

Gabriella Chiaramonti

Pontificia Universidad Católica del Perú
**BIBLIOTECA CENTRAL
COMPRA**

Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860)

Los itinerarios de la soberanía

Traducción de Jaime Riera Rehren



Fondo Editorial
UNMSM



ISBN: 9972-46-283-8

Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú N.º: 2005-3600

Primera edición: *Suffragio e rappresentanza nel Perú dell'800. Parte prima.
Gli itinerari della sovranità (1808-1860)*. Torino: Otto Editore, 2002.

Primera edición en castellano: Lima, mayo de 2005

© Gabriella Chiaramonti
© De la traducción: Jaime Riera Rehren
© Fondo Editorial UNMSM
© Oficina Nacional de Procesos Electorales
© Secretariado Europeo para las Publicaciones Científicas

Tiraje: 500 ejemplares

Imagen de carátula: Detalle del mapa de Sudamérica,
dibujado por William Hack (1683)

La universidad es lo que publica

CENTRO DE PRODUCCIÓN FONDO EDITORIAL
UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
Calle Germán Amézaga s/n Pabellón de la Biblioteca Central -
4.º piso - Ciudad Universitaria, Lima-Perú
Correo electrónico: fondoedit@unmsm.edu.pe
Página web: <http://www.unmsm.edu.pe/fondoeditorial/>

Director / José Carlos Ballón Vargas

—PRODUCCIÓN—

Editor / Odín R. Del Pozo O.
Diagramador / Gino Becerra Flores

—VENTAS Y DISTRIBUCIÓN—

Edwin Matos Araujo
619-7000 (anexo 7530)

—ADMINISTRACIÓN—

Erminia Pérez Vásquez
Telefax: 619-7000 (anexo 7529)

El presente estudio es fruto de una investigación sobre Le norme e le pratiche: percorsi dello stato e dell'amministrazione pubblica in America Latina. Secoli xviii-xx coordinada por el prof. Marcello Carmagnani, de la Universidad de Turín, y financiada conjuntamente por el MIUR (Ministerio de la Educación, la Universidad y la Investigación) y la Universidad de Padua.

*La traducción de esta obra ha sido financiada por el SEPS
Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche*

SEPS
SEGRETARIATO EUROPEO PER LE PUBBLICAZIONI SCIENTIFICHE

Via Val d'Aposa 7 - 40123 Bologna - Italia
seps@alma.unibo.it - www.seps.it

Contenido

Introducción	9
CAPÍTULO I	
EL PERÚ EN LA CRISIS DEL IMPERIO	
Un virreinato aparentemente «tranquilo»	27
La «grande peur»	32
Intendentes y cabildos	44
De Bayona a Cádiz: el viraje de 1809	66
La «retroversión de la soberanía»	67
La cuestión del estatuto político de los «reinos» americanos	77
La convocación de las Cortes	89
Las ambigüedades de Cádiz	94
CAPÍTULO II	
LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DESEMBARCA EN LIMA	
Un virrey entre temores y juramentos	111
Las elecciones de los diputados de las Cortes ordinarias	125
Surge un problema: el recuento de los habitantes y de los ciudadanos	129
Las juntas en acción	137
La parroquia: un territorio complejo	149
Lima: una situación conflictiva	152

las dinámicas políticas de la época: los caudillos, los Congresos con sus leyes y constituciones y las comunidades locales que elegían a sus representantes pero utilizaban también otros canales para expresar su apoyo o su rechazo al gobernante o aspirante a gobernante de turno. Más adelante volveremos a los caudillos y a sus relaciones con las sociedades locales. Ahora nos interesa analizar la rica y compleja producción constitucional y legislativa, además de las prácticas que derivaban de ella, a fin de comprender los fundamentos en que se apoyaba el nuevo sistema político, la idea de nación y de ciudadano y los procesos a través de los cuales se creaban y legitimaban las instituciones a las que se delegaba el ejercicio de los poderes inherentes a la soberanía. Es necesario de todas formas tener presente que si bien en este período de aprendizaje y experimentación los legisladores peruanos se inspiraban en las ideas, el lenguaje y las instituciones del constitucionalismo liberal, considerados como puntos de referencia cruciales, al mismo tiempo actuaban en estrecho contacto con una sociedad, de la cual ellos mismos formaban parte material y culturalmente, que se veía a sí misma en términos arraigadamente tradicionales.

La definición de la ciudadanía política

Los ciudadanos del Perú fueron llamados por primera vez a las urnas en 1822 para elegir el primer Congreso constituyente. El reglamento electoral redactado para la ocasión por San Martín dividía el territorio peruano en circunscripciones que por primera vez se llamaron departamentos, a la francesa; en ese momento eran once (Lima, La Costa, Huaylas, Tarma, Trujillo, Cusco, Arequipa, Huamanga, Huancavelica, Puno, Maynas y Quijos)³⁷ y coincidían en general con las intendencias borbónicas; sólo Lima fue dividida en tres distintas circunscripciones, Lima, La Costa y Huaylas. Al interior de cada departamento los antiguos partidos tomaban ahora el nombre de provincias, y en lugar del intendente eran goberna-

³⁷ El término departamento se encontraba ya en el artículo 1 del *Decreto 12 de febrero de 1821. Demarcación y administración provisionales*, en OVIEDO 1861: 1, 7, pero tomaba en cuenta sólo el territorio que se encontraba bajo la «protección» del Ejército Libertador, que había sido dividido en cuatro departamentos: Trujillo, Tarma, Huaylas y de la Costa.

das por un presidente, que a partir de 1824 asumiría la denominación de prefecto.

El reglamento establecía el número exacto de diputados propietarios que debía elegir cada departamento, uno por cada 15.000 habitantes o fracción igual o superior a 7.500; por cada dos diputados titulares debía elegirse un suplente. El cálculo de la población fue realizado de acuerdo con los datos de 1797, que en la práctica se limitaban a actualizar de manera bastante empírica y aproximativa el famoso censo de Gil de Taboada. Un decreto posterior convocó a los vecinos de los departamentos de Arequipa, Cusco, Huamanga y Huancavelica residentes en ese momento en la capital a elegir representantes por aquellos territorios, que se encontraban aún sujetos al control del virrey La Serna, tal como se había hecho en la época de las Cortes gaditanas.³⁸

Como es evidente, estas primeras elecciones peruanas se llevaron a cabo en una situación bastante excepcional, en la que por una parte era necesario para San Martín obtener un resultado favorable a la causa independentista, pero por otra seguía vigente la idea de una sola «nación americana», unida en «identidad de causas, intereses y objeto»;³⁹ lo que justifica algunos rasgos específicos en las normas electorales, sobre todo el hecho de que el ciudadano al que se reconocía el derecho a voto se podría definir «americano» más que «peruano». En efecto, de acuerdo con el *Estatuto provisional* de octubre de 1821, eran considerados ciudadanos peruanos todos los nacidos en cualquier estado americano y que hubieran jurado la independencia,⁴⁰ a lo que sólo se añadía como requisito el haber cumplido 25 años de edad o ser casado y tener «casa abier-

³⁸ *Decreto 29 de junio de 1822. Sobre elección de Diputados por varias provincias*, en OVIEDO 1861: 1, 219-321. Las actas de las *Elecciones en Lima de los vecinos de los departamentos de Arequipa, Cuzco, Huamanga, Huancavelica*, aparecen en la Colección Documental de la Independencia del Perú, tomo xv, *Primer Congreso Constituyente*, vol. 1, edición y prólogo de Gustavo Pons Muzzo y Alberto Tauro, Lima, Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, 1973-4 (en adelante CDIP 1973-4: xv, 1), p. 23 ss.

³⁹ Así se expresaba Juan Martín de Pueyrredón, Director Supremo de las Provincias Unidas, en las *Instrucciones* dadas a San Martín para la reconquista de Chile; cf. QUIJADA 1994b: 29-30; Quijada señala el estudio de J. C. Chiaramonte (1989), donde el autor demuestra que muchas provincias argentinas concedían, hasta la aprobación de la Constitución de 1853, el derecho de sufragio a todos los nacidos en los países americanos antiguamente unidos bajo la Corona de Castilla.

⁴⁰ Art. 1 de la sección 9 del *Estatuto provisional...*, en OVIEDO 1861: 1, 19.

ta»; a los extranjeros para votar les bastaba con cumplir los requisitos de ciudadanía y para ser elegidos la condición de jefe de familia.⁴¹ En las elecciones municipales se contemplaban requisitos mucho más selectivos para votar y ser elegido, como niveles de censo diferenciados según las áreas urbanas y rurales o las diferentes regiones del país.⁴²

Del todo excepcional es el hecho de que el sufragio, indirecto en las municipales, con dos niveles e idéntico al gaditano (los ciudadanos elegían electores que a su vez designaban alcaldes, regidores y síndicos procuradores), fuera de tipo directo en estas primeras elecciones del Congreso. Una idea del número de votantes nos la puede dar el acta de las elecciones realizadas el 8 de julio de 1822 en la parroquia de San Buenaventura (provincia de Canta, departamento de La Costa), acompañada de una *Lista de los americanos comprendidos en esta doctrina de San Buenaventura y sus anejos* [que han] *sufragado sus votos para los dos Diputados en propiedad y un suplente*, en la que se enumeran los nombres de 400 sujetos.⁴³ Según el censo de 1876 el distrito de San Buenaventura tenía 1.534 habitantes, de los cuales 708 eran hombres y 826 mujeres. Aun tomando en cuenta la edad exigida para votar — el territorio de la parroquia de 1822 podía no coincidir perfectamente con el distrito de 1876, pues en el territorio de la parroquia, en 1822, podían figurar sujetos que no residían allí establemente, por lo que se podría haber aumentado arbitrariamente el número de votantes —, se tiene

⁴¹ Cf. los artículos 1 y 2 de la primera sección del *Decreto 26 de abril de 1822. Reglamento de elecciones de Diputados*, en OVIEDO 1861: I, 313. Según el art. 1 eran elegibles también los eclesiásticos seculares. Según el art. 2 no podían elegir ni ser elegidas las personas que hubieran sido sometidas a procesos penales, los quebrados y deudores del fisco, además de los dementes y sordomudos. Cualquiera podía ser elegido sin distinción de parroquia o departamento.

⁴² *Ley 27 de noviembre de 1821. Reglamento de Elecciones Municipales*, arts. 1-6 de la primera sección, en OVIEDO 1861: I, 308-309. Para votar era necesario gozar de una renta, o propiedad o profesión honrada que produjera 500 pesos en Lima, 300 en las capitales de la costa y 200 en la sierra; para ser elegido eran necesarios 1.200 pesos en Lima y 500 en las demás capitales, villas o pueblos. En los «pueblos de peruanos», es decir de indios (sobre esta definición volveremos más adelante), bastaba para elegir o ser elegido con cualquier ocupación honrada o industria útil «sea cual fuere la cantidad que les produzca». Para las modalidades de emisión del voto, cf. los artículos 9-15 de la II sección y la III sección, pp. 310-312.

⁴³ BNP, SI, D12651, *Departamento de la Costa. Libro de Actas de Elecciones Parroquiales. Año de 1822. Mesas de sufragios y diputados propietarios y suplentes elegidos en los pueblos de las tres provincias del depto. de «La Costa».*

de todas formas la impresión de que en estas elecciones debió de participar un alto porcentaje de varones adultos.

Las preocupaciones por el resultado de estas primeras elecciones y acaso el intento de obtener una mayoría favorable a soluciones de tipo monárquico, explican que se haya remitido a las autoridades locales una serie de sugerencias adicionales. En mayo de 1822 el gobierno supremo envió al presidente del departamento de Tarma unas *Instrucciones reservadísimas* en las que se pedía favorecer por todos los medios la elección de personajes favorables al gobierno, dotados de la suficiente cultura y «docilidad» como para entender cuáles eran las formas de gobierno más convenientes para el Estado del Perú, y que pertenecieran o estuvieran relacionados por vínculos de sangre, intereses o amistad con «títulos del Perú, ó grandes propietarios, si es que ellos mismos no lo son». A fin de obtener los resultados deseados, el presidente autorizaba a ofrecer secretamente sumas de dinero y favores de todo tipo, actuando en la más completa discreción y rindiendo cuentas personalmente al gobierno de los gastos efectuados con tal objetivo.⁴⁴

En lo que se refiere a las operaciones previas al voto, el reglamento de San Martín contemplaba procedimientos tan complicados que fue necesario enviar a los presidentes de los departamentos una nueva *Instrucción del método substancial para el régimen que deberá observarse en las elecciones de diputados para el Congreso del Perú*, con el fin de simplificarlos y volverlos más claros. En lugar de las dos juntas preparatorias indicadas por el reglamento,⁴⁵ la *Ins-*

⁴⁴ BNP, SI, D8632, *Instrucciones reservadísimas que el gobierno supremo del Perú dá al Presidente del Departamento de Tarma, sobre lo que debe practicar en razón de las elecciones de Diputados para el próximo Congreso constituyente*, 8. 5. 1822.

⁴⁵ Según el reglamento, se debía constituir una primera junta, que en las capitales y otros núcleos urbanos de cierta importancia y de considerable tamaño debía estar compuesta por cuatro miembros de las respectivas municipalidades elegidos por la municipalidad misma, y presidida por el presidente del departamento o por el alcalde de primer voto; su encargo era calificar a los ciudadanos con derecho a voto y distribuir los respectivos boletos. En las localidades menores, proseguía el reglamento, no eran necesarias dichas formalidades, ya que la notoriedad constituía un criterio suficiente para identificar a los ciudadanos-electores (art. 3). Ocho días antes de la fecha establecida para la elección de los diputados, el pueblo mismo (art. 10) realizaría una votación, llamada preparatoria, mediante la cual se designarían a los miembros (presidente, cuatro escrutadores y dos secretarios) de la mesa que funcionaría el día de la elección de los representantes en el

trucción ordenaba la creación de una sola junta, a la que correspondería identificar a los ciudadanos con derecho a voto y entregarles la papeleta que demostraba tal derecho, así como ejercer de mesa electoral en el momento de la votación.

Esta junta presidida por el alcalde y compuesta de «12 entre los primeros ciudadanos que se congreguen»,⁴⁶ acababa por concentrar una serie de poderes decisivos, demostrándose por un lado que se seguía entendiendo las elecciones no como una instancia de contraposición/enfrentamiento entre partidos opuestos, sino como momento de designación de los mejores o más adecuados; y reafirmando por otro el rol de las comunidades locales como fuentes de derechos constitucionales, en cuanto se les atribuía el poder de seleccionar a los ciudadanos dotados de derechos políticos. En realidad se iba más allá respecto a Cádiz, puesto que la junta parroquial gaditana (como se puede ver en las actas analizadas en el capítulo anterior) decidía quién podía votar y designaba entre sus miembros a los componentes de la mesa de votación de primer grado, pero contemplaba la presencia del subdelegado o de un delegado suyo, o sea de un funcionario del gobierno, mientras que en 1822 no intervenía nadie que fuera ajeno al ámbito de las autoridades locales.

De otra parte, por necesidad o conveniencia contingente, la norma misma atribuía de modo completamente casual un enorme poder a un reducido número de ciudadanos, aquellos doce que por las buenas o las malas llegaban primeros a la constitución de la mesa. Se trata de un detalle que a primera vista podría parecer irrelevante, pero en los años y décadas siguientes una de las prácticas que merecieron las mayores críticas de los observadores y debates parlamentarios sería la llamada «toma de las mesas», es decir, la ocupación física y a menudo violenta de los espacios destinados a las elecciones de los componentes de la mesa, con el

Congreso; ante la dificultad de indicar quién debía constituir la mesa en la que se verificaría dicha votación preliminar, el reglamento afirmaba genéricamente que se debía proceder a la designación de escrutadores y secretario «en la forma acostumbrada hasta ahora en las elecciones populares». Cf. *Decreto 26 de abril de 1822. Reglamento de elecciones de Diputados*, en OVIEDO 1861: I, 313-314.

⁴⁶ BNP, SI, D12801, *Instrucciones del método substancial para el régimen que deberá observarse en las elecciones de diputados para el Congreso del Perú*, 1822.

objetivo de controlar esta parte del proceso electoral. Una práctica muy criticada y sin embargo permitida, aunque no contemplada, por normas legales que también en el futuro darían poderes decisivos... a los primeros que llegaban al lugar (!).

