres. Así, la defensa de Silva Santisteban no se basa en la

convicción de que era necesario formar a los ciudadanos indígenas, como a los niños (Congreso 1860: 421).

En esta ocasión, la votación fue muy ajustada, siendo apenas rechazada esa iniciativa por 45 votos contra 41 (Congreso 1860: 423). Esta escasa victoria, abriendo la nueva década, avizora nuevas tendencias respecto del derecho al sufragio indígena.

2.3 La ley electoral de 1861

2.3.1 El sufragio indirecto

Nada más aprobada la Constitución de 1860, se inició el debate en torno a su consecuente ley electoral. Como se ha señalado, la Constitución de 1860 no se manifiesta sobre el tipo de sufragio (directo o indirecto), dejando esa precisión a la ley electoral.

En el debate sobre este asunto, rápidamente el sistema indirecto ganó terreno. En la memoria aún quedaban las masas “incultas” tomando las calles, y una minoría que presenciaba la política como un acto sin sentido, tanto por la corrupción política (de la que los populares capituleros eran sus personajes más visibles), como por el peso de las multitudes.

Ciertamente, el sufragio indirecto no restringía la corrupción, pero sí la hacía menos onerosa, pues mediatizaba el poder del voto popular en cada ámbito local. Unas elecciones directas, de carácter nacional, daban más peso al poder financiero, poder que otorgaría mayor ventaja a quienes controlaban el Estado y a algunos miembros de la nueva plutocracia capitalina. De allí que, aparte de las escenas de violencia popular, el rechazo al sufragio directo también estuviera asociado a más corrupción y menos participación activa de los notables locales.

Además, el sufragio indirecto permitía el control local de la voluntad popular por parte de los caudillos o notables. Ya las constituciones de 1856 y 1860 habían dejado de lado la masiva participación popular (dañina y corrupta a los ojos de los notables de las capitales), eliminando el sufragio universal masculino.

Así, el retorno al sufragio indirecto complementaría el uso de las fórmulas plurales y alternativas de sufragio, permitiendo ambas mantener el “equilibrio corporativo”.

2.3.2 Los electores de parroquia

En la ley electoral de 1861, por otro lado, se retira la concesión a los analfabetos indígenas para que puedan ser electores de parroquia.

Artículo 7° - Para ser elector se requiere:

1°.- Ser ciudadano en ejercicio;

2°.- Saber leer y escribir;

3°.- Ser natural o vecino de la parroquia.⁸

Se volvía al requisito de letrado sin excepciones para ejercer ese cargo, establecido en las leyes electorales de 1839 y 1849. Se revertía la ley de elecciones de 1851 que, en su artículo 27, inciso 3, establecía como uno de los requisitos de elector "Saber leer y escribir, excepto los indijenas que pagan contribuciones"⁹ Curiosamente, esa ley fue firmada por Rufino Echenique y Bartolomé Herrera y la de 1849 por Ramón Castilla, junto con Juan M. de la Mar.

Al no pagar contribuciones, esa excepción caía por su propio peso. Las legislaciones concesivas a los electores de parroquias indígenas, como en las legislaciones de 1834 y 1828, quedaban atrás.

Así, si bien se mantenía la fórmula corporativa y los analfabetos podían votar, a partir de 1861 se volvía a restringirles el acceso a los colegios electorales.

3. Los efectos (desiguales) del orden corporativo: los registros cívicos

Cuando en 1844 venció la fecha señalada por la Constitución de 1839 para eliminar la excepción a indígenas y mestizos de la condición de alfabeto para sufragar,¹⁰ como hemos visto, el volumen de ciudadanos se restringió severamente. Sin embargo, pronto se volvió a ampliar el plazo de la excepción a esas poblaciones, a pesar del fuerte rechazo de los conservadores, con Herrera como su orador más ilustre. Posterior a ello, se habría ampliado considerablemente la ciudadanía en las zonas rurales, particularmente en

8. ADLPCRP, Ley orgánica de elecciones, 4 de abril de 1861.

9. ADLPCRP, Ley de elecciones, 29 de diciembre de 1851.

10. Se los exceptuaba en las localidades donde no hubiera escuelas de educación primaria.

los Andes. En 1856 y 1860, se probaron fórmulas corporativas que permitieron superar la alternativa de las excepciones. Ello volvió a restringir el voto en aquellas zonas del país, pero no tanto como en 1847. El requisito de ser propietario permitía acceder al sufragio a los indígenas con parcelas pero, respecto de la propiedad comunal, hubo diferencias de criterios. Por otro lado, con el avance de las haciendas, la propiedad indígena debió haberse reducido paulatinamente. Si a esto añadimos los factores políticos (incluyendo la guerra y la reconstitución de relaciones en la posguerra), es de prever que los niveles de acceso al sufragio debieron haber sido bastante variables, al menos en las zonas rurales.

De todos modos, los registros cívicos posteriores a 1860 pueden darnos algunas referencias. Como requisito de las elecciones convocadas en 1868, se elaboraron nuevos registros cívicos, basados en los datos del censo de 1862. A continuación presentamos algunos de estos registros conservados en el Archivo General del Congreso de la República (AGCRP). En Lima, según el registro cívico de la parroquia de Santa Ana,¹¹ 2752 ciudadanos estaban aptos para sufragar. La mayoría de ellos eran artesanos, mestizos o de origen afroperuano. La parroquia de Santa Ana constituía para entonces el tercer cuartel, salvo algunas calles que pertenecían al segundo (Cosamalón 1999: 54). Ese tercer cuartel, para el censo de 1876, tenía 21.162 habitantes. Ello significa que los ciudadanos en ejercicio constituían el 13% del total de su población. Sin duda, una cifra alta para la época (una vez eliminado el voto universal masculino).

En el mismo departamento de Lima, en la provincia de Canta, los datos eran algo distintos. En el registro del distrito del mismo nombre,¹² se listan 168 nombres de ciudadanos con derecho de sufragio. Sin embargo, la numeración llega hasta 178. Según el *Diccionario geográfico estadístico* de Paz Soldán (1877: 726), quien recoge los datos basados en el censo de 1862, la población de ese distrito alcanzaba los 3393 habitantes. Ello da un 5,2% de votantes. Es decir, menos de la mitad que en el barrio popular limeño de Santa Ana.

11. AGCRP, Actas electorales de Lima. Registro cívico de la parroquia de Santa Ana extractado por la prefectura del censo de 1862, 1868, legajo 4.

12. AGCRP, Actas electorales de Lima. Registro cívico del distrito de Canta, 1868, legajo 4.

Esta cifra es más o menos el promedio que se repite en otros registros cívicos de poblados serranos. En Yungay,¹³ departamento de Áncash, el registro da cuenta de 587 ciudadanos en ejercicio, la mayoría hombres casados (salvo los muy jóvenes), agricultores o labradores. Es decir, un pueblo definido por su actividad agraria. Siguiendo los datos del *Diccionario* de Paz Soldán, el distrito de Yungay habría tenido en 1862, 14.458 habitantes. Ello da como porcentaje de ciudadanos en ejercicio un aproximado de 4%. Entre los distritos del sur andino, encontramos el libro de registro de Paucartambo.¹⁴ Sumadas las cifras hoja por hoja, dan un total de 240 ciudadanos inscritos. En 1862, el total estimado de la población de ese distrito fue de 4506 (Paz Soldán 1877: 723, 733). Ello da como porcentaje de ciudadanos en ejercicio, un aproximado de 5,3%.