Entre 1822 y 1823 el Congreso elaboró y promulgó la primera Constitución de la República del Perú, primera de una serie de siete que culminaría en el texto aprobado en 1860 y hasta hoy el más longevo de la historia peruana. Evidentemente la gran cantidad de constituciones, algunas de las cuales no llegaron siquiera a alcanzar un significado práctico, agudiza la sensación de inestabilidad y explica el juicio negativo de buena parte de la historiografía sobre la clase política y de gobierno, juzgada incapaz de aplicar a la realidad peruana el modelo del constitucionalismo liberal y, por lo tanto, responsable de la dramática y persistente división entre el país real y el país legal. En 1923, en ocasión del centenario de la primera Constitución, Manuel Vicente Villarán escribe que las constituciones fueron elaboradas en Perú «sobre una tabla rasa [...] sin bases de tradición, sin arraigo en la vida [...] se forjaron en las nubes de la teoría pura o en los cauces de la fácil imitación».⁴⁷ En realidad los constituyentes siempre tuvieron en cuenta el contexto en el que actuaban y fueron muy conscientes de la precariedad de sus productos, tanto es así que en las constituciones de 1823, 1826 y 1828 se contemplaba explícitamente la conveniencia de una verificación a distancia de pocos años de su promulgación.⁴⁸

Se dio entonces, junto a la confianza en el poder civilizador de la norma y la admiración por los modelos europeos (especialmente francés) y norteamericano, un esfuerzo de experimentación institucional, un tentativo de adaptar los principios y los modelos a la realidad de la sociedad peruana. De otro lado es evidente desde la primera Constitución la influencia viva y vigente de la tradición colonial y de las experiencias prácticas y teóricas que habían madurado en los años de la crisis de la monarquía y del constitucionalismo gaditano.

⁴⁷ *La constitución de 1823*, en VILLARÁN 1962: 42; el ensayo fue publicado originariamente en *El Comercio*, en noviembre de 1923.

⁴⁸ Se refiere a los artículos: 194 de la Constitución de 1823, 130 de la Constitución de 1826 y 178 de la Constitución de 1828.

La ambigüedad del lenguaje refleja la permanencia de los dilemas de la soberanía y la coexistencia de diferentes concepciones. No es ciertamente casual que en la Constitución de 1823 se defina a la nación peruana como el conjunto de todas las «provincias reunidas en un solo cuerpo» (art. 1) y que sólo posteriormente, a partir del texto bolivariano de 1826, ella aparezca descrita de un modo más moderno como el conjunto o asociación política de todos los peruanos;⁴⁹ así como tampoco es casual que por lo menos hasta 1828 las normas específicas para la promulgación y juramento de los textos constitucionales (en 1826 se usaba todavía en un sentido tradicional el término «publicación») reconozcan como protagonistas a las corporaciones, los pueblos y las parroquias; o también que durante largo tiempo se siga afirmando en los prólogos de las constituciones que ellas han sido elaboradas en virtud del poder entregado mediante el sufragio a las diversas asambleas constituyentes por «los pueblos», no por el pueblo. Así, el Congreso inaugurado en 1823 actúa «en ejercicio de los poderes que han conferido los pueblos á todos y á cada uno de sus representantes»; en 1856 la Convención nacional es convocada por «la voluntad de los pueblos para constituir la República»; y en 1860 el Congreso afirma haber recibido «de los pueblos» la autorización necesaria para reformar el anterior texto constitucional.

Resueltas en la redacción de las *Bases* las dudas relativas al dilema monarquía/república, los textos constitucionales promulgados entre 1823 y 1860 muestran una especie de movimiento pendular entre el predominio de ideas liberales y de ideas conservadoras. En el Perú fueron mucho menos agudos que en otras partes, como por ejemplo en México, los conflictos entre el Estado y la Iglesia; no sin dificultades fue abolido en 1856 el fuero eclesiástico,

⁴⁹ M. Thurner (1995: 294, nota 2) define como «political-territorial» la idea de nación contenida en la Constitución de 1823, y la remite por una parte a reminiscencias incaicas (las provincias del Tahuantinsuyu) y por la otra a las necesidades contingentes de un país aún parcialmente ocupado por fuerzas enemigas; yo encuentro allí más bien el eco de la concepción de nación y de soberanía nacional manifestada por el diputado Feliú en las Cortes de Cádiz. El texto de 1828 definía la nación peruana como la «asociación política de todos los ciudadanos del Perú», art. 1, (el subrayado es mío); esta dicción, potencialmente ambigua y/o limitativa, fue corregida en 1839: la nación peruana fue definida esta vez como la «asociación política de todos los peruanos» (art. 1), fórmula repetida luego en 1856 y 1860.

así como fueron lentos y cautos los procesos de enajenación de los bienes eclesiásticos y de secularización del Estado;⁵⁰ con la única excepción del texto bolivariano, que se limitaba a indicar la religión católica, apostólica y romana como «la religión del Perú» (art. 6), todas las demás constituciones especificaban la voluntad de la nación (o del Estado, en los textos de 1856 y 1860) de defenderla e impedir el ejercicio público de cualquier otro culto.⁵¹

El predominio alternado de las tendencias conservadoras o liberales se manifestó entonces a través del peso relativo atribuido al poder ejecutivo o al legislativo y de la imposición de proyectos más o menos centralizadores. El texto de 1823, por ejemplo, contempla un presidente débil, sin facultades de iniciativa de ley y de derecho a veto suspensivo, responsable de sus actos administrativos, con un mandato de cuatro años, no reelegible antes de otro plazo de cuatro años, cuyo cargo —especificaba el artículo 74— no podía ser ni vitalicio ni hereditario; un presidente con demasiados poderes «era para ellos recuerdo de los aborrecidos reyes y virreyes». ⁵² Por otra parte, aun no tomando en consideración la posibilidad de una organización federal, una tentación conceptual que era sin embargo preocupante dadas las fuerzas centrífugas presentes en el país, los constituyentes volvieron a proponer los municipios gaditanos, existentes en todos los núcleos urbanos de cualquier tamaño. Según Pareja Paz Soldán, la Constitución de 1823 fue el fruto de una visión poco realista y de una filosofía ultraliberal, op-

⁵⁰ Sobre las relaciones entre el Estado y la Iglesia en el siglo XIX es fundamental el trabajo de P. García Jordán (c 1991), que describe una relación mutable, pero caracterizada en general por una «relativa armonía».

⁵¹ Las constituciones de 1823 (art. 9), 1828 (art. 3) y 1834 (art. 2), afirmaban que la protección por parte de la nación se realizaría utilizando «todos los medios conformes al espíritu del Evangelio». La Constitución conservadora de 1839 colocaba en el primer lugar entre las limitaciones del poder presidencial la imposibilidad de permitir la celebración pública de otro culto que no fuera el católico, apostólico y romano (art. 88, 1). A propósito de los debates que acompañaron la aprobación de los artículos concernientes a la religión, incluidos en las primeras constituciones peruanas, cf. ARMAS ASIN 1998: 23-50. Con relación a la Constitución bolivariana, Armas Asin destaca cómo Bolívar, «fiel a sus ideas de no declarar la confesionalidad del Estado, evitó pronunciarse sobre su carácter de religión de Estado [refiriéndose a la católica], protegida y excluyente a otros cultos» (ARMAS ASIN 1998: 43).

⁵² J. PAREJA PAZ-SOLDÁN, *Las Constituciones del Perú*, Madrid, 1954, pp. 152-153, cit. en STOETZER 1966: II, 27.

timista, basada en el entusiasmo por la libertad recién conquistada. La aplicación concreta de este texto fue bloqueada en vísperas de su promulgación por un decreto (del 11 de noviembre de 1823) que declaraba suspendidas aquellas partes de la Constitución incompatibles con las facultades otorgadas al Libertador y al gobierno en el momento de grave peligro en el que se debatía el país.

La Constitución de 1823, que nunca entró plenamente en vigor, fue sustituida en 1826 por el texto bolivariano, inspirado en la Constitución consular napoleónica;⁵³ el equilibrio de poderes se desplazaba así completamente a favor del ejecutivo, ya que el nuevo texto imponía un presidente vitalicio, inviolable e irresponsable, con la facultad incluso de designar a su sucesor, al mismo tiempo que eliminaba las municipalidades. De ahí que el texto fuera inmediatamente rechazado por quienes lo consideraron un instrumento de opresión inaceptable que haría pasar el país «del dominio de un monarca español al de un déspota colombiano, tal vez con pérdida de una gran parte de sus garantías».⁵⁴

La respuesta se expresó en las constituciones de 1828 y 1834, ambas de corte liberal. La primera de ellas, inspirada en el modelo norteamericano, intentó crear un nuevo organismo intermedio: las juntas departamentales electivas; se contemplaba para ellas una tal cantidad de poderes (en la esfera electoral, en el nombramiento de los funcionarios políticos y de los jueces, en la designación de los miembros del cabildo eclesiástico, en la concesión de la ciudadanía a los extranjeros) que fueron inmediatamente consideradas un peligro para la unidad y gobernabilidad del país, y en consecuencia funcionaron durante un breve tiempo y sólo en los departamentos de Lima, La Libertad, Junín, Arequipa, Puno y Cusco. El viraje conservador se verifica con la Constitución de 1839 (elaborada por un Congreso reunido en Huancayo), definida por Basadre como la más reaccionaria de la historia republicana; los constitu-

⁵³ Se refiere a la Constitución francesa del año VIII, modificada en el año X (1802) para crear el consulado vitalicio de Bonaparte, como explica M.V. Villarán, *Ensayo sobre las ideas constitucionales de Bolívar*, en VILLARÁN 1962: 30. Este ensayo había sido publicado inicialmente en la *Revista Universitaria* de Lima en diciembre de 1916. Para los hechos que llevaron a la adopción en el Perú del texto bolivariano, cf. M.V. VILLARÁN, *La constitución de 1823*, en VILLARÁN 1962: 42.

⁵⁴ Es la opinión de T. Pacheco, ilustre jurista y político liberal, en PACHECO 1854: 29.

yentes de Huancayo volvían a plantear, por ejemplo, la idea bolivariana de eliminar las municipalidades, reforzando los poderes de los funcionarios políticos y dejando a las comunidades locales tan sólo la posibilidad de elegir jueces de paz y síndicos procuradores. El objetivo era neutralizar y reglamentar el protagonismo de las ciudades y pueblos, pero los resultados, como veremos luego, terminaron siendo bastante modestos.⁵⁵

A la reacción gamarrista responderá el jacobinismo de la Convención nacional de 1855, elegida mediante sufragio universal y directo. Fruto de la rebelión contra el gobierno corrupto del general Echenique, pero también — como escribe Basadre — del más grande y profundo movimiento ideológico y social conocido en la historia peruana del siglo XIX, su producción legislativa estuvo muy influenciada por las ideas del 1848 europeo.⁵⁶ La confirmación del sufragio directo (ya aprobado con decreto de 1855, conforme al cual se eligió la Convención misma),⁵⁷ el larvado unicameralismo, la amplia difusión de las municipalidades con poderes que llegaban a sobreponerse a los del ejecutivo y legislativo y la abolición del fuero eclesiástico y militar, fueron elementos que dificultaron la aceptación de la Constitución promulgada en 1856 no sólo por

⁵⁵ El único caso en que las municipalidades fueron efectivamente abolidas durante un buen período (más de tres décadas, de 1821 a 1854) es el del Estado de Buenos Aires; la supresión de los organismos municipales, como explica M. Ternavasio (2000) se debió al intento de crear condiciones mínimas de gobernabilidad, eliminando el conflicto entre la representación antigua, «municipal», basada en la concepción de los cabildos como únicos «cuerpos intermedios» autorizados en América para representar a sus mandantes ante el rey, y la nueva representación de tipo liberal, que había comenzado a construirse en el país tras la revolución y la promulgación en agosto de 1821 de la primera ley electoral. De todas formas, también en aquella circunstancia gran parte de las atribuciones de los antiguos cabildos fue absorbida por los jueces de paz.

⁵⁶ Escribe J. Basadre (1929: 44), que como causa inmediata de la revolución que derrocó al presidente Echenique (elegido en 1851) actuó el descontento por su débil política exterior con relación a Ecuador y Bolivia, y por los escándalos vinculados a la aplicación de la ley de consolidación de la deuda interna, pero que en la raíz de la violenta reacción provocada por sus opciones de gobierno estaba también el hecho de que para los liberales Echenique era «el símbolo de la vieja burocracia militar», y que la «Consolidación implicaba el banquete de la vieja generación»; de modo que la revolución era una especie de «juicio de Dios» a toda una generación de gobernantes violentos y corruptos.

⁵⁷ Cf. el art. 9 del *Decreto de 5 de febrero de 1855. Reglamento de elecciones*, en OVIEDO 1861: II: 41, sobre lo que volveremos más adelante en este capítulo en el parágrafo sobre el ensayo universal y directo.

parte del clero (los obispos se negaron a realizar el juramento obligatorio) y del ejército (en desacuerdo con el sistema de promociones, cuyo control se entregaba ahora al Congreso y no al presidente), sino también del mismo presidente Castilla.⁵⁸

Con la Constitución de 1860 se alcanzaría un nuevo equilibrio, producto de una mayor estabilidad política e institucional alcanzada gracias a una serie de factores, antes que nada la abundancia de recursos fiscales generados por la comercialización del guano, lo que permitió ampliar y reforzar el rol del Estado y de la élite de Lima en las relaciones de poder con los otros grupos de poder regionales.⁵⁹ Aunque afectado por suspensiones y reformas de una cierta importancia, este texto constitucional gozaría de una excepcional longevidad, puesto que permaneció en vigor hasta 1919.

⁵⁸ Oviedo reproduce algunos documentos relativos a este conflicto, como el *oficio* del 18.10.1856, *Observaciones hechas por el ejecutivo sobre algunos artículos constitucionales* (OVIEDO 1861: I, 151-153), y el del 29.12.1856, *Insistiendo en que el clero tiene obligación de jurar la Constitución* (OVIEDO 1861: I, 167-168). Según J. Silva Santisteban (1874: 335), la Constitución de 1856 otorgaba al presidente tan sólo la facultad de «conceder ascensos hasta sargento mayor, ó capitán de corveta graduados. Hé aquí lo que más le concitó la animadversión del ejército y la armada naval».

⁵⁹ A partir de 1841 y durante las cuatro décadas siguientes el Perú exportó a los mercados europeos y norteamericano 11 millones de toneladas de guano (abono natural del que el Estado se atribuyó el monopolio), por un valor total de unos 750 millones de dólares. Los ingresos fiscales generados por dicho comercio, que en 1870 representaba el 70% de las exportaciones peruanas, pasaron de 250 mil pesos en 1846-47 a 18,5 millones de pesos en 1860; entre 1869 y 1875 ellos generaban más del 80% de los recursos estatales. La modalidad de comercialización del guano y el uso que se dio a los recursos fiscales generados son temas ampliamente debatidos por la historiografía, que a veces ha llegado a manifestar juicios radicalmente negativos sobre las opciones implementadas por los gobiernos peruanos de la época; me refiero en particular a la historiografía «del despilfarro» de H. Bonilla (1974), para quien las élites de gobierno tienen una grave responsabilidad histórica por haber despilfarrado la fortuna del guano sin formular un proyecto orgánico de desarrollo del país; en una época más reciente, dicha interpretación ha sido discutida por P. Gootenberg (1998), que revaloriza la racionalidad del proyecto elaborado durante el gobierno de M. Pardo (1872-1876), líder del partido civil, cuyo eje central era la construcción de una serie de líneas ferroviarias a fin de dar salida a la producción agrícola y minera de las regiones del interior. Para una rápida introducción al tema del comercio del fertilizante, y para una síntesis razonada de la bibliografía sobre el tema remito a KLARÉN 2000: 158-182 y a CONTRERAS & CUETO 2000: 105-148.

Más allá de estas oscilaciones, todas las constituciones del período, ya sea de inspiración liberal o conservadora, con la única excepción del texto bolivariano (profundamente excéntrico y «exótico» en el contexto peruano y por ello inmediatamente rechazado), reproponían un perfil del ciudadano político no censitario, no monoétnico y ampliamente incluyente, definido sobre la base de requisitos cuya verificación se encargaba a las comunidades locales (sin control de funcionarios estatales), cuyas autoridades electivas extendían el registro cívico, es decir, la lista de ciudadanos que podían ejercer el derecho a voto. Ya nunca se volvió atrás, ni siquiera por parte de los conservadores más empedernidos, en materia de derecho a voto, que siempre será amplio y efectivamente ejercido, con la excepción de los años inmediatamente anteriores y posteriores a la aprobación de la Constitución de 1856, a través de un sistema indirecto de dos grados (simplificado respecto al modelo gaditano y más cercano en todo caso a la Constitución francesa de 1791)⁶⁰ y con la parroquia como circunscripción electoral básica.

La Constitución de 1823 diseñó un perfil de ciudadano dotado de derechos políticos más precisos y articulados que el delineado por los diputados de Cádiz, y una distinción más clara y explícita entre nacionalidad y ciudadanía.⁶¹ Eran peruanos todos los hombres libres nacidos en el territorio de la República, los hijos de padres peruanos nacidos en el extranjero que expresaran su voluntad de vivir establemente en el país y los extranjeros naturalizados. Inspirado en el deseo de diseñar un perfil alto y severo del componente de la nueva nación y de dejar en claro desde el comienzo los nuevos términos que definían el vínculo político, el texto declaraba indigno de ser peruano a quien no respetara los preceptos religiosos o no amara la patria, a quien no fuera justo o bueno o no respetara la dignidad nacional, explicitando además que el deber de todo peruano era la defensa de la república, y que

⁶⁰ El sistema electoral indirecto, introducido por el decreto del 22 de diciembre de 1789, fue luego integrado en la Constitución de 1791 (cf. ROSANVALLON 1992: 457-458).

⁶¹ Todos los textos de las constituciones peruanas a que se hace referencia en éste y los siguientes párrafos están en OVIEDO 1861, tomo I.

quien no respetara la Constitución y las leyes y no obedeciera a la autoridad debía ser tratado como un delincuente.

Los constituyentes de 1823 incluyeron en el capítulo dedicado al «Estado político» de los peruanos el principio según el cual en la República nadie nacía esclavo (reproducido en las constituciones posteriores, hasta la abolición total de la esclavitud en 1854) y quedaba prohibida la trata. Quien llevase a cabo comercio esclavista perdería la nacionalidad, y si era extranjero perdería la posibilidad de nacionalizarse.

Para ser considerado ciudadano había que ser peruano, casado o mayor de 25 años, saber leer y escribir (condición que según el art. 17, inciso 3, se exigiría sólo a partir de 1840), poseer una propiedad o ejercer una profesión o arte públicamente reconocida, o bien dedicarse a cualquier «industria útil, sin sujeción á otro en clase de sirviente ó jornalero». Perdía el derecho de ciudadanía quien hubiese cambiado nacionalidad o sufrido una pena «aflictiva ó infamante» (como ser declarado traidor a la patria); se suspendía temporalmente la calidad de ciudadano a quien fuera considerado física o moralmente inepto, o conocido como deudor fraudulento o moroso del fisco, a quien hubiese estado sometido a proceso penal, a los culpables de comportamiento escandaloso que ofendieran la moral pública (como no cumplir con las obligaciones familiares) o hubiese cometido fraude electoral; además, repitiendo fielmente la fórmula gaditana, quedaban temporalmente excluidos del voto los sirvientes domésticos y los que no contaran con «empleo, oficio ó modo de vivir conocido» (art. 24, inciso 4).

En la definición del ciudadano de la Constitución de 1823 estaba implícita la identificación de la ciudadanía con la ciudadanía política, presente también en el texto bolivariano; este último, sin embargo, además de enumerar los deberes de todos los peruanos (respetar la Constitución y las leyes, obedecer a las autoridades, contribuir al gasto público, servir en armas a la República), disponía también que quienes se vieran privados del derecho a voto conservaban de todas formas los derechos civiles reconocidos a los ciudadanos (art. 13).

A propósito del sufragio, la Constitución vitalicia reprodujo en general las normas establecidas por la anterior, pero dado que el requisito de alfabetización fue exigido inmediatamente sin dila-

ciones, de hecho se imponía una drástica contracción de este derecho. La respuesta a las limitaciones bolivarianas se manifestó en el texto de 1828, el cual comenzaba definiendo la nacionalidad peruana como «la asociación política de todos los *ciudadanos* del Perú» (art. 1),⁶² es decir, de todos los hombres libres nacidos en el territorio de la república, de los hijos de peruanos y de extranjeros que por diversos motivos pudiesen ser considerados como peruanos (art. 4). Esta condición ciudadana amplia, casi coincidente con la pertenencia al cuerpo social, acababa en realidad por identificarse con el sufragio cuando se indicaban los motivos de pérdida o suspensión de los derechos inherentes.⁶³

¿Quién era en definitiva ciudadano peruano? ¿Cómo se podía definir a quien no gozaba del derecho a sufragio? Los constituyentes peruanos conocían con toda seguridad la distinción, propuesta por Sieyès, entre ciudadanía activa y pasiva y los debates suscitados por ella en la constituyente francesa de 1789, que había optado finalmente por una concepción exclusivamente política de la ciudadanía: en el sentido en que ella no consistía en gozar de derechos civiles sino en la capacidad de contribuir a la formación de la ley, de modo que si todos los ciudadanos pertenecían al cuerpo social, no todos los miembros de la sociedad eran ciudadanos.⁶⁴ Pero excluir de la ciudadanía a determinados sujetos (por ejemplo a las mujeres y a los menores) en la Francia revolucionaria, donde

⁶² El subrayado es mío.

⁶³ El ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía se perdía por motivos análogos a los indicados en los textos anteriores, a los que se añadía el comercio de esclavos fuera del territorio nacional y la condición de eclesiástico, que implicaba falta de autonomía; quedaba suspendido para los sujetos que se encontraran en las condiciones mencionadas más arriba, y para quienes fueran menores de 21 años y solteros. En la práctica no se aludía a la alfabetización y el único requisito era la edad si no se trataba de un jefe de familia, mientras que excluían temporal o definitivamente de la ciudadanía todos aquellos comportamientos o situaciones que, según la sensibilidad de la época y del país, dejaban al sujeto al margen de la sociedad civil y le quitaban la credibilidad y el respeto (arts. 5 y 6).

⁶⁴ La ciudadanía «pasiva» era para el abad Sieyès el hecho de gozar legalmente de los derechos civiles por parte de todos los miembros del cuerpo social (incluidas las mujeres y los menores de edad), mientras que la «activa», estrictamente política, era limitada a quienes, por interés en la cosa pública y por capacidad, participaban en la formación de las leyes; según P. Gueniffey (1993: 43), dicha distinción no fue aceptada en las constituciones del período revolucionario (1791-1795), en las cuales la ciudadanía fue siempre y únicamente política.

el clima político e ideológico estaba determinado por los grandes decretos que iban desmantelando el régimen feudal y por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, tenía significados distintos que en la nueva República peruana. Todas las constituciones peruanas incluían un capítulo relativo a las «garantías individuales» cada vez más completo y articulado.⁶⁵ El problema residía en la dificultad o reticencia para atribuir explícitamente los derechos que reconocían la igualdad ante la ley a todos los miembros del cuerpo social; dificultad explicable en una sociedad que ciertamente no estaba compuesta por iguales, donde ni las leyes ni las costumbres habían eliminado las distinciones étnicas y las pertenencias corporativas heredadas del reciente pasado colonial, y en un Estado carente de normas e instituciones que se encargaran de aplicar dichas garantías.⁶⁶ De manera que la precariedad de la práctica de los derechos liberales, de las nuevas libertades, determinó que el estatus de quienes no votaban se volviera incierto, ambiguo y relegado en una especie de limbo delimitado de un lado por la pertenencia al cuerpo social y de otro por la exclusión del sufragio.

De allí deriva, por lo menos en parte, la ambigüedad de la Constitución de 1828, que el texto posterior de 1834 intentó evitar reafirmando que eran ciudadanos de la nación peruana (que ningún artículo definía) «todos los hombres libres nacidos en el territorio de la república» y especificando después que los motivos enumerados en los artículos 4 y 5 implicaban únicamente la suspensión de los «derechos políticos de la ciudadanía»,⁶⁷ lo que suponía la existencia de otros derechos, no políticos, de que gozaban todos los ciudadanos peruanos.

No a la Constitución sino a la ley electoral se encargó en 1834 la tarea de prescribir otras condiciones necesarias para poder vo-

⁶⁵ Es significativo que se dedicara a estas «garantías» el último capítulo de las constituciones de 1823 y 1826, el penúltimo en los textos de 1828 y 1839, el antepenúltimo en el de 1834, y el cuarto último en la Constitución de 1856.

⁶⁶ Hace notar N. Bobbio (1997: 72) que el punto de vista según el cual los derechos civiles en la tradición anglosajona representaban el concepto negativo de la libertad, es decir, la idea de la no interferencia del Estado en la vida privada de los ciudadanos, soslaya el hecho de que la libertad negativa exige la acción del Estado y la creación de instituciones estatales para su defensa.

⁶⁷ El subrayado es mío.

tar, las que por primera vez delineaban un perfil más preciso del ciudadano-elector: haber nacido en la parroquia o residir «en el pueblo ó territorio que á ella pertenezca» desde por lo menos dos años, pagar «alguna contribución», a menos de no estar exento legalmente, tener un empleo público, o una profesión científica, o algún «oficio mecánico» sujeto a impuestos por actividad industrial, o pertenecer al clero secular.⁶⁸ Estaban excluidos del voto, especificaba la ley, el Presidente de la República y todos los exponentes del Poder Ejecutivo (ministros, prefectos, subprefectos, gobernadores), los jefes de guarniciones militares (que no podían votar en los lugares donde operaban), los suboficiales y soldados del ejército y de la armada, y como de costumbre los criados y los mendigos.⁶⁹ La indicación relativa al nacimiento y la residencia aludía a la calidad de vecino y suponía implícitamente la exclusión de los «vagos»; ya que por lo menos formalmente existían en la época, además de contribuciones de carácter personal (de indígenas y de castas), otros impuestos vinculados a las actividades económicas (industrial, predial, de patentes), la referencia a la condición de contribuyente no pretendía limitar el derecho al sufragio, sino más bien introducir un elemento que constituyera una prueba de la posesión de una propiedad o del ejercicio de una actividad que garantizara la subsistencia económica y la utilidad social del

⁶⁸ Las constituciones de 1828 (art. 5), 1834 (art. 4), 1839 (art. 10) y 1856 (art. 40) excluían del sufragio a los miembros del clero regular, considerado como carente de autonomía; en cuanto al clero secular, la ley electoral de 1834 (art. 5) es la única que hace referencia explícita a que goza del derecho a voto.

⁶⁹ En un oficio fechado 16 de enero de 1833, enviado por el prefecto del departamento de Lima al Ministro de gobierno, el funcionario afirmaba que en su opinión los militares gozaban del derecho a voto, ya que no eran más que «ciudadanos armados en defensa de la patria» (OVIEDO 1861: I, 354). La ley electoral de 1834, la primera que hace referencia a la cuestión, contradice dicha afirmación, y por ella se guiarán las leyes y reglamentos electorales posteriores de 1839, 1849 y 1851. Se hallaban también excluidos del derecho a voto, según las leyes y reglamentos electorales de 1834, 1839, 1849 y 1851, los funcionarios políticos de todos los niveles. Ya sea en el caso de los militares como de los prefectos, la prohibición de votar se refería al período y al territorio en el que ellos desempeñaban sus funciones. No hay referencias en constituciones y leyes electorales a normas relativas a la Guardia Nacional, la denominación de clara matriz revolucionaria que habían asumido los cuerpos cívicos de origen colonial a partir de 1834; cf. *Oficio 24 de febrero de 1834. Accediendo á los deseos manifestados por los cuerpos cívicos de titularse guardia nacional y tener fuero*, en Oviedo 1865: XIII, 275.

sujeto. Lo que importaba era principalmente el hecho de ser contribuyente, lo que implicaba la exclusión de quienes no tuviesen un empleo o un ingreso estable.⁷⁰

Ni siquiera la Constitución autoritaria de Huancayo se diferenció de manera significativa de las anteriores (y de sus ambigüedades): se entendía por nación peruana la asociación política de los peruanos, todos ellos definidos como ciudadanos; para ser ciudadano «en ejercicio» (o sea para votar) era necesario que los solteros tuvieran al menos 25 años y que los no exentados pagaran «alguna contribución» (art. 8, inciso 3). El requisito de saber leer y escribir no se exigiría hasta 1844 a los indígenas y mestizos que residieran en poblados sin escuelas de educación básica; al terminar dicho plazo se aplicarían varias prórrogas y luego un decreto especial de 1847 mantuvo el derecho a voto de los indígenas y mestizos analfabetos, aplazando la solución definitiva de la cuestión hasta la discusión del correspondiente artículo constitucional.⁷¹

En 1856 los constituyentes confirmaron la gran novedad del sufragio directo (ya introducida por el reglamento electoral de 1855), que sin embargo, como toda la Constitución, tuvo una vida breve y agitada. La Convención nacional fue más explícita a la hora de definir la naturaleza política de la ciudadanía: la nación era la asociación política de todos los peruanos (nacidos en el territorio de la República o nacionalizados) y eran ciudadanos «o se hallaban en ejercicio de los derechos políticos» —decía literalmente el art. 36— los peruanos varones mayores de 21 años y los casados menores de esa edad; después se introdujo otra diferenciación que distinguía a los ciudadanos de las personas con derecho a voto.

⁷⁰ La contribución de patentes, creada con decreto del 10.8.1826 (DANCUART 1905: 274), debía ser pagada por todas las personas que ejercieran un «comercio, arte [o] ocupación industrial»; los recursos generados por dichas imposiciones eran en realidad modestos o inexistentes en algunas zonas del país, como demuestran los datos de los anales (DANCUART 1905: 54). La creación de la categoría de contribuyente remite a las normas introducidas en la Francia revolucionaria por el decreto del 22 de diciembre de 1789. Las dificultades prácticas verificadas en las distintas regiones del país para cuantificar el impuesto mínimo de acceso al sufragio, que el decreto de 1789 establecía en el equivalente local de tres jornadas laborales, y las consiguientes polémicas, llevaron en 1790 y en 1791 a sucesivas modificaciones que fueron luego integradas en la Constitución de aquel año; al respecto cf. Rosanvallon 1992: 71-82, 457-458.

⁷¹ *Decreto 11 de Octubre de 1847. Sobre organización de colegios parroquiales y de provincia*, en OVIEDO 1861: II, 6.

Para poder votar era necesario, además de tener cierta edad, poseer otros requisitos, cada uno de los cuales era condición suficiente: saber leer y escribir, o ser «jefe de taller», o tener una «propiedad raíz», o haberse retirado conforme a la ley «después de haber servido en el ejército ó armada».⁷²

La distinción entre ciudadanos en ejercicio o no en ejercicio, que recordaba lo dispuesto por la constituyente francesa,⁷³ no dejó de suscitar perplejidad entre algunos miembros de la Convención. En su *Curso de derecho constitucional*, publicado sólo dos meses después de la promulgación del nuevo texto, José Silva Santisteban se preguntaba de cuáles otros derechos políticos podían gozar aquellos sujetos definidos como ciudadanos pero que quedaban excluidos del sufragio; puesto que eran ciudadanos activos los que gozaban «actualmente» de ciudadanía ejercitando los derechos inherentes, los ciudadanos pasivos no eran más que presuntos ciudadanos, reputados como tales sólo por la ley. Si bien ello era aceptable en el caso de un niño nacido en Perú, que no era ciertamente un ciudadano «en acto» pero lo era en potencia porque se podía presumir que se convertiría en tal, en cualquier otro caso «la ciudadanía no puede avenirse con la pasividad; el que no la ejerce [o sea no vota] no es tal ciudadano».⁷⁴

⁷² El reconocimiento del derecho a sufragio del ciudadano que había combatido por la patria, y que por tanto había demostrado su interés por la cosa pública, aparece incluido por primera vez en esta Constitución, y no reaparece en las siguientes.

⁷³ Cf. GUENIFFEY 1993: 44. La Asamblea constituyente separó la nacionalidad de la ciudadanía, y por lo tanto los no-ciudadanos de los ciudadanos, e introdujo además una distinción entre ciudadanos activos y pasivos, distinta de la de Sieyès, en cuanto los primeros podían ejercer los derechos políticos de los cuales los segundos (por ejemplo los jóvenes entre 21 y 25 años, los criados domésticos, los no-domiciliados o no contribuyentes) estaban excluidos. Las leyes electorales votadas para aplicar estos principios —escribe Gueniffey— no pretendían separar a los ciudadanos mediante una barrera infranqueable de diferencia de estatus: ellas definían más bien el estado actual de un cuerpo político que se basaba virtualmente en el principio del sufragio universal. El sistema en su conjunto se inscribía en la perspectiva de una ampliación gradual, favorecida por las modestas exigencias requeridas, cuya obtención se vería facilitada por los futuros progresos de la sociedad generados por la revolución (reforma fiscal, educación y mayor riqueza de una sociedad liberada de los monopolios y privilegios).