Aunque elaborado cuatro años antes, en 1864, es interesante revisar también el caso del registro de la provincia de Moquegua.¹⁵ Según datos recogidos en el *Diccionario* de Paz Soldán, esta tenía una población de 26.855 habitantes (1877: 739). Según datos del censo de 1862, recogidos en Pini (1972: 79), el total de la población de dicha provincia llegaba a 29.209. En un comunicado previo a las elecciones, Jorge Zapata, subprefecto de la provincia, expresaba que el número de ciudadanos con derecho de sufragio en la parroquia era de 1219, y en toda la provincia, de 4784. Informaba que hasta esa fecha se habían extendido 1187 cartas de ciudadanía en esa parroquia, y remitido 2890 a los demás pueblos de la provincia. Es decir, estaban aptos para votar 4077 peruanos, quedando pendiente enviar dicha carta a más de 700 ciudadanos. En cualquier caso, si tomamos la cifra de 4784, podemos estimar que el porcentaje de ciudadanos registrados representaba un 16% de su población total. Estos porcentajes son bastante altos para la época, probablemente al nivel de los mejores barrios de ciudades como Lima. Un dato a tomar con cautela, como los de todos los registros cívicos de la época. Sin embargo, es posible que se deba a manejos políticos pero

13. AGCRP, Actas electorales de Ancash. Registro cívico del distrito de Yungay, departamento de Ancash provincia del Cercado y registro cívico del pueblo de Yungay, 1868, legajo 4.

14. AGCRP, Actas electorales de Cuzco. Libro de registro cívico de la capital de Paucartambo. Marzo 8 año de 1868, legajo X.

15. AGCRP, Actas del departamento de Moquegua. Registro cívico de la provincia de Moquegua, 1864-1865, legajo 2.

también a errores de precisión, puesto que Moquegua era una provincia con un alto porcentaje de emigración.

Para las elecciones siguientes (1872), se abrieron nuevamente los registros cívicos el año anterior. De este año tomamos el registro cívico de un distrito importante del norte, Chiclayo.¹⁶ Entonces, y hasta 1874, Chiclayo formaba parte del departamento de La Libertad. Sin embargo, estimamos la cifra más cercana, la del censo de 1876. Según este, la ciudad de Chiclayo sumaba 11.329 habitantes (Fuentes 1878: 676). De acuerdo con el registro cívico, elaborado en 1871, eran 516 los inscritos, dando un porcentaje aproximado de ciudadanos sufragantes de 4,6%. Una cifra similar a los de la sierra, previamente citados. Chiclayo constituía una ciudad mestiza, con importante presencia de libertos y migrantes chinos, así como indígenas, europeos y criollos.

Nuevamente, es importante recordar el nivel de manejo discrecional de los registros. En la valoración de los ciudadanos, bajo criterios no del todo claros, los bandos solían intentar descalificar a quienes, seguramente, no les eran afines. A veces, incluso, los muertos podían ser útiles al momento de intentar ganar una elección. Eso fue lo que denunció el presidente del Colegio Electoral de Huánuco: según él, no se había depurado del registro cívico el nombre de 52 fallecidos entre 1874 y 1878.¹⁷

De todos modos, los registros son fuentes interesantes en la medida en que nos dan una idea de ciertas tendencias en la composición del electorado. De acuerdo con estos datos, el mapa ciudadano muestra un mayor porcentaje en la costa, en ciudades como Lima y Moquegua, donde estos niveles de participación eran relativamente altos para la época. Sin embargo, había diferencias: Chiclayo, una ciudad costeña pero claramente mestiza, con importantes niveles de migrantes chinos y ex esclavos, no parecía alcanzar los porcentajes de ciudadanía de Lima o de Moquegua, que recibían otra composición de migrantes. Similares porcentajes se alcanzaban en la sierra, donde un factor importante de diferenciación puede haber sido la presencia de indígenas con propiedad o no, o el avance de las haciendas.

16. AGCRP, Actas prefecturales de La Libertad. Registro cívico del pueblo de Chiclayo, 19 de octubre de 1871, legajo 2.

17. BNP, Expediente sobre la petición presentada por Pedro José Caballero, presidente del Colegio Electoral de Huánuco, para que se proceda a la depuración de las listas de electores. Huánuco, 25 de junio de 1878.

De todos modos, esos niveles no eran tan bajos como los registrados hacia 1847, cuando se intentó aplicar la restricción al voto según la Constitución de Huancayo, pero, ciertamente, sí representan un cierto descenso respecto de las cifras estimadas hacia 1833 por Choquehuanca en Azángaro, y las del registro cívico de Salcabamba en 1848.