⁷⁴ SILVA SANTISTEBAN 1874: 2-4, 310-311. Silva Santisteban no hace referencia explícita alguna a precedentes franceses, pero su uso de los términos «activo» y «pasivo», referidos al ciudadano que vota o no vota, hace suponer que no desconocía los términos de aquel debate.

Dejando de lado las ambigüedades y contradicciones, durante todo el período aquí considerado la ciudadanía política, y por ende el derecho a voto, fue definida en el Perú sobre la base de la posesión de algunos requisitos de edad, cultura, autonomía económica y reconocimiento social que eran sustancialmente análogos a los exigidos por el constitucionalismo del siglo XIX, hijo de las revoluciones americana y francesa. Todo esto en diversas medidas y combinaciones y con fórmulas y alquimias variables según los países y los períodos. Sin embargo, con la excepción de la edad de los solteros, ningún requisito contemplaba elementos de cuantificación; ni siquiera la condición de contribuyente, introducida en 1834, estaba acompañada de elementos que permitieran una cuantificación precisa; en cuanto a la alfabetización, cuya ausencia podía implicar la exclusión de la mayoría de la población, especialmente de los indígenas, se aplazó en repetidas ocasiones el momento en que sería efectivamente exigida. La figura del ciudadano titular de derecho a sufragio, tal como emerge de la normativa del período inmediatamente posterior a la independencia, acabó reproduciendo, aunque de una manera más articulada, el modelo gaditano del vecino-elector, sobre todo porque el control de los requisitos fue encargado legalmente a las autoridades locales; en consecuencia, se dio derecho a voto a una buena parte de los indígenas analfabetos en cuanto propietarios de tierras o contribuyentes.

El tributo colonial había atravesado fases turbulentas en el último período antes de la independencia. En 1811 fue suprimido por las Cortes, suscitando distintas reacciones dentro y fuera del mundo indígena, pero sobre todo la preocupación de Abascal, quien buscó entre agosto y diciembre de 1814 varias alternativas en materia de impuestos, basadas en parte en aquel decreto de las Cortes de noviembre de 1812 que disponía la distribución de las tierras comunales a los indígenas. Pero Fernando VII ya había vuelto al trono de España, abrogando todo lo decidido por las Cortes, de modo que el tributo fue restablecido oficialmente el 1 de marzo de 1815.⁷⁵ Considerada como una muestra moralmente intolerable y ya en ese momento incomprensible de la «degradación moral» en

⁷⁵ El tributo sería restablecido con Real Cédula del 1.3.1815 no sin dificultades y protestas, a propósito de las cuales cf. por ejemplo SALA I VILA 1996: 247-259. Respecto a los proyectos de Abascal cf. *El Virrey Abascal remite la propuesta de distribución de tierras a los naturales, a cambio de suscribir un empréstito, y El*

que el gobierno había mantenido a los indígenas, la «vergonzosa exacción» llamada tributo fue inmediatamente abolida por San Martín el 27 de agosto de 1821; con ese mismo decreto San Martín dispuso la eliminación del término «indio»: quienes habían sido definidos en el pasado como «Indios ó Naturales», eran en realidad «hijos y ciudadanos del Perú» y, por lo tanto, debían recibir el nombre de «Peruanos».

La supresión del tributo fue confirmada por Bolívar el 12 de marzo de 1824, pero dos años más tarde estaba de vuelta con el nombre de «contribución de indígenas», tras el fracaso bolivariano en el intento de crear un nuevo sistema fiscal basado al principio en una contribución única, igual para todos los ciudadanos, y luego en un impuesto a la propiedad (5% sobre la renta de propiedad urbana y rural) y a las actividades productivas (una «contribución de patentes» que debían pagar todas las «clases industriales»).⁷⁶ Estos nuevos impuestos fueron mantenidos, pero por otro lado se volvió a las contribuciones personales y a la desigualdad sobre base étnica. En efecto, junto a la contribución de indígenas se comenzó a aplicar una contribución de castas, que según el decreto debían pagar todos los demás varones de edad comprendida entre 18 y 55 años, con la excepción de los militares en servicio activo, los empleados civiles, los miembros del clero regular que vivieran en sus conventos y los esclavos. En la práctica esta última rindió poco: en el período 1827-1830, según los datos de los *Anales de la Hacienda Pública*, entraron anualmente en las arcas fiscales 1.039.402 pesos de la contribución de indígenas y sólo 431.788 pesos de la contribución de castas.⁷⁷ De modo que ésta fue en definitiva supri-

Virrey Abascal hace notar los inconvenientes de la desaparición del tributo indígena y necesidad de su restablecimiento, en CDIP 1972: XXII, 1, pp. 321-324 y 332-334.

⁷⁶ Para el decreto de San Martín cf. DANCUART 1905: 237. A propósito de la política fiscal de comienzos de la República y de las tentativas de innovación por parte de Bolívar cf. REMY 1988: 460-469 y además PERALTA RUIZ 1991.

⁷⁷ Cf. DANCUART 1906: II, 47. Las dificultades en el recaudo de la contribución de castas se debían en primer lugar a la ambigüedad del término «castas», que, a diferencia de lo que ocurría en el período gaditano (cuando definía a quienes tenían antepasados africanos, fueran de origen español o indio), se basaba ahora en una negación, el no ser indio. Respecto a las polémicas que acompañaron al uso del término, y a la situación de «privilegio» en que habría situado a los indígenas respecto a otros sujetos que se veían obligados a pagar un impuesto personal aun sin ser propietarios de tierras, cf. REMY 1988: 463-465.

mida en 1840, mientras que aquella sobrevivió hasta 1854; posteriormente sería reemplazada por otras capitaciones sin ninguna connotación étnica formal.

Las bases para la realización de las reformas fiscales proyectadas por Bolívar fueron los dos decretos suyos del 8 de abril de 1824 y 4 de julio de 1825, conforme a los cuales deberían venderse las tierras de propiedad del Estado, con la excepción de aquéllas en posesión de los indígenas, que se repartirían entre ellos mismos según la situación de los individuos y las condiciones ecológicas de las diferentes zonas del país. Las tierras definidas «sobrantes» se venderían a personas que no tuvieran propiedad de tierras, prefiriendo a quienes fueran en aquel momento sus ocupantes o arrendatarios, con el fin de crear una nueva capa de pequeños propietarios. Unos funcionarios estatales, llamados «visitadores», procederían a las correspondientes mensuraciones bajo el control de los intendentes, prefectos y gobernadores. El decreto de julio no reconocía la autoridad de caciques y recaudadores, acusados de usurpación de tierras indígenas, y se limitaba a garantizar a los llamados «caciques de sangre», definidos «ciudadanos dignos de consideración», la propiedad de parcelas de tamaño variable según las dimensiones del núcleo familiar y en todo caso superior a las de los demás miembros de las comunidades.⁷⁸

La gran cantidad de conflictos y protestas que debió de suscitar el intento de aplicar estas medidas que amenazaban la desarticulación de toda la sociedad indígena y de sus jerarquías internas, aparece reflejada en una serie de circulares enviadas a los prefectos, en las que se especificaba el encargo de los visitadores y se puntualizaba especialmente que las demarcaciones de las tierras llamadas «sobrantes» debían llevarse a cabo «respetando religiosamente la posesión actual en que se hallen los Peruanos».⁷⁹ Muy

⁷⁸ Decreto 8 de abril de 1824. Disponiendo la venta de todos los terrenos de la pertenencia del estado, con exclusión de los poseídos por los indígenas, a quienes se declara propietarios de ellos; Decreto 4 de julio de 1825. Dando algunas disposiciones sobre el repartimiento de tierras; Oficio 6 de agosto de 1825. Ampliando el artículo 3 del decreto de 4 de julio último; Circular 1° de setiembre de 1825. Disponiendo que se repartan las tierras sobrantes a los individuos que carezcan de propiedad, en OVIEDO 1861: IV, 290-293.

⁷⁹ Las circulares, publicadas en los meses de octubre y noviembre de 1826 y en febrero de 1827, aparecen en OVIEDO 1861: IV, 294-295.

difícilmente habría podido funcionar este proyecto bolivariano en un país en guerra y aún ocupado en parte por las tropas realistas, de cuya aplicación se debían encargar funcionarios de un Estado prácticamente inexistente; su inaplicabilidad, más que su fracaso, fue decidida por el Congreso constituyente de 1827, que dictaminó suspender «por ahora» la venta de tierras de comunidad.⁸⁰

Una nueva ley de 1828 reconoció a indígenas y mestizos la propiedad de las tierras ocupadas por ellos «sin contradicción», autorizándolos a venderlas si sabían leer y escribir;⁸¹ se trató, como dice Jacobsen, de un compromiso pragmático entre la visión liberal de Bolívar (teóricamente compartida por los gobernantes peruanos) y la aceptación de la realidad corporativa del mundo indígena (JACOBSEN 1997: 132). La ley no tuvo un impacto negativo sobre las tierras comunitarias; por el contrario, cuando las autoridades locales y los funcionarios públicos quisieron comprar tierras consideradas excedentes para fines públicos (como la construcción de escuelas, caso contemplado por la ley de 1828), el mismo gobierno desaprobó estas iniciativas, confirmando la propiedad indígena de tierras que ellos habían «comprado al Rey con su dinero» o de las que estaban en «posesión inmemorial».⁸²

Puesto que cuando se promulgó la ley de 1828 ya se había vuelto a aplicar con otro nombre el tributo colonial, ella terminó provocando un doble resultado. Por un lado confirmó el pacto entre las comunidades indígenas y el Estado, que a cambio del pago del tributo garantizaba el respeto de la organización comunitaria y de sus prácticas económicas y sociales, incluida la propiedad comunitaria de las tierras; durante largo tiempo en el siglo siguieron operando las tradicionales autoridades indígenas, cabildos y alcaldes de indios, sobre todo en el recaudo del tributo y en la defensa de los intereses comunitarios.⁸³ En 1850 el prefecto de Áncash

⁸⁰ Oficio 3 de agosto de 1827. Disponiendo que se suspenda temporalmente toda venta de tierras de comunidad, OVIEDO 1861: IV, 295.

⁸¹ DANCUART 1906: 136. La legislación republicana sobre la propiedad de las tierras indígenas es analizada por J. Piel (1975: 266 ss.).

⁸² Oficio 14 de Octubre de 1830. Disponiendo que los indígenas de Conchucos gocen de sus terrenos y Declaración 15 de Enero de 1849. Devolviendo unas tierras a los indígenas de Huarochiri, en OVIEDO 1861: IV, 143 y 295-296.

⁸³ A. Diez Hurtado se refiere a la existencia de un «cabildo de peruanos» en Sondorillo (Piura) en 1842 (1992: 88).

admitió explícitamente la centralidad del rol de los alcaldes, y se atrevió a sugerir la conveniencia de reconocerlos oficialmente como encargados del recaudo de la contribución indígena; esta idea fue resueltamente rechazada por el Ministro de gobierno como anticonstitucional y antiliberal: reconocer la importancia o tan sólo la funcionalidad de las autoridades indígenas de origen colonial al interior del Estado republicano sería una inaceptable herejía.⁸⁴

Por otra parte, dada la estrecha relación que establecía el liberalismo entre propiedad y ciudadanía, reconocer a los indígenas (y en este caso también a los mestizos) como propietarios de tierras suponía afirmar que éstos debían ser considerados como ciudadanos cabales. A menos que no pertenecieran a las categorías de sirvientes o jornaleros, los indígenas de las comunidades y de los pueblos entraban enteramente en la categoría de quienes tenían derecho a voto. Más aún: será constante y explícita la voluntad de los legisladores de permitir que los indígenas analfabetos puedan también ser elegidos, por lo menos en el ámbito parroquial. En lo que respecta a los electores de segundo grado designados por las asambleas parroquiales, en 1828 y luego en 1834 se permitió que en los pueblos indígenas un tercio de los

⁸⁴ Archivo General de la Nación, *El Prefecto Joaquín González al Señor Ministro de Estado en el Despacho de Gobierno, Huaraz, 18 de febrero de 1850*, cit. en THURNER 1997: 39, 165. González escribe que los alcaldes de campo eran nombrados por los gobernadores (funcionarios políticos de distrito) para recaudar el tributo en los *ayllus* y parcialidades o en las estancias, y que desempeñaban este encargo por «costumbre», sin ser pagados. Cuando en 1849 se promulgó una ley que ponía dicho servicio fuera de lo legal, el prefecto se dio cuenta de que sin los alcaldes sería muy difícil encontrar «voluntarios» que recaudaran el impuesto cobrando una comisión de apenas el 2%; la solución consistió en nombrar alcaldes en donde no hubiera voluntarios pagados, es decir casi en todas partes. Según Thurner, en la Gran Colombia las autoridades indígenas recibieron un reconocimiento oficial que no tuvieron nunca en el Perú, gracias a una ley de 1821 que reconocía a los alcaldes funciones de jueces de primera instancia. En realidad en el Perú un reconocimiento de las funciones de los alcaldes en el ámbito judicial fue otorgado por la ley de municipalidades de 1828, que contemplaba la existencia de por lo menos un alcalde y un síndico procurador en los pueblos que no dispusieran de municipalidad (art. 18), la cual especificaba que los alcaldes «son jueces de paz en su respectivo pueblo» (art. 32). Respecto a la evolución de las autoridades indígenas en Ecuador y a la interacción con los funcionarios del estado y el clero parroquial, cf. GUERRERO 1989: 321-363, y MOSCOSO: 481-499, que se refiere sobre todo a las dinámicas del «Cabildo pequeño de indígenas».

electos estuviera constituido por ciudadanos analfabetos, a los que se autorizaba expresamente ser acompañados por «adjuntos de su confianza» que escribieran el voto en su lugar, leyeran los documentos y firmaran las actas. Y en 1851 se estableció que se exentara de la obligación de saber leer y escribir a los electores indígenas que pagaban sus contribuciones. En 1834, por último, la ley de municipalidades dispuso que pudieran ser elegidos también los indígenas, a los cuales «vstará que paguen su contribución, o esten reservados de pagarla».⁸⁵

La «nación cívica»

¿Por qué se concedió con tanta generosidad el derecho a voto? Por lo menos en los primeros decenios del siglo XIX el sufragio fue muy amplio en gran parte de las repúblicas surgidas del movimiento independentista, ya que por doquier actuó el efecto del modelo gaditano, o mejor dicho de las prácticas introducidas por Cádiz, porque en realidad desde el punto de vista teórico los legisladores de los distintos estados prefirieron tomar como referencia el modelo francés más que el español, demasiado ligado al pasado colonial. A partir de los años treinta, en parte por la influencia de los debates de los *doctrinaires* franceses, comenzaron a plantearse y a aprobarse en algunos países restricciones al derecho a voto, de modo que a partir de aquella época las evoluciones nacionales en esta materia empezaron a diversificarse, dando origen a soluciones divergentes entre sí. En Chile, por ejemplo, fueron aplicadas en 1833 limitaciones de carácter patrimonial, eliminadas luego en 1874, mientras que en Argentina el sufragio universal contemplado por la Constitución de la provincia de Buenos Aires de 1821 fue heredado en 1853 por la legislación nacional.⁸⁶

⁸⁵ Cf. *Ley 14 de Mayo de 1828. Ley orgánica de elecciones*, arts. 31 y 41; *Ley 3 de Julio de 1834. Ley orgánica de elecciones*, art. 20, en Oviedo, I, pp. 341 y 361; *Ley 24 de diciembre de 1851. Reglamento de elecciones*, art. 26, 3°, y *Ley 1° de Agosto de 1834. Ley orgánica de municipalidades*, art. 8, en Oviedo, II, pp. 31 y 381.

⁸⁶ Las razones que llevaron en 1821 a la aprobación en Buenos Aires de la «ley de sufragio universal» aparecen explicadas en el reciente estudio de Marcela Ternavasio (2002). Sobre las prácticas electorales en Buenos Aires, especialmente en los años 60 y 70 del siglo XIX, cf. SABATO 2001. En general, para las normas y prácticas electorales remito a los ensayos del n.º 69, 1988, de los «Quaderni

Por lo que atañe al área andina, en Ecuador y Bolivia las élites optaron por una precoz restricción del sufragio. En Bolivia, desde la promulgación de la Constitución de 1839 hasta la revolución de 1952, el sufragio fue «directo, masculino, censitario, alfabeto» (*sic*), como sintetiza Irurozqui; en Ecuador las primeras constituciones del Estado republicano confirmaron las restricciones patrimoniales impuestas por la Constitución grancolombiana de 1830 (que nunca entró en vigor), las cuales fueron suprimidas junto al sufragio indirecto a partir de la Constitución de 1861, mientras que el requisito de alfabetización, que excluía a una buena parte de la población, permaneció vigente durante todo el siglo XIX y parte del XX.⁸⁷ Marta Irurozqui señala, sin embargo, que la exclusión formal no impedía que participara en los procesos electorales de manera más o menos directa o legal un porcentaje de la población bastante más amplio que el que tenía derecho por ley; y Morelli destaca que en Ecuador las prácticas electorales siguieron siendo controladas por las sociedades locales, dado que el registro cívico fue introducido tan sólo en 1861.

Storici», sobre *Notabili Elettori Elezioni*, coordinado por A. Annino y R. Romanelli, y a los volúmenes de ANNINO 1995; MALAMUD 1995; SABATO 1999; MALAMUD 2000; POSADA-CARBÓ 1996; para México, además de los ya citados ensayos de Annino, cf. CARMAGNANI & HERNÁNDEZ CHÁVEZ 1999: 371-404. Para una interpretación de los «conflictos de ciudadanía» entre Estado y comunidades locales desde Cádiz y durante todo el siglo XIX en las áreas andinas y mesoamericanas, cf. ANNINO 1998: 155-182.

Para una exhaustiva reseña de los estudios recientes sobre el tema de la ciudadanía, de sus problemáticas y enfoques innovativos, cf. SABATO 2000: 49-70, donde se encuentran otras indicaciones bibliográficas; en POSADA-CARBÓ 2000: 611-644, encontramos un panorama de los estudios recientes sobre el tema de la «corrupción» electoral, pero también sobre la importancia de las elecciones en los procesos políticos de varios países de América Latina.

⁸⁷ IRUROZQUI VICTORIANO 2000: 143 (el cap. 1 de la segunda parte está dedicado al análisis de la legislación electoral); MORELLI 2001: 170-176; a propósito de la reforma electoral de 1861 en Ecuador, cf. MAIGUASHCA 1996: 87-115. Es difícil comprender cabalmente las razones que motivaron este tipo de opciones en Ecuador y Bolivia: de todas formas vale la pena anotar que en ambos países, por lo menos hasta los años ochenta del siglo XIX, gobernaron políticos de tendencias fuertemente conservadoras; en Ecuador asumió especial relevancia la personalidad de Gabriel García Moreno, que constituyó un régimen de tipo teocrático basado en la continuidad de la tradición integralista católica, donde se incluyó el culto de la religión católica como requisito de la ciudadanía. Cf. al respecto DEMÉLAS & SAINT-GEOURS 1988: 163-202.

Entre los países del área andina, con alta densidad de población indígena, el caso peruano presenta entonces, por lo menos desde el punto de vista formal, una marcada especificidad. El Perú muestra una cierta analogía con el caso de México, donde el sufragio, inicialmente limitado por requisitos patrimoniales, fue nuevamente ampliado a partir de la Constitución liberal y federal de 1857, siendo definido el ciudadano-electoral según la fórmula gaditana del «modo honesto de vivir».⁸⁸ Ciertamente es que en el Perú no faltaron las críticas, incluso de exponentes liberales que consideraban excesiva la amplitud del sufragio, aceptable sólo porque «si no existiera no hubiera un solo elector en muchos pueblos del interior» (FUENTES 1873: 153).

Sin duda ésta era una consideración importante: el realismo político imponía tener en cuenta que la población indígena era ampliamente mayoritaria en el país, especialmente en las regiones andinas surorientales (en 1827 representaba el 61% del total nacional y en 1876 el 57,59%); a través de la contribución de indígenas esta población aportaba de manera sustanciosa, si no sustancial, al erario público. Todavía en 1849 los impuestos directos representaban el 27,9% de los ingresos totales y de este porcentaje el 85% venía de la contribución indígena, la mitad de la cual correspondía a los tres departamentos andinos de Cusco, Puno y Ayacucho (REMY 1988: 454, 457 ss.).⁸⁹ Pero esto no lo explica todo. En 1849 se llevó a cabo en el Congreso un debate muy elocuente al respecto, al presentarse un proyecto de reforma electoral al que los conservadores se oponían por razones técnicas, en cuanto se trataba de modificar mediante una ley ordinaria una norma de la Cons-

⁸⁸ Cf. CARMAGNANI & HERNÁNDEZ CHÁVEZ 1999: 384. Muy amplio (e indirecto) fue el sufragio también en Brasil, donde la Constitución de 1824 (cuyas indicaciones en materia de sufragio fueron sustancialmente confirmadas por la ley electoral de 1846, vigente hasta 1881) exigía para poder votar unos modestos ingresos (100 y luego 200 mil reis, generados por propiedades o por un empleo), 25 años de edad y 21 para los casados, los oficiales del ejército, los miembros del clero, los sujetos con un título de estudios; votaban también los analfabetos y los libertos (que podían ser elegidos como miembros de las municipalidades), y el voto era obligatorio, razón por la cual en 1872, por ejemplo, votaron en las elecciones primarias casi un millón de personas (el 53% de los varones mayores de 25 años); cf. MURILO DE CARVALHO 1999: 327 y GRAHAM 1999.

⁸⁹ En 1827 la población de los departamentos de Cusco y Puno se componía respectivamente de un 80% y un 94% de indígenas, porcentajes que según el censo nacional de 1876 eran del 75% y 92%.

titución de 1839 vigente en ese momento, pero sobre todo por razones políticas, ya que contemplaba una nueva prórroga hasta 1860 del plazo en que los analfabetos podían votar.⁹⁰

Bartolomé Herrera, sacerdote ultramontano que en aquella época era rector del Colegio de San Carlos y líder del sector más extremo del partido conservador, ultra defensor del Perú español y cristiano contra los principios «falsos, impíos y antisociales» de la revolución francesa que la independencia había introducido en el país, replanteó la idea del sufragio como función subordinada a determinadas capacidades. Si bien es cierto que todos los hombres tienen los mismos derechos porque la naturaleza humana pertenece a todos — argumentaba Herrera — hay que admitir que en algunos casos tales derechos están presentes «en jermen», como en los niños. Sensible a las posiciones de Donoso Cortés, Guizot y Royer Collard, que buscaban conjugar el orden con la libertad, pero de modo particular a la teoría teocrática y contrarrevolucionaria del marqués de Bonald, partidario convencido de la «soberanía de la inteligencia», Herrera afirmaba que el origen de la soberanía humana, es decir del poder de mando en las naciones, no se encontraba en el pueblo sino en los principios absolutos que rigen la vida social y que derivan de la ley divina.⁹¹ Puesto que tales principios, basados en la naturaleza de las cosas, podían ser captados con claridad sólo por los intelectos acostumbrados a vérselas con el trabajo mental y la investigación científica, solamente ellos, la «aristocracia del saber» creada por la naturaleza, tenían derecho a dictar leyes, derecho que debía sustraerse a la mayoría del pueblo, carente de tales capacidades.

Pero esta privación no suponía injusticia alguna, ya que era absurdo pensar que quien no tiene capacidad para hacer una cosa

⁹⁰ *Extracto de las Sesiones de la Cámara de Diputados*; el opúsculo, conservado en la Biblioteca Nacional de Lima, no contiene indicaciones tipográficas y de numeración de páginas; los argumentos citados se encuentran en particular en las páginas 7.º y 8.º y desde la 14.º a la 25.º.

⁹¹ Cf. SILVA SANTISTEBAN 1874: 7. Respecto a la influencia de Juan Donoso Cortés, Silva Santisteban hacía referencia a las *Lecciones* impartidas en la Universidad de Madrid entre 1836 y 1837, en un momento delicado para el constitucionalismo español, que estaba dejando atrás la Constitución de Cádiz, aún formalmente vigente, para pasar, en 1837, a un nuevo texto normativo (COSTA 2000: 250). A propósito del intento de Guizot de conjugar libertad y orden, fundando el mecanismo representativo en la «souveraineté de la raison»; cf. ROSANVALLON 1992: 230-249.

determinada pueda gozar del derecho de hacerla.⁹² Privar a los analfabetos del derecho a voto no significaba castigarlos, sino simplemente afirmar el hecho de que no tenían tal derecho; conceder la ciudadanía a quien naturalmente no la tiene por no haber cultivado sus facultades hasta el punto indispensable para ejercer las funciones inherentes a ella, significa conceder una ciudadanía que no se ejercerá nunca, una ciudadanía «de farsa y de puro nombre». Otorgar a los analfabetos el derecho a voto significaría perjudicarlos, cargarlos con una responsabilidad de la que no pueden hacerse cargo, reducirlos a meros instrumentos, hacer de ellos unos brazos y unas manos que otros utilizarían en el momento de depositar el voto en la urna.

El proyecto era entonces manifiestamente contrario a las leyes de la naturaleza y a los principios del derecho. Pero al rector de San Carlos le importaba subrayar que su oposición no tenía relación sólo con los indios sino con cualquiera que no supiera leer y escribir, sin importar a qué raza perteneciera; más bien acusaba a los liberales de racismo al revés, porque se conmovían sólo por la suerte de los indios y mestizos («¿qué es mestizo? — se preguntaba Herrera — ¿qué grado de tinte indijena ha de tener la piel de un peruano para llamarse mestizo, para gozar del privilegio de votar sin saber leer ni escribir?») ¿Acaso no había españoles pobres o negros y mulatos que no sabían escribir? ¿Se pensaba acaso, como hacían algunos insensatos, que tan sólo los indios y sus descendientes eran los dueños de aquellas tierras? A quienes profesaban su amor por los indios, respondió que él también los amaba, pero que la mejor manera de hacerles el bien era educarlos, por lo que había que destinar una buena parte de los recursos públicos a las escuelas: «instrúyase, edúquese al indio — insistía — y se mejorará su condición».

A los argumentos de Herrera los liberales oponían la necesidad de proceder resueltamente a una reforma total del sistema po-

⁹² Dichas ideas, sostenidas con fuerza en un discurso oficial de 1846, habían originado una larga polémica sostenida en las páginas de algunos diarios de la capital y en las aulas del Colegio de San Carlos, del que era rector Herrera. El texto del discurso y de las intervenciones posteriores, sea de Herrera como de Benito Laso, su principal opositor, se encuentran en HERRERA 1929: I, 63 ss. También BASADRE 1970: III, 231-245, se refiere ampliamente a las ideas de B. Herrera, a su personalidad y a la polémica de 1846.

lítico peruano, que cada día tropezaba con los restos de las viejas instituciones; si por el momento no era posible modificar la Constitución, era necesario de todas formas eliminar inmediatamente las normas que «nos comprometen de cara al mundo, a la historia y a la posteridad» e introducir sin temor el sufragio de los analfabetos. Sería monstruoso que cuando «un movimiento de renovación jeneral anima á todo el mundo y parece presidir á la civilización del siglo XIX», las leyes peruanas mantuvieran esas normas que degradaban a quienes las imponían y a quienes estaban obligados a respetarlas. El sufragio formaba parte de los derechos naturales y, por lo tanto, era inajenable e imprescriptible. Privar de tal derecho a los indígenas, hombres libres y racionales, sólo porque eran analfabetos, significaría endosarles a ellos las responsabilidades de los gobiernos republicanos incapaces de promover su desarrollo físico e intelectual, y hacerles pagar el precio de tres siglos de despotismo a que los había sometido la tiranía española.

Pedro Gálvez, el exponente más prestigioso del partido liberal, respondió a las teorías formuladas por Herrera a propósito de los derechos poseídos sólo «en jermen» acusándolo de querer imponer la visión aristotélica de una humanidad dividida en dos partes, una destinada a mandar y la otra a obedecer.⁹³ Poner la capacidad en la base del derecho era absurdo como afirmar que el derecho de alimentarse dependía de la capacidad de ingerir alimentos, o que el hombre sólo tenía derecho a hacer lo que sabía hacer bien. Para votar no era estrictamente necesario saber leer y escribir, y si bien era legítimo pretender que no votaran los niños o los locos no tenía sentido que no lo hicieran los analfabetos, porque ello significaría plantear una condición ficticia y, por lo tanto, tiránica y opresiva: para formar parte de una sociedad política no se podía exigir otro requisito que los existentes en la naturaleza misma. Si el hombre más hábil ejercía su influencia sobre el que lo era menos, esto no suponía ejercer violencia o cometer injusticia, siempre que se dejara «obrar á este poder natural de la inteligencia

⁹³ Las teorías herrerianas pueden vincularse también con las ideas de Francisco de Vitoria y otros exponentes de la «escuela de Salamanca», que en el siglo XVI habían impulsado la superación de la concepción de los indios americanos como «esclavos por naturaleza» y gracias a una relectura de la ontología tomista la aceptación de su ingreso a la comunidad humana, aunque en la condición de «niños por naturaleza»; cf. al respecto PAGDEN 1989: 68-140.

y de la voluntad [...] sin que la ley intervenga para calcularlo y dirigirlo, porque esa influencia está enteramente fuera de sus cálculos y de su prevision».⁹⁴

Gálvez concluía con una referencia a la situación francesa: en la cuna de la revolución la mayoría de la población sabía leer y escribir, entonces excluir del voto a los analfabetos no era una medida demasiado opresiva; pero de todas formas allí se había decidido «[abrir] con franqueza las puertas de la nación á todo hombre que quiere ser miembro suyo».⁹⁵ Éste era el punto crucial para los liberales: de hecho la voluntad/necesidad de hacer del sufragio el vínculo en torno al cual construir y consolidar la unidad nacional se repetía, aun con diversos acentos, en todas las intervenciones del debate. A nadie — dijo el diputado Gamboa — se debía negar el derecho de concurrir a la formación del gran pacto social, y mucho menos a la gran mayoría de una nación. ¿Acaso se pretendía que los indios y mestizos estuviesen unidos al Perú sólo con vínculos de dolor y sufrimiento, solamente para ser explotados y ofrendar su sangre inocente en los campos de batalla? Para el hombre que se constituía en sociedad — concluyó Gómez Farfán — no hay privación comparable a la de la ciudadanía, porque «el derecho de ser ciudadano en ejercicio y el derecho de sufragio forman, por decirlo así, su existencia social».

Las nuevas unidades políticas surgidas del desmembramiento de la monarquía española tras la guerra de independencia se

⁹⁴ *Extracto de las Sesiones de la Cámara de Diputados*, Biblioteca Nacional del Perú, página 24. Hace notar A. Annino (1995: 15) que el principio de «deferencia», o de «influencia social», que la historiografía en general relega entre las prácticas ilegales o del folclor local de los países «atrasados», era en realidad ampliamente aceptado también en los países de antigua y sólida tradición liberal, tanto es así que casi se podría afirmar que la representación liberal se construyó precisamente para institucionalizar y legitimar su presencia; en 1833 el primer ministro Robert Peel afirmó que «it was surely absurd to say, that a man with ten thousand pounds a year should not have more influence over the legislature of the Country, than a man of ten pounds a year. Yet each was only entitled to a single vote. How could this injustice, this glaring inequality, be practically redressed excepting by the exercise of influence?».

⁹⁵ El 5 de marzo de 1848, un decreto del gobierno provisorio introdujo en Francia el sufragio universal directo, en virtud del cual en las elecciones celebradas en abril pudieron votar unos nueve millones y medio de franceses. La ley del 31 de marzo de 1850, sin cuestionar el principio del sufragio universal, impuso la condición de tres años de domicilio para tener derecho a voto y amplió la lista de las incapacidades legales; cf. ROSANVALLON 1992: 284, 305.

construyeron sobre la base del modelo de organización sociopolítica — el Estado-nación fundado en la soberanía popular — propuesto por una parte importante del pensamiento ilustrado y por las dos grandes revoluciones, como el más adecuado para alcanzar los dos objetivos principales: romper con el antiguo régimen representado por la Corona española y emprender el camino de la modernidad y el progreso. En el Perú el proceso de construcción del nuevo Estado, entre ambigüedades, incertidumbres, experimentaciones institucionales, fuerzas centrífugas y surgimiento de nuevas hipótesis de definición territorial, ocupó una buena parte de los primeros cincuenta años de vida independiente. Solamente a partir de los gobiernos de Ramón Castilla, con la aprobación de la primera ley de presupuesto para 1848-1849, la publicación de los nuevos códigos civil y penal y la promulgación en 1860 de un texto constitucional por fin destinado a durar más allá del final del siglo, se pudo considerar fundada concretamente la república, por lo menos en sus rasgos esenciales.

Pero el proceso mediante el cual se iba dando un contenido a la idea de nación que debía constituir la fuente de legitimidad de aquel Estado fue aún más largo y complejo, a menudo ambiguo y contradictorio, muchas veces repensado y sometido a verificaciones y reformulaciones tan profundas que cabría preguntarse cuándo terminó en realidad de llevarse a cabo.