4. El equilibrio corporativo en un país fraccionado

Para entender las decisiones políticas y, específicamente, el sentido de la ciudadanía y los derechos políticos de la época, es indispensable tener en cuenta las tendencias ideológicas del momento —y sus versiones “híbridas” o eclécticas—, pero en combinación con los juegos políticos de los caudillos. Además, estas dependían del contexto social y económico marcado aún por el fraccionamiento y sin una élite capitalina suficientemente fuerte, por el momento.

Lejos de posiciones irreconciliables, los políticos buscaron fórmulas conciliables, salvo, por supuesto, una minoría intelectual. Ello fue posible, como hemos señalado, gracias a que el liberalismo peruano de entonces no era ajeno a una concepción organicista de la sociedad. En efecto, si bien los liberales “románticos” como Pedro Gálvez buscaban destruir el orden corporativo de privilegios y jerarquías, reconocían su afinidad con el organicismo alemán y con ello a concepciones no individualistas de la sociedad. Por lo demás, habían sido educados en los eclecticismos moderados impartidos en el Convictorio de San Carlos. Aquella era la tendencia general entre esos liberales de mediados del siglo XIX, no solo porque les resultaba difícil prescindir del apego a las tradiciones católicas, a las instituciones del orden colonial, sino porque la mayoría indígena, agrupada en comunidades, constituía un reto complejo, al cual el individualismo liberal se mostraba incapaz de dar una salida satisfactoria.

La Constitución de 1860 fue el sustento jurídico del equilibrio corporativo en la política peruana. Posterior a ella, la dictadura de Manuel Ignacio Prado y los liberales que lo apoyaron (Químper, Pacheco, Tejada) convocaron a una Asamblea Constituyente. De ella salió una nueva Constitución en 1867, más liberal aún que la de 1856, pues otorgaba el derecho al voto a todos los peruanos mayores de 21 años, restableciéndose el sufragio directo. El año anterior, el propio Prado había resultado ganador

de las elecciones que él mismo convocara, mediante sufragio directo. Sin embargo, al dimitir Prado, la Constitución de 1867 no le sobrevivió, siendo restituida la anterior. El huanuqueño Prado, probablemente intentó, como Castilla, superar la competencia y presión de sus opositores apoyándose en la masa popular mediante el voto directo. Su relación con el indigenista Bustamante pudiera haber sido una expresión de ello.

La Constitución de 1860 permanecería en vigencia hasta el siglo XX, aunque fue seriamente reformada en 1896.

A aquella Carta le precedería un largo debate sobre la ciudadanía, particularmente en las décadas de 1840 y 1850. Cuando en 1844 venció el plazo de la excepción de los analfabetos indígenas (vecinos en poblados sin escuelas) establecida en la Constitución de 1839, el universo electoral se restringió aún más. Pero al eliminarse la condición de letrado para indígenas y mestizos en 1847 (y solo para los primeros en 1851), el electorado se amplió, según los registros cívicos analizados. Con esta última ley, se cumplía con la aspiración liberal de mantener dentro del universo electoral a un importante sector de la población, incluyendo la indígena, lo cual para los liberales resultaba fundamental para la consolidación del Perú como nación.

Las constituciones de 1856 y 1860 fueron un retroceso en cuanto a inclusión. El miedo a la “masa ciudadana” y el restablecimiento paulatino de la elite limeña y costeña constituyeron factores que llevaron a los liberales a buscar conciliar diferentes posiciones a través de fórmulas con requisitos alternativos que, en su conjunto, resultaban menos inclusivos que los de 1834. Sin embargo, respecto de la ciudadanía, hay un cambio sustantivo entre una y otra Carta Magna: con el último se volvía al sistema de elección indirecta (aunque no se hizo explícito en la Constitución de 1860), lo que para los ideólogos liberales constituía un retroceso.

Por otro lado, no deja de ser interesante el detalle de la votación para aprobar los cuatro requisitos en 1860, pues el que obtuvo menos aprobación (aunque sí la suficiente para ser aprobado) fue el de la “propiedad raíz”. Esto tiene que ver con un problema del liberalismo en el Perú: el perfil del ciudadano no lo constituía el individuo propietario, pues el mayor número de los dueños de tierras lo constituían las comunidades indígenas, así como numerosos indígenas que individualmente poseían pequeñas parcelas. Y ellos no eran el ciudadano ideal que aspiraban para el Perú. Al

contrario, constituían una mayoría a ser educada en las tareas cívicas, más aún, a ser civilizada.

Con los requisitos alternativos no se cerraba necesariamente el voto a los analfabetos, pero se exigía que cumplieran algunos de los otros tres requisitos. Los jefes de taller representaban a los artesanos exitosos. A su vez, también los propietarios —no solo los más ricos— podían participar. Además, estaban los contribuyentes, muchos de los cuales eran jornaleros y artesanos, la mayoría ubicados en las principales ciudades del país.

Esta es la base jurídica de lo que denominamos “ciudadanía corporativa”, que expresa las condiciones del país, así como una mentalidad, si bien compenetrada con el discurso del liberalismo de la época, anclada en una concepción orgánica de la sociedad. Concepción que compartían conservadores y liberales.

En el cuadro 13 resumimos los cambios en los requisitos para ejercer el derecho al sufragio, desde la ley electoral de 1834 hasta la Constitución de 1860.

5. Ciudadanía y constituciones en América Latina

A mediados del siglo XIX, la mayoría de países ya había encontrado una suerte de constante en la manera de definir el perfil de sus ciudadanos (véase el anexo 2 sobre constituciones latinoamericanas del siglo XIX).

En Chile, la Constitución de 1822 otorgaba el sufragio universal masculino a los mayores de 25 años o casados, con la observación de que a partir de 1833 sería obligatorio el saber leer y escribir.¹⁸ Al año siguiente, se aprobaba otra Constitución que determinaba dos condiciones obligatorias: una, ser católico, y la otra, saber leer y escribir, aunque esto solo se aplicaría a partir de 1840. Asimismo, esta Carta establecía cinco requisitos alternativos: poseer una propiedad inmueble de 200 pesos; o tener un comercio propio de 500 pesos; o haber llevado al país “alguna invención, industria o ciencia”; o haber “cumplido su mérito cívico”.¹⁹ La Constitución de 1828 es aún más inclusiva, pues deshecha la condición obligatoria de ser católico, y tampoco menciona la de ser letrado (a futuro).²⁰ Sin embargo, en la Constitución de 1833

18. BVMC, Constitución de 1822 (30 de octubre de 1822), título III, capítulo II, artículo 14.

19. BVMC, Constitución de 1823 (29 de diciembre de 1823), título II, artículo 11.

20. BVMC, Constitución de 1828 (8 de agosto de 1828), capítulo II, artículo 7.

Cuadro 13
REQUISITOS DE CIUDADANÍA EN CONSTITUCIONES Y LEYES ELECTORALES, 1834-1860

Requisitos	Constituciones y Reglamentos							
	Ley electoral del 1834	Constitución de 1839	Ley electoral de 1847*	Ley electoral de 1849	Ley electoral de 1851	Reglamento de 1855	Constitución de 1856	Constitución de 1860
	Tipo de sufragio							
Edad	Indirecto Mayor de 21 años o casado	Indirecto Mayor de 25 años o casado	Indirecto Mayor de 25 años o casado	Indirecto Mayor de 25 años o casado	Indirecto Mayor de 25 años o casado	Directo Mayor de 21 años o casado	Directo Mayor de 21 años o casado	Indirecto Mayor de 21 años o casado
Censitario (ingresos) / Capacitario (ser alfabeto)	Pagar alguna contribución o estar reservado a ello; o tener algún empleo público; o algún grado o profesión científica, u oficio; o pertenecer al clero secular.	Pagar alguna contribución (a menos que estuviese exceptuado por ley)	Pagar alguna contribución (a menos que estuviese exceptuado por ley)	Pagar alguna contribución (a menos que estuviese exceptuado por ley)	Pagar alguna contribución (a menos que estuviese exceptuado por ley)	No (voto universal masculino)	Saber leer y escribir; o ser jefe de taller; o tener una propiedad raíz; o tener una propiedad raíz; o haberse retirado, después de servir al Ejército o a la Armada.	Saber leer y escribir; o ser jefe de taller; o tener una propiedad raíz; o haberse retirado, después de servir al Ejército o a la Armada.