Desde luego no fue la existencia de naciones modernas, cualquiera que sea la acepción que se dé a este término, lo que constituyó el fundamento y justificación de las luchas por la emancipación. Las élites criollas, protagonistas de aquella lucha con mayor o menor convicción, buscaban antes que nada desembarazarse de un vínculo colonial que durante el siglo XVIII se había vuelto cada vez más insostenible. Sabían lo que ya no querían ser, pero tenían una conciencia muy confusa de lo que serían en el futuro.⁹⁶ No fue necesario para ellas que la cuestión nacional se basara en una unidad étnica definida, sino más bien en la idea de la libertad política, la igualdad y la autonomía, postulados considerados

⁹⁶ Para la bibliografía relativa a la cuestión del Estado y de la nación en América Latina remito a la eficaz síntesis de H. J. König (2000: 7-47). En particular, para el largo y laborioso proceso a través del cual la idea de nación en su acepción moderna se abrió paso en América Latina durante los años de la crisis de la monarquía y de las guerras de independencia, cf. QUIJADA 1994b: 19-31.

fundacionales de los nuevos estados, en contraposición con la precedente situación colonial, y suficientes para crear en la población un sentido de identificación y lealtad con las nuevas entidades en vías de constitución.

El proceso de integración debía incluir naturalmente a los grupos étnicos diferentes del criollo, mayoritarios en los países andinos, sin que ello implicara la voluntad de aceptar plenamente la realidad del mundo indígena. Con mayor énfasis que a fines del siglo XVIII, cuando habían reivindicado la especificidad del «reino peruano» al interior de la monarquía española, las élites independentistas peruanas asumieron el legado del glorioso pasado incaico, como demuestran el mensaje enviado por el Congreso en 1822 a los indios de las regiones del interior, la decisión de rebautizar con los nombres de «Manco Cápac» y «Patria» los dos bastiones del fuerte del Callao que hasta ese momento se llamaban «del Rey» y «de la Reina», y el decreto del primer Congreso constituyente que prohibió, castigándolo con penas severas, el robo de objetos de las huacas, lugares de culto y tumbas antiguas.⁹⁷

El hecho de reivindicar el patrimonio histórico y cultural del imperio inca servía ahora, principalmente, para «singularizar» a la nación peruana frente a las demás naciones, también ellas en fase de formación al otro lado de las nuevas fronteras y con las cuales las élites compartían la lengua y la religión, el legado común de la «patria americana». En segundo lugar, fijar una línea de continuidad entre la emancipación y la tradición de los antiguos pueblos indígenas despojados por la conquista permitía desvincular el origen del nuevo Perú del pasado de dominación colonial y contribuía a legitimar la independencia como acto de justa rebelión, como guerra de «reconquista». Por último, el reconocimiento de esta continuidad otorgaba un «espesor temporal» a la nueva nación, colocando su origen en épocas «inmemoriales» y proporcionándole raíces históricas que nada tenían que envidiar a las de las más antiguas naciones europeas.⁹⁸ Incluso la referencia a los

⁹⁷ M. Quijada (1994a: 179) hace referencia a los dos respectivos decretos, del 15 de octubre de 1821 y de abril de 1822.

⁹⁸ Anota M. D'Eramo 1996: 7, que «la nazione è stata pensata, creata di recente, ma essa pensa se stessa come antichissima», o sea que la nación ha sido pensada, creada recientemente, pero se piensa a sí misma como antiquísima.

sufrimientos padecidos por los pueblos indígenas permitía evidenciar una identidad entre la situación de ellos y de los criollos; la afirmación del abad de Pauw, según el cual la abyección de los indios se debía a su esclavitud secular, fue retomada por los independentistas y aplicada a ellos mismos para legitimar la lucha emancipadora como acto de rechazo a un gobierno tiránico que había perdido sus derechos desde el momento en que ya no se ocupaba de la felicidad de sus súbditos.⁹⁹

Sin embargo, estas afirmaciones no venían acompañadas por la voluntad de conocer mejor el mundo indígena, con lo que se demostraba el carácter instrumental del indigenismo criollo republicano. La imagen del indio que proponía el debate de 1849 no se diferenciaba sustancialmente de la que emergía a finales del siglo XVIII en las páginas del *Mercurio Peruano*. En alguna ocasión la revista publicó una «Idea general de los monumentos del antiguo Perú», donde se destacaba su grandeza y majestad,¹⁰⁰ pero en 1794 la publicación de una «Carta» donde se afirmaba que la división entre blancos e indios era uno de los principales problemas que impedían la felicidad del país, había recibido por parte de los redactores de la revista una respuesta inapelable: la creación de una «comun sociedad» de indios y españoles era imposible, ya que a ella se oponían una gran diferencia de carácter y una notable distancia en la «energía de las almas».¹⁰¹

Parece asimismo instrumental la imagen propuesta por los diputados peruanos en las Cortes de Cádiz, oscilante entre un glo-

⁹⁹ R. Earle señala que a la elaboración por parte de los independentistas de la imagen del indio como «víctima» de la opresión colonial, se contraponía, de parte realista, la imagen especular del indio «leal», objeto de seducción y engaño por los enemigos de la Corona; cf. EARLE 2001: 135-138.

¹⁰⁰ «Idea general de los monumentos del Antiguo Perú», en *Mercurio Peruano*, Lima, edición facsimilar, Biblioteca Nacional del Perú, tomo I (1791), 1964, fols. 201-208.

¹⁰¹ «Carta remitida á la Sociedad, que se publica con algunas Notas», en *Mercurio Peruano*, cit., tomo X (1794), 1966, fols. 255 ss. Según PERALTA RUIZ (1991: 136), el autor de la carta era Benito de Mata Linares, intendente de Cusco. Ha hecho notar agudamente Pablo Macera (1977a: 307), que frente a la imagen del «buen salvaje» y del indio inmaduro, invenciones opuestas y al mismo tiempo complementarias de la literatura europea, los criollos y peninsulares del Perú no supieron construir una imagen propia, razonable y simple del indio; salvo algunas excepciones, el Perú que quisieron reformar siguió siendo «su» Perú, blanco y occidental, surgido de la Conquista.

rioso pasado y un presente abyecto debido al despotismo de la autoridad colonial; lo que les interesaba en aquel momento era obtener, con la inclusión de los indios en el recuento de la población, una más amplia representación del virreinato peruano en las Cortes. Si por una parte los argumentos de Bartolomé Herrera en el debate de 1849 reflejaban las teorías aristotélicas sobre la esclavitud natural y aún más las ideas de Francisco de Vitoria sobre el indio como «naturalmente niño», por otro lado las críticas liberales a los gobiernos republicanos por su indiferencia respecto a la población indígena seguían reproduciendo la concepción colonial del indio «miserable», que merecía protección y benevolencia en cuanto ser inferior, no ya por naturaleza sino por las condiciones en que vivía.¹⁰²

En el fondo — como escribe Cecilia Méndez — el discurso criollo sobre los indios no supo o no quiso reconocerles a éstos la capacidad de expresarse y representarse autónomamente, les negó un carácter propio y acabó atribuyéndoles rasgos genéricos y estáticos, contrapuestos a la modernidad del criollo; un discurso que se siguió reproduciendo de manera sustancialmente uniforme a lo largo del siglo XIX cada vez que se planteó en las aulas parlamentarias o en las páginas de los periódicos la cuestión del sufragio del

¹⁰² Durante el debate de 1849, el diputado Cabero se pregunta si «los indijenas y mestizos son acaso bestias de carga [que vejetan] encorvados rumiando el pasto» y lanzaba luego una vibrante invectiva contra los gobiernos y congresos que «han faltado [...] a sus deberes esenciales, no franqueandoles proteccion para el desarrollo de su vida física [y] negandoles respeto y proteccion en el desarrollo de su vida intelectual» (cf. *Extracto de las Sesiones de la Cámara de Diputados*, Biblioteca Nacional del Perú, 15.º página). Según el derecho español, eran consideradas «miserables» todas las personas «de que nos compadecemos por su estado, calidad y trabajos»; situación que según J. de Solórzano y Pereyra (s/f [1647], tomo 1, libro II, cap. XXVIII, pp. 417 ss., se encontraban «en nuestros indios, por su humilde, servil, y rendida condición», lo que implicaba que deberían gozar y gozaran de todos los «favores, y privilegios, que á los menores, pobres, rústicos, y otros tales se conceden, así en lo judicial como en lo extrajudicial». Dicha concepción no suponía entonces un juicio moral o «naturalmente» negativo, sino más bien la idea vitoriana de una minoridad que había que proteger, de una condición que los hacía merecedores de tal beneficencia. «Miserables» se autodefinían los mismos indios en los documentos oficiales: cf. por ejemplo la «representación» enviada en 1811 por el cabildo de Lambayeque al Consejo de Regencia, agradeciendo por la abolición del tributo y por el «paternal amor» con que había considerado «á sus miserables indios». El documento aparece reproducido en CDIP 1974b: tomo IV, vol. 1, p. 525.

indio analfabeto.¹⁰³ La principal novedad fue la invención de la categoría del «indígena» republicano, negación del «indio» colonial y de la nación y república indias, que ya no tenían razón de existir por haber sido absorbidas y subsumidas al interior de la nación y república peruana, caracterizada por la unidad y la igualdad (THURNER 1995: 301).

La ambigüedad del indigenismo republicano aparece en toda su evidencia durante la guerra que puso fin a la Confederación Perú-boliviana encabezada por Andrés Santa Cruz. La oposición de Lima y de los grupos de poder septentrionales al proyecto confederal se explicaba por razones económicas y políticas,¹⁰⁴ pero en las publicaciones de la época asume rasgos abiertamente racistas. Santa Cruz, hijo de un criollo peruano nacido en Huamanga y educado en Cusco, de madre aimara, se convirtió en enemigo a pesar de haber luchado junto a San Martín no tanto por ser extranjero sino por ser indio, culpable de pretender convertirse en conquistador (¡un conquistador indio!)¹⁰⁵ y de profanar la sagrada tierra de los incas. Se despreciaba lo que era indio, pero se valorizaba lo inca, se mitificaba el pasado pero condenaba el presente — anota Méndez —; se aceptaba al indio mientras constituyera un ambiente escénico, una gloria lejana; era sabio en cuanto abstracto y remoto como Manco Capac, mientras que se lo consideraba un bruto estú-

¹⁰³ Sobre esta «visión urbana de los Andes», elaborada en gran parte en la capital con fines políticos por los parlamentarios, pero también por el indigenismo literario decimonónico, propone sugerencias interesantes E. Kristal (1991).

¹⁰⁴ El proyecto, cuyo objetivo era reorganizar los antiguos circuitos comerciales articulados en torno a la plata de Potosí, que habían unido a ambas regiones durante el período colonial, promoviendo al mismo tiempo una política de libre comercio con el Atlántico norte y Estados Unidos, recibió una buena acogida por parte de los departamentos del sur, Cusco, Puno, Arequipa, pero fue resueltamente rechazado por las élites comerciales de la capital y del norte del país, cuyos intereses se vinculaban a Chile (que no casualmente apoyó su lucha contra Santa Cruz) y al Pacífico. Cf. al respecto, para la historia de la Confederación, BASADRE 1970: II, 99-190, y para una interpretación del proyecto subyacente a ella GOOTENBERG 1997, capítulos 3 y 4.

¹⁰⁵ «Que la Europa un Napoleón / Pretendiese dominar / Fundando su pretensión / En su gloria militar / ¿Qué tiene de singular? / Más, que [en] el Perú lo intente / un indígena ordinario / Advenedizo, indecente, / Cobarde, vil, sanguinario, / eso sí es extraordinario»: estos versos, publicados por un diario de Cusco (*La Libertad Restaurada*), probablemente obra de Felipe Pardo y Aliaga, aparecen en MÉNDEZ 1996: 207.

pido y vándalo si se encontraba presente y activo, como Santa Cruz (MÉNDEZ 1996: 210).

Resultaba complicado incluso llamarse todos con el nombre de peruanos: en los censos de los distritos de Acoria y Moya, realizados en 1847, se censaba de manera separada a los indios y a las castas (categoría fiscal que en esa época, una vez eliminada la relativa contribución, no asumía significado alguno), mientras en Santiago de los Chocorvos se distinguía entre «indígenas» y «blancos», definidos éstos también como «Peruanos».¹⁰⁶ El decreto de San Martín de agosto de 1821, conforme al cual los indios debían ser llamados «Peruanos», produjo resultados desconcertantes: «peruano» acabó por ser en algunas zonas del país sinónimo de «indio», y tal acepción fue usada incluso en las leyes, como por ejemplo en el *Reglamento de elecciones municipales* de 1821, según el cual las elecciones debían celebrarse en Lima, en las capitales de la Costa y de la Sierra, en las villas y pueblos, y en los «pueblos de peruanos», es decir en los que anteriormente recibían la denominación de «pueblos de indios».¹⁰⁷

La definición de nación propuesta por Anderson, según la cual ella sería una comunidad política imaginada como intrínsecamente limitada y soberana, imaginada en primer lugar como una *comunidad*, en cuanto a pesar de las desigualdades y explotación que de hecho podían predominar en ella, la nación es siempre concebida en función de una profunda y horizontal camaradería, ha sido sometida a frecuentes críticas en el ámbito de la historiografía latinoamericanista.¹⁰⁸ En lo que se refiere al Perú, Ulrich

¹⁰⁶ BNP, SI, D9978, *Censo general del distrito de Acoria, capital de este nombre, distante cinco leguas del departamento de Huancavelica. Acoria, Octubre 25 de 1847*; BNP, SI, D9974, *Censo político y general del distrito de Moya, sacado por los funcionarios en 10 de abril del año de 1847*; BNP, SI, D9970, *Censo político del distrito de Santiago de los Chocorvos. Año de 1847*. Los tres distritos citados se encuentran en el departamento de Huancavelica.

¹⁰⁷ *Ley 27 de noviembre de 1821. Reglamento de elecciones Municipales*, arts. 1 y 2 de la primera sección, en OVIEDO 1861: I, 308-313. M. Thurner (1997: 24) refiere que en la provincia de Huaylas la definición de «peruanos» no se aplicaba a todos los ciudadanos, sino únicamente a los indios de comunidades, llamados también «ex indios».

¹⁰⁸ B. Anderson (1983: 16) escribe literalmente que la nación «is imagined as a *community*, because, regardless of the actual inequality and exploitation that may prevail in each, the nation is always conceived as a deep, horizontal comradeship». Algunas críticas a la aplicabilidad de dicho paradigma en el contexto latinoame-

Mücke escribe que la nación peruana «nunca ha sido presentada ni imaginada como comunidad», sino por el contrario ella ha sido «imaginada como desunión» (MÜCKE 1999: 220-221). A lo que se podría objetar que la desunión era real y no imaginaria, que todo (lengua, cultura, pertenencia étnica, historia, sistema de ideas) conducía a la división. Tampoco los derechos civiles, proclamados en las constituciones pero no aplicados en ausencia de las instituciones que habrían debido implantarlos concretamente, podían garantizar la existencia de un cuerpo social unido y solidario. En este contexto, el desafío de los liberales de mediados del siglo XIX consistió precisamente en proponer, no como algo realizado sino como proyecto y proceso, una comunidad de ciudadanos-electores fundada en el ejercicio común del derecho a sufragio, haciendo de los derechos políticos el principal criterio de afiliación a aquella nación que debía constituirse dentro de las fronteras de la patria, el país de nacimiento visto como una unidad.¹⁰⁹

Usando la definición de Rosanvallon, el derecho a voto amplio se convirtió en el «sacramento», en el signo visible y eficaz de la existencia no de la unidad social (como había sido el sufragio uni-

ricano han sido expresadas, entre otros, por D. Brading, para quien en la primera mitad del siglo XIX «the grand absentee in this cycle of violence and tyranny was any sense of nationhood» (1994: 94). J. C. Chiaramonte ha señalado en repetidas ocasiones que en el caso del Río de la Plata el proceso de construcción del Estado, entendido como unidad territorial definida, se extendió durante gran parte del siglo XIX, y más aún el de la nación; cf. por ejemplo CHIARAMONTE 1993 y 1999, donde el autor concluye afirmando que ni la ciudadanía argentina ni la rioplatense aparecieron antes de la primera mitad del siglo XIX (CHIARAMONTE 1999: 116). Anoto aquí, de paso, que a propósito de la construcción de una identidad argentina ofrece una contribución importante el reciente estudio de L. Zanatta (1996).