* Sólo se refiere a prorrogar el derecho a sufragio de las poblaciones indígenas y mestizas analfabetas, en poblaciones donde no existiera instrucción primaria.
** Se asume que mantiene la misma excepción que la ley de 1847.

se establecería un requisito general obligatorio que se mantendría hasta el siglo XX: el ser letrado. Además, debía cumplirse al mismo tiempo con otro: el tener un nivel de ingreso definido por ley, sea a través de una propiedad, de una inversión de capital o del ejercicio de una profesión. Así, ambos requisitos constituían una “doble llave”, con lo cual la oligarquía chilena podía controlar un sistema electoral con barreras bastante altas para la participación popular, sobre todo la rural. Interesante, eso sí, el que se computara como un requisito alternativo la inversión de capital, una posibilidad que no se tomó en cuenta en ninguna de las constituciones peruanas.

En el otro extremo, Colombia había aprobado en 1853 el voto directo y universal masculino. Aunque en 1886, en el ámbito nacional se puso como barrera el tener un medio de subsistencia, ello no significaba una reducción severa del derecho de sufragio. Lo que sí contribuía a reducir el voto popular (particularmente el analfabeto rural) era el carácter voluntario del sufragio. La fuerte competencia “interlitaria” dentro del país había promovido la extensión de la ciudadanía. Sobre estos dos casos volveremos en el capítulo siguiente.

Venezuela, que sufrió una “guerra a muerte” durante su independencia, no solo entre los bandos patriotas y realistas sino entre pardos y criollos, y que tuvo una fuerte presencia popular en ese conflicto, desde 1857 sancionó el sufragio universal masculino. Si bien lo hacía de modo temporal (el saber leer y escribir se exigiría en 1880), desde 1858 en las siguientes constituciones se eliminó cualquier consideración adicional a la edad y al sexo, obviamente.

En Costa Rica, la Constitución de 1871 amplió el derecho al sufragio, estableciendo en la práctica el voto (casi) universal masculino para el primer grado de las elecciones (indirectas). Si bien fue esta Carta suspendida en 1876, se la restableció en 1882 (Molina 2001: 43).²¹

Entre el caso chileno, por un lado, y colombiano y venezolano, por otro, podemos encontrar varias fórmulas. Uruguay solo tuvo una Constitución: la de 1830. En esta, para tener derecho al voto, además de tener un medio de subsistencia, se sumaba otro requisito, más determinante por entonces: el ser letrado. Paradójicamente, como ya se ha mencionado, esta era la manera

21. A decir de Molina, “el requisito de propiedad o del ingreso exigido era tan ambiguo que no operaba como un criterio de exclusión” (2001: 43).

en que los colorados, que dominaban Montevideo y afines a posturas más liberales (pero unitarias), podían controlar el poder. En Argentina, la Constitución de 1853 volvió a ampliar el universo ciudadano, otorgando el voto universal masculino indirecto para la elección del Presidente.

Estaba también, en los Andes, el caso de Ecuador que, aunque fue uno de los países con mayor número de constituciones, desde 1830, invariablemente, el saber leer y escribir fue una condición necesaria para ejercer los derechos ciudadanos. Ello, obviamente, dejaba fuera a la gran mayoría de indígenas y mestizos. En 1861 se eliminaron los requisitos de carácter económico, pero se mantuvo la condición de letrado. No hubo, en ninguna de sus constituciones, nada parecido a los intentos liberales de exceptuar a los indígenas de esa condición, como en nuestra Constitución de 1828 y, posteriormente, en las leyes de 1847 y 1849.

En Bolivia, por otro lado, las constituciones de la primera mitad del siglo XIX tendieron a una fórmula censitaria, pero poco restringida (se exigía tener un medio de subsistencia, sin ser dependiente). En efecto, las constituciones de 1831 y 1834 plantearon lo primero, y luego de la victoria ante los peruanos, se abrió un periodo liberal, sin embargo desde 1839 y por el resto del siglo XIX y parte del XX, se estableció como requisito indispensable el ser letrado. Con ello, como en Ecuador, se dejaba fuera de la ciudadanía a las grandes mayorías indígenas del país.

Probablemente, los casos más parecidos al peruano sean los de Centroamérica. Concretamente, Honduras y El Salvador. En el primero, las constituciones de 1865 y 1873 otorgaban ciudadanía a los hondureños que cumplieran algunos de los tres siguientes requisitos: tener oficio o propiedad que les asegurase subsistencia (estando exceptuados los sirvientes domésticos); tener “grado literario”; o ser casado. La Constitución de 1894 estableció el sufragio universal masculino. Es curioso cómo la condición de casado para los mayores de edad se convertía en un requisito para ejercer la ciudadanía, tanto en este país como en El Salvador. Ello habría estado relacionado con la voluntad “civilizatoria” de los dirigentes, en un contexto en el cual los índices de ilegitimidad, sobre todo entre mestizos pero también entre indígenas, debieron haber sido muy altos (en la ciudad de San Salvador, la ilegitimidad ascendía al 68% a inicios del siglo XX, porcentaje entre los más altos de América Latina, incluso más que el de Lima). Esta era una manera de incorporar a los sectores más “responsables” del pueblo.

En el Perú, también con elevados niveles de ilegitimidad, no llegó a ganar fuerza una condición similar, después de que fuera desechada la propuesta de Vidaurre (1827) de retirar la calidad de ciudadano a quienes se mantuvieran célibes pasados los 45 años. También en las constituciones salvadoreñas de 1871 y 1872 se incluyó como requisito alternativo el ser jefe de familia (no se empleó la palabra "casado"). De acuerdo con ellas, podían ser ciudadanos los que cumplieran con algunos de los siguientes requisitos: ser padre de familia o cabeza de hogar; saber leer y escribir; o tener un modo de vida independiente. En 1880, el primer requisito sería reemplazado por el de servir en las milicias o en el ejército, para decretarse en 1883 el voto universal masculino.

Pero incluso en estos países, no permaneció por tanto tiempo tal abanico de requisitos alternativos para acceder al derecho de sufragio. En cambio, en el Perú, las condiciones alternativas de ciudadanía rigieron, en su fórmula de cinco requisitos, desde 1834 a 1839, y de cuatro, desde 1856 hasta 1896. En total, más de 50 años.

En cuanto a la representación política, encontramos que la condición de "profesor de alguna ciencia" o "grado literario" también fue empleada en algunos países de Centroamérica de manera alternativa a una relativamente alta barrera económica, que debía mantener "a raya" de esa pretensión a la mayoría de la población. Pero en casos como Chile, claramente la valla económica se aplicaba para definir quiénes podían ser representantes y quiénes no. En la manera como se definió la representación, casi desde los primeros años de la República, había una lógica, la de permitir el acceso a dos élites, la económica y la intelectual.

En suma, tanto en la concepción de derecho de sufragio como en la de representación, el Perú republicano del siglo XIX, por las razones expuestas, se inclinó por fórmulas corporativas o "heterogéneas". Incluso si la comparamos con otros países de América Latina, esa pluralidad en naturaleza de requisitos (leer y escribir/propiedad/jefe de taller/tributo o servicio militar) resulta un caso particular, dando cuenta de una sociedad con fuertes dificultades para integrarse en un conjunto de leyes política homogéneas.

Sección tercera



Crisis y fin de la ciudadanía corporativa, 1860-1896