¹⁰⁹ En 1855 y en 1860-61, durante los debates sobre la tolerancia religiosa y la abolición del fuero eclesiástico, Bartolomé Herrera y otros preladados (como el obispo de Arequipa José Sebastián Goyeneche y Barreda) sostendrían que la religión católica era el único vínculo que podía unir a los miembros de la nación peruana, «tan escasa de vínculos sociales» (ARMAS ASIN 1998: 67, n. 52). Señala también Armas Asin que los liberales peruanos (aún los radicales) no se enfrentaron duramente con la Iglesia, a diferencia de sus colegas mexicanos y colombianos (ARMAS ASIN 1998: 56-67). Interesados en medidas de laicización, de liberalización y de modernización económica, nunca pusieron en tela de juicio el patronato, «depósito sagrado de la nación», ni propugnaron la libertad de culto, que se introduciría tan sólo en 1915. Sin embargo, no era ciertamente aceptable para ellos la idea de hacer de la religión católica el único elemento fundacional de la identidad nacional.

versal en la Francia de 1848),¹¹⁰ sino de la comunidad de ciudadanos-electores, de la «nación cívica», y al mismo tiempo de la posibilidad de construirla. Signo eficaz en cuanto remitiéndose a aquella «fe en la magia de las constituciones»¹¹¹ que había inspirado a los constituyentes de 1823 y de 1828, los liberales peruanos de mediados del siglo XIX vieron en la práctica del sufragio un derecho constructivo, una escuela de educación cívica, de la que no se podía excluir a la mayoría de la población, aquellos nueve décimos que según el diputado Gamboa quedarían fuera si se reconocía el derecho a voto tan sólo a los alfabetos.

Hacer del indio analfabeto un ciudadano, suponía no reducir la independencia a una empresa de pocos grupos y poder afirmar, ayer frente a España y hoy ante las nostalgias filohispánicas y ante el virulento conservador Herrera, que se realizaba efectivamente la transformación política en nombre de la cual se había luchado y que debía constituir el fundamento del nuevo Estado. Puesto que en el imaginario de la independencia la patria era sinónimo de una libertad que se extendía conjuntamente a criollos e indios, la nación tenía que ser una construcción incluyente, donde las diversidades y las contraposiciones se irían gradualmente difuminando. La dimensión institucional de la nación, con el sufragio como base y premisa, se sobrepondría a la dimensión cultural, neutralizando la fuerza centrífuga de la diversidad (que ya no se atribuía a condiciones innatas e irreversibles) mediante la cohesión fundada en la identidad global de la «ciudadanía».¹¹²

¹¹⁰ Escribe Rosanvallon (1992: 284 ss.) que en la Francia de 1848 la introducción del sufragio universal y directo produjo una serie de imágenes y metáforas que lo asociaban a la idea de paz social y lo entendían como «éminentement pacificateur». Marx fue uno de los primeros, anota Rosanvallon (1992: 292), que comprendió la especificidad de la democracia francesa, que se expresaba en la «dénégation du conflict et de la division», ya que todo conflicto no ocasional sino estructural se veía como dramática reproposición del enfrentamiento radical entre lo viejo y lo nuevo, entre el Antiguo Régimen y la Revolución. La «république utopique» de 1848 duró solamente una primavera: la ley del 31 de marzo de 1851, si bien no implica el retorno al sufragio por patrimonio, ya no concede el sufragio universal.

¹¹¹ HALE, *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*. México: Siglo XXI, 1977, p. 81, cit. en QUIJADA 1994b: 41.

¹¹² QUIJADA 1994b: 43. A la existencia al interior del Estado peruano de una serie de «unimagined communities», que en el primer período republicano proponen distintas interpretaciones y prácticas de los conceptos de patria y nación, hace

La propuesta de modificar la norma que exigía la alfabetización como requisito indispensable para votar y que había provocado el intenso debate entre Bartolomé Herrera y Pedro Gálvez, fue aprobada en 1849 con 46 votos a favor y 19 en contra. Pero el reglamento electoral publicado a finales de aquel año no dispuso ninguna novedad explícita en esta materia. Por el momento la cuestión era en realidad más teórica que práctica, dado que los indígenas y mestizos que no sabían leer y escribir y que según la Constitución de 1839 ya no podrían votar después de 1844, estaban de hecho autorizados a hacerlo por el decreto de 1847, mediante el cual el Congreso los habilitaba por lo menos hasta cuando no se reformara la Constitución.¹¹³ En 1851 fue aprobado un nuevo reglamento electoral que, en lo que se refiere a los requisitos del voto, se remitía a la Constitución de 1839; pero luego, con una especie de movida retórica destinada a salvar la forma —la constitución vigente— y el contenido —la prórroga indefinida del voto de los analfabetos—, en el artículo 10 enumeraba entre los excluidos del sufragio, además de siervos, criados y mendigos, también a «los que no siendo indígenas no saben leer ó escribir».¹¹⁴

Si bien para los parlamentarios liberales la amplitud del sufragio debía constituir el fundamento para construir la comunidad de ciudadanos, ello tuvo resultados contradictorios. Construir la «nación cívica» implicaba además la configuración de un nuevo tipo de ciudadano, definido sobre la base de criterios referidos a la

referencia M. Thurner (1997); y más en general, a la existencia paralela de concepciones «múltiples» de la nación, elaboradas por las élites o por una parte de la población, especialmente la indígena, hace referencia H.J. König (2000: 23, 44-46), que cita los trabajos de A. Lempérière, A. Annino y P.F. Guardino sobre México y de F. Mallon y D. Nugent sobre el Perú.

¹¹³ Puesto que, como afirmaba la premisa del decreto del 11 de octubre de 1847 (*Sobre organización de colegios parroquiales y de provincia*, en OVIEDO 1861: II, 6), «la inteligencia del inciso 2º, artículo 8º de la Constitución [de 1839, según el cual los indígenas y mestizos analfabetos podrían votar sólo hasta 1844] puede ofrecer dudas que impidan el derecho de sufragio á una parte considerable de los que deben concurrir á las elecciones», el Congreso, «en uso de sus atribuciones», habilitó al ejercicio de la ciudadanía «a los indígenas y mestizos, que siendo casados o mayores de 25 años, no sepan leer y escribir [...] hasta que se haga la reforma del artículo constitucional» (art. 3).

¹¹⁴ *Ley 24 de diciembre de 1851. Reglamento de elecciones*, en OVIEDO 1861: II, 30.

comunidad nacional y a valores compartidos por ella. La igualdad política —anota Rosanvallon— suponía una ruptura total con la concepción tradicional del cuerpo político, en cuanto marcaba la entrada definitiva en el mundo de los individuos.¹¹⁵ Pero el proceso de independencia no había producido cambios sustanciales en la sociedad peruana, que todavía aparecía como una «sociedad de sociedades», un organismo compuesto de cuerpos territoriales cuyas aspiraciones a la autonomía habían sido reconocidas y potenciadas gracias a la aplicación de la Constitución de Cádiz y a la multiplicación de los ayuntamientos, y posteriormente exaltadas por el relajamiento de los vínculos jerárquicos a causa de la guerra y de las débiles estructuras del nuevo Estado.

Las constituciones republicanas reprodujeron las ambigüedades del texto gaditano, pues no lograron hacer coincidir una concepción de la nación como comunidad de individuos iguales, consagrada en sus artículos, con una idea de ciudadano funcional a ella. El ciudadano fue definido en términos genéricos sobre la base de requisitos no cuantificados, ni culturales ni patrimoniales, cuyo control fue confiado a las comunidades locales sin ninguna posibilidad de intervención por parte de funcionarios del Estado. El ciudadano republicano mostraba aún los rasgos propios del «vecino» de la tradición gaditana, en cuanto el criterio principal de su definición siguió siendo la notoriedad y, por lo tanto, la pertenencia orgánica del sujeto a la comunidad en la que vivía establemente, trabajaba y ejercía su acción social, política y cultural.

Los reglamentos de San Martín y la ley electoral de 1824 se limitaron a exigir que la condición de ciudadano-elector fuera convalidada por un «boleto», que según el texto de 1824 debía ser firmado por un alcalde o un síndico de la ciudad, villa o pueblo de residencia.¹¹⁶ A partir de 1828, la necesidad de dar mayor oficiali-

¹¹⁵ P. Rosanvallon (1992: 14) destaca «la formidable rupture intellectuelle que l'idée d'égalité politique a introduite dans les représentations sociales des XVIIIe et XIXe siècles», en cuanto a diferencia de la igualdad civil, que es compatible también con una concepción orgánica de la sociedad, ella exige necesariamente la afirmación del individuo. No es casual que es en los años de la revolución —anota Costa— cuando se comienza a mirar la sociedad del pasado como un «régimen antiguo» (COSTA 2000: IX).

¹¹⁶ *Ley 30 de Enero de 1824. Ley reglamentaria de elecciones*, art. 5, en OVIEDO 1861: I, 326.

dad a la selección del cuerpo electoral llevó a la creación del registro cívico (es decir, el libro donde se inscribían los nombres de los ciudadanos «hábiles para sufragar») que según el reglamento electoral de aquel año debía ser redactado por la municipalidad (término con que fueron definidos en el Perú los ayuntamientos gaditanos inmediatamente después de la independencia).¹¹⁷

En materia de organismos municipales, la primera Constitución republicana no hizo más que ratificar la situación vigente, caracterizada por la multiplicación de los municipios en consecuencia de los decretos de 1820. Se ha dicho anteriormente que no es posible, en el estado actual de los estudios, cuantificar con una cierta precisión la difusión de los ayuntamientos, pero que una señal indirecta la proporciona el reglamento electoral de 1821, que al dictar las normas para la celebración de elecciones en todos los lugares «donde hayan Municipalidades»¹¹⁸ hacía referencia explícita a Lima, a las capitales de la Costa y de la Sierra, a las villas y pueblos y a los «pueblos de peruanos».¹¹⁹ La Constitución de 1823 se limitó a disponer que debían existir municipalidades, compuestas de un número variable de miembros según el tamaño de la población, «en todas las poblaciones, sea cual fuere su censo».¹²⁰

En los treinta años siguientes se asistió a repetidas tentativas de limitar el número de dichos organismos, a fin de contrastar la fragmentación territorial provocada por su amplia difusión y sobre todo por la conflictividad endémica que generaba su tendencia a actuar por encima de las disposiciones legales. La Constitución bolivariana suprimió todos los municipios y entregó la administración de los departamentos (las nuevas grandes circunscripciones en que fue dividido el territorio peruano a partir de 1822), de las provincias y de los distritos a funcionarios denominados pre-

¹¹⁷ *Ley 14 de Mayo de 1828. Reglamento de elecciones*, art. 6, en OVIEDO 1861: I, 339. El artículo especifica que el registro compilado por las municipalidades debía presentarse a las respectivas juntas departamentales, a las que correspondía verificar su corrección.

¹¹⁸ El subrayado es mío.

¹¹⁹ *Ley 27 de Noviembre de 1821. Reglamento de Elecciones Municipales*, art. 1 y 2 de la primera sección, en OVIEDO 1861: I, 309-310.

¹²⁰ La composición numérica de las municipalidades fue establecida en detalle por el *Reglamento de elecciones municipales* de 1825 (OVIEDO 1861: I, 333).

fectos, subprefectos y gobernadores.¹²¹ En cada pueblo con más de cien habitantes debía necesariamente elegirse un juez de paz y en los que contaban con más de mil habitantes se elegía también un número creciente y proporcional de alcaldes (art. 124-128).

El propósito bolivariano, que en el fondo buscaba revitalizar las jerarquías territoriales de matriz colonial, no tuvo éxito, en parte a causa del poco tiempo que permaneció vigente esa Constitución; tampoco gozó de mejor suerte un decreto promulgado por Santa Cruz en diciembre de 1826 relativo a la supresión de todos los ayuntamientos existentes, contradicho rápidamente por otra normativa que restablecía sus funciones (cf. OVIEDO 1861: II, 369-370). Más aún, en 1828 la nueva Constitución reaccionó a la posición de Bolívar dictaminando que se constituyeran municipalidades en las capitales de departamento y de provincia, y además genéricamente en los otros pueblos, especificando que «sea cual fuere el número de Municipalidades y lugar de la Municipalidad,

¹²¹ En 1822 el territorio peruano fue dividido en once circunscripciones territoriales a las que se dio el nombre de departamentos (Lima, La Costa, Huaylas, Tarma, Trujillo, Cusco, Arequipa, Huamanga, Huancavelica, Puno, Maynas y Quijos); en general equivalían a las precedentes intendencias, y estaban a su vez articulados en provincias, aproximadamente equivalentes a los partidos, y distritos, colocados respectivamente bajo el control de presidentes (que desde 1824 asumieron el nombre de prefectos), subprefectos y gobernadores. Cf. al respecto el *Decreto 26 de abril de 1822. Reglamento de elecciones de diputados*, en OVIEDO 1861: I, 313. Según la Constitución de 1823 (art. 7) los distritos estaban divididos a su vez en parroquias, las cuales desaparecieron en la Constitución de 1826 y en la de 1828, para reaparecer en la ley de 1831, que establecía que los departamentos, distritos y parroquias mantuvieran los límites que tenían en ese momento (*Ley 1º de setiembre de 1831. Declarando por límites de los departamentos, provincias, distritos y parroquias lo [sic] que tenían al tiempo de darse la ley*, en OVIEDO 1861: IV, 184). El número de departamentos disminuiría (eran siete en 1825) y luego aumentaría progresivamente hasta ocho en 1834, once en 1850, trece en 1862, dieciséis en 1874 y dieciocho en 1875. También las provincias se multiplicaron hasta llegar a ser cincuenta y seis en 1825 (el mismo número de los partidos de 1820), sesenta y cuatro en 1850, setenta y seis en 1862 y noventa y tres en 1874. Cf. República del Perú. Dirección de Estadística, *Demarcación política del Perú*, Lima, s/e, s/f (pero 1875, como se deduce de la nota de p. 171), pp. 226, 236, 248, 249-252, y *Cuadro de los electores de la República aprobado por el Congreso de 1893 y ley de registro cívico*, Lima, Imprenta de la H. Cámara de Diputados, 1893. En 1850 existían además las provincias litorales de Piura y Callao, en 1860 las provincias litorales de Callao, Ica y Loreto (Piura era departamento), en 1874 la provincia constitucional de Callao y las litorales de Moquegua y Tarapacá (Loreto e Ica eran departamentos); tras la guerra del Pacífico, Tarapacá pasó a formar parte del territorio chileno.

todas las de la República serán iguales en representación, y sin dependencia una de otra».¹²²

Los textos constitucionales de 1834 y de 1839 intentaron nuevamente limitar el número de municipalidades, o por lo menos crear jerarquías entre los distintos núcleos, dotándolos de organismos diversificados. En 1834 se pudieron elegir municipios tan sólo en las capitales de departamento y de provincia, cualquiera que fuese la cuantía de su población, mientras en cada parroquia podían elegirse jueces de paz y «notables» en número creciente según sus habitantes. En 1839 se volvió a suprimir las municipalidades y se creó en cada capital de departamento el cargo de intendente de policía, al que le correspondía la defensa del orden público. Pero nuevamente se mantuvieron los jueces de paz y los síndicos procuradores electivos en todos los pueblos.¹²³ En realidad es difícil imaginar cómo fue posible aplicar esta normativa en un período de extrema inestabilidad, como el que precedió y siguió a la muerte del presidente Gamarra (1842). De cualquier forma las municipalidades, ya formalmente restablecidas por una ley de 1853, fueron del todo rehabilitadas por la Constitución de 1856.

La Convención nacional no tuvo dudas en reconocer los organismos municipales. A diferencia de muchos de sus correligionarios, los liberales peruanos no habían simpatizado nunca con el federalismo, cuya aplicación exigía «una práctica constante, un hábito contraído de largo tiempo, de la vida pública» y miraban con mucha desconfianza los «ejemplos palpitantes de Buenos Aires, de Méjico y de Centro-América», donde se había querido copiar al pie de la letra, sobre todo en México, el inalcanzable modelo de la Constitución norteamericana, pero sin conseguir más

¹²² Ley 13 de Junio de 1828. *Reglamento de Municipalidades*, art. 3, en OVIEDO 1861: II, 371. La Constitución de aquel mismo año, en el art. 140, establecía que en cada localidad que «por su censo deba tener colegio parroquial» habría una municipalidad; el significado de esta norma no es claro, incluso comparándola con las leyes de elecciones y de municipalidades del mismo año. En todo caso, en las localidades que no dispusieran de municipio se elegía por lo menos un alcalde y un síndico procurador (art. 18 del *Reglamento de Municipalidades*).

¹²³ Cf. al respecto los arts. 70 y 72 de la *Ley 29 de noviembre de 1839. Reglamento de elecciones*, en OVIEDO 1861: I, 390. En cuanto a los intendentes de policía, cf. el art. 143 de la Constitución de aquel año (en OVIEDO 1861: I, 138), donde se especifica que en las capitales de provincia y de distrito las funciones de intendente de policía (detalladas por los reglamentos de policía de 1839 y 1840) serían desempeñadas por los subprefectos y gobernadores.

que «el despotismo, la guerra civil y la anarquía».¹²⁴ En el Perú se llegó como mucho a instituir en 1823, 1828 y 1856 unas juntas departamentales que nunca consiguieron funcionar plenamente. También los departamentos, que en sus límites originarios equivalían a las intendencias, suscitaban perplejidad, pues se trataba de organismos administrativos sin profundas raíces históricas, que aparecían como ficticios portadores de provincialismo y división al interior de un cuerpo nacional cuya unidad era frágil y precaria: «entre nosotros — escribía en 1854 Toribio Pacheco, insigne jurista y político — se encuentran limeños, arequipeños, puneños, cuzqueños, etc.; pero son mui raros los peruanos» (PACHECO 1854: 75). En realidad los liberales peruanos fueron siempre unos convencidos partidarios de las virtudes de la municipalidad, «la más gloriosa de las instituciones que se han experimentado en los pueblos», capaz de alcanzar los mismos resultados que se esperaban del «quimérico proyecto de confederación».¹²⁵

En 1856 los organismos municipales recuperaron plenamente sus poderes, en el caso de que alguna vez los hubieran perdido. Una ley de diciembre de aquel año, que enumeraba todos los lugares en donde tendrían que elegirse y el número de miembros de cada uno de ellos, nos proporciona por fin una idea precisa de su número.¹²⁶ La larga lista comprende 699 localidades: 12 eran capitales de departamento, 58 capitales de provincia y la gran mayoría

¹²⁴ T. Pacheco (1854: 66-90) dedica un amplio espacio a las dificultades para aplicar en el Perú el sistema federal y concluye citando las consideraciones de Tocqueville, para el cual la Constitución federal de los Estados Unidos «ressemble à ces belles créations de l'industrie humaine qui combent de gloire et de biens ceux qui les inventent, mais qui restent stériles en d'autres mains»; cf. TOCQUEVILLE 1951 [1835]: 169.

¹²⁵ CISNEROS 1860: II, 263; PACHECO 1854: 89. A propósito del origen, naturaleza y funciones de distintos federalismos, como el argentino, brasileño y mexicano, cf. CARMAGNANI 1993.

¹²⁶ La ley de municipalidades de 1856 (en OVIEDO 1861: II, 409) establecía que debían elegirse organismos municipales en todas las capitales de departamento, provincia, distrito y núcleos que no fueran capitales de distrito pero que tuvieran más de mil habitantes. Para los núcleos de población inferior las municipalidades más cercanas nombrarían por lo menos tres agentes municipales. En la precedente ley de 1853 (*Ley de 16 de Noviembre de 1853. Ley orgánica de municipalidades*, en OVIEDO 1861: II, 391), nunca puesta en vigor, la intención de defender la autonomía de los núcleos pequeños había llegado hasta el punto de contemplar que en los casos de pueblos con menos de mil habitantes, la municipalidad a que pertenecían nombrara entre los vecinos de aquellos pueblos a un alcalde pedáneo

capitales de distrito; 296 se hallaban situadas en departamentos que podríamos con alguna aproximación definir costeros (Áncash, Arequipa, La Libertad, Lima, Moquegua, provincia constitucional del Callao y provincia litoral de Ica), 377 en la Sierra (en los departamentos de Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín y Puno, donde residía la mayoría de la población), y solamente 26 en las regiones orientales del país. 486 de estas municipalidades contaban con sólo cinco miembros, el número mínimo contemplado por la ley para núcleos con una población comprendida entre mil y dos mil habitantes (cf. tab. 6). Considerándose injustamente excluidos, algunos pueblos enviaron una serie de peticiones, muchas de las cuales fueron aceptadas.¹²⁷

Se concluía así, con el triunfo del municipalismo más pronunciado, esa «carrera al municipio» que se había puesto en marcha a partir de la aplicación de la Constitución de Cádiz. Las premisas de dicho proceso se remontaban a la fase de crisis de la monarquía y al período de las elecciones de diputados de las Cortes generales y extraordinarias, cuando el hecho de contar con un cabildo, es decir, con el derecho a representar un determinado territorio, constituyó el primer impulso hacia la impugnación de las jerarquías territoriales coloniales.

Cabe recordar que en este difícil y a menudo contradictorio itinerario normativo nunca dejó de reconocerse, aun cuando el número de municipalidades disminuyó hasta incluso desaparecer, el derecho de la comunidad local a extender su registro cívico y a administrar justicia en el ámbito de su territorio.

Las leyes siempre contemplaron la existencia de jueces de paz electivos, incluso en las localidades de menor tamaño («desde la población mas reducida», según la ley de municipalidades de 1834)¹²⁸ y en aquellas más grandes, en número creciente según la consistencia de la población. Por lo menos hasta 1834 se reconoció oficialmente a los alcaldes (y a veces también a los regidores) el derecho de actuar como jueces de paz, o incluso de ejercer las fun-

y a dos padres de familia para defender los intereses del pueblo actuando como asociados del gobierno municipal (art. 5).

¹²⁷ La lista aparece en la *Ley 29 de diciembre de 1856. Ley transitoria de Municipalidades*, en OVIEDO 1861: II, 423-429. Respecto a las peticiones aceptadas, cf. OVIEDO 1861: II, 429-431.

¹²⁸ Art. 15 de la *Ley 1° de agosto de 1834. Ley orgánica de Municipalidades*, en OVIEDO 1861: II, 383.

ciones de jueces de primera instancia, demostrándose con ello que a pesar de las afirmaciones de principio de las constituciones, la separación entre la justicia y la administración no fue fácilmente aceptada ni inmediatamente realizable.¹²⁹ Para ejercer como juez de paz era necesario ser ciudadano y estar en regla, saber leer y escribir y tener un cierto nivel de ingresos, diverso y decreciente (de un máximo de 300 pesos para las capitales de departamento) según la jerarquía de la localidad. Conforme al reglamento de 1839, en los pueblos era suficiente con haber pagado un impuesto no inferior a la contribución de indígenas, y en el caso de los indios era suficiente con estar exento.¹³⁰ Se trataba de un cargo temporal (los jueces eran elegidos en general cada año, en coincidencia con la elección parcial o total de la municipalidad, cuando ésta existía)¹³¹ y de carácter concejil, es decir no remunerado; como máximo, los jueces eran pagados por la comunidad en la que actuaban y en relación con la actividad efectivamente desempeñada.¹³²

¹²⁹ El *Reglamento provisional de tribunales y juzgados* del 10 de abril de 1822, establecía en el art. 58 que los jueces de primera instancia eran los presidentes de los departamentos, los jueces de derecho donde estuvieran nombrados y los alcaldes de las municipalidades: en OVIEDO 1863: XI, 134; dicha norma aparece confirmada también en la Constitución de 1823 (art. 142) y en la ley de municipalidades de 1834 (art. 22). Los jueces de paz actuaban en parte como jueces de primera instancia donde éstos no existían, según el reglamento de jueces de paz de 1834 (art. 1, 16°, OVIEDO 1863: XI, 141) y de 1839 (art. 2, 16°, OVIEDO 1863: XI, 145).

¹³⁰ Establecido por el art. 16 de la *Ley 1° de agosto de 1834. Ley orgánica de Municipalidades*, cit.; para los años siguientes cf. el *Reglamento de jueces de paz* de 1839 (art. 49, según el cual en los pueblos bastaba con «pagar contribución»), el reglamento electoral de 1849 (art. 20) y el de 1851 (art. 58). La permisividad de estas normas permitía el acceso al cargo de sujetos cuya «ignorancia» llevó en 1844 a la redacción de una «cartilla que sirva á los jueces de paz para la organización de sumarios» (*Oficio 12 de Noviembre de 1844*, en OVIEDO 1863: XI, 149-155).

¹³¹ Un decreto promulgado por Ramón Castilla el 3 de febrero de 1855, en el cual la no renovación de los jueces de paz, y por tanto la ausencia de quien pudiera administrar justicia «para los comunes asuntos de la vida», fue definida como «la mas grave trascendencia [que] causa la mas grave perturbación en el órden social» (en OVIEDO 1861: II, 40), demuestra la importancia de la actividad de los jueces de paz, y también el interés de la población en que estos sujetos no permanecieran en el cargo durante demasiado tiempo con riesgos evidentes para su imparcialidad: además, quien no se sintiera satisfecho de la actuación de un juez, podía esperar que el siguiente fuera más favorable a sus intereses o maniobrar (pues los jueces eran electivos) para hacerlo elegir.

¹³² Según el *Reglamento de jueces de paz* de 1854, art. 9, (en OVIEDO 1863: XI, 270), éstos no podían cobrar remuneración alguna por el desempeño de su cargo; las

acceder sin suscitar excesivo recelo a los datos de la población indígena, que era como siempre reticente a someterse a un recuento, dado el inevitable vínculo entre el censo y la imposición fiscal. Como en el período colonial, el «filtro indígena» siguió siendo impenetrable y al mismo tiempo muy activo a la hora de representar el territorio y su población ante la autoridad (cf. ANNINO 1998: 159).

No debe engañar la presencia del gobernador, teóricamente un representante del gobierno, porque en realidad también él era miembro a pleno título del grupo de notables locales. Nombrado en general por el prefecto tras propuesta del subprefecto, no remunerado (era un cargo concejil y por lo tanto obligatorio, irrenunciable y no pagado) o retribuido a veces con un porcentaje de los impuestos que debía recaudar, el gobernador debía ser un personaje bien notorio, dadas también sus competencias en materia fiscal; no es casual que según la ley la persona que pretendiera ocupar este cargo debía haber nacido en el distrito o residir en él desde por lo menos cinco años.¹³⁸ Quien ejercía el cargo podía llegar a ser como máximo un elemento de vinculación entre los notables de la parroquia y los del ámbito provincial, o bien un representante de los intereses de éstos últimos.

Las juntas encargadas de extender los registros cívicos debían sesionar públicamente, a «puerta abierta». Utilizaban como punto de partida el censo de la población del distrito, del que estaban encargadas ellas mismas, y además los registros parroquiales, las listas de contribuyentes proporcionadas por el gobernador y cualquier otro documento considerado útil. La compilación de los registros cívicos y la entrega de los boletos tuvieron lugar en un co-

¹³⁸ Art. 137 de la Constitución de 1839, en OVIEDO 1861: I, 138 y art. 29 de la *Ley 21 de Diciembre de 1849. Ley de funcionarios políticos*, en OVIEDO 1861: II, 314, cuyo art. 32 confirma que el cargo es «concejil», obligatorio e irrenunciable; una idéntica afirmación aparece en la posterior *Ley 5 de Enero de 1857. De funcionarios políticos*, art. 105, (en OVIEDO 1861: II, 344), que será la última del siglo en esta materia. Según el *Decreto 25 de febrero de 1830. Determinando las atribuciones de los prefectos, subprefectos y gobernadores*, en OVIEDO 1861: II, 255-260, art. 32, los prefectos asumían en sus departamentos las facultades económicas, directivas y gubernativas que atañían a todos los sectores fiscales de la nación; según la *Ley 5 de Enero de 1857. De funcionarios políticos*, OVIEDO 1861: II, 342-344, a los subprefectos les correspondía el cobro de impuestos en su provincia, por medio de recaudadores nombrados bajo su responsabilidad (arts. 99 y 100), que en general coincidían con la figura de los gobernadores, definidos por la ley como «recaudadores natos de las contribuciones de su distrito» (art. 115).

mienzo en vísperas de cada elección, pero a partir de 1839 se intentó transformar gradualmente la lista de ciudadanos-electores en documentos permanentes, a actualizar y corregir en el curso del año; las leyes comenzaron a disponer, en efecto, que las juntas sesionaran los primeros tres días de cada mes.¹³⁹ Sin embargo, la inestabilidad política y la frecuencia con que se dictaban normas a menudo contradictorias entre sí, fueron factores que debieron de contribuir a que se mantuviera el carácter temporal y precario de la lista de electores.

Los miembros de las juntas estaban autorizados a inscribir de oficio a ciudadanos que no lo hubiesen requerido.¹⁴⁰ Esta medida, en uso también en otros países, tenía como objetivo incentivar la participación electoral, pero además constituía la necesaria consecuencia de que por lo menos hasta 1834 el voto fuera explícitamente considerado en el Perú como una obligación inherente a la condición misma de vecino-ciudadano. La sanción aplicada a las personas que «por criminal indolencia» y escaso «amor á la patria» no habían votado era en general la suspensión de los derechos a elegir y ser elegido; sus nombres aparecían publicados en la *Gaceta Oficial* en una *Lista de los ciudadanos que no han sufragado por indiferencia al bien de la comunidad, y en desprecio de sus mismos derechos*.¹⁴¹

Más tarde desaparecerá de las constituciones y leyes electorales la referencia explícita al voto como obligación, pero se aplicarán multas pecuniarias a quienes se presenten a votar con retraso, retardando las operaciones electorales (que en general podían declararse terminadas tras votar por lo menos dos tercios de los inscritos) y dando una imagen de poco civismo del lugar donde vivían.

Por otro lado, quienes se consideraran injustamente excluidos del registro cívico, el cual debía ser expuesto en lugares públicos conocidos, podían elevar peticiones para hacer valer sus derechos. En tal caso —advertía el reglamento electoral de 1851— debían

¹³⁹ Contemplado por las leyes electorales de 1839, de 1849 y de 1851.

¹⁴⁰ Cf. art. 9 del reglamento electoral de 1849, en OVIEDO 1861: II, 13. R. Romanelli hace notar que las dos modalidades de compilación del registro, de oficio o con previa petición del interesado, implican una idea diferente de la representación, de la sociedad civil y del Estado. En el caso italiano, la ley electoral de 1848 contemplaba un procedimiento mixto y en el caso de inscripción de oficio, una serie de controles orientados a reprimir los abusos; cf. ROMANELLI 1988: 693.

¹⁴¹ *Ley 30 de Enero de 1824. Ley reglamentaria de elecciones*, art. 8, en OVIEDO 1861: I, 326.

presentarse «con la circunspección debida», ya que la junta estaba autorizada a expulsar del local a quienes exigieran su inscripción «en desorden».¹⁴² Los mismos términos utilizados reflejan el clima de tensión en que se desarrollaban los trámites de inscripción. En efecto, el registro cívico y los abusos y fraudes que siempre acompañaban su compilación llegó a ser uno de los *topoi* más frecuentes en los debates parlamentarios del siglo XIX sobre los defectos del sistema electoral y la necesidad de su urgente reforma.

Es cosa muy sabida que las listas electorales nunca fueron el registro notarial de una situación de hecho, sino más bien un lugar de conflicto, un recurso utilizado por los bandos de notables o los partidos políticos para «construir» un cuerpo electoral que respondiera a sus exigencias, y ello no era ciertamente un fenómeno exclusivo del Perú o de otros países latinoamericanos. En la sociedad liberal —anotan Annino y Romanelli— no se nace elector, sino que las personas se convierten en tales en virtud de un intercambio entre situación social y rol electoral. En la Italia decimonónica la definición del cuerpo electoral se producía gracias a una combinación de reglas formales y reglas pragmáticas, en el diálogo entre el poder central, la autoridad administrativa y las distintas formas con que de hecho se ejercía el poder en la sociedad de la época.¹⁴³ En la segunda mitad del siglo, las leyes posteriores a la ley electoral de 1848 se encargaron de reforzar el rol de los funcio-

¹⁴² Ley 24 de Diciembre de 1851. *Reglamento de elecciones*, en OVIEDO 1861: II, 30.

¹⁴³ ROMANELLI 1988: 687-700. También en la Gran Bretaña victoriana, explica F. Cammarano (1998: 840-842), la condición de elector era de verdad muy discutible, por la falta de una específica burocracia encargada del funcionamiento del mecanismo electoral activado por las reformas de 1832 y de 1867; la escasa preparación y ausencia de estímulos de los *overseers* (en general pequeños comerciantes y agricultores sin cultura ni conocimientos técnicos) a los que la ley de 1832 encargaba la compilación del registro electoral, haría que las listas de quienes tenían derecho a voto fueran prácticamente inservibles, a menos que no intervinieran las organizaciones electorales locales, interesadas, aunque fuera por razones partidarias, en hacerlas funcionar mejor. En 1843 fueron instituidas unas *Revisions Courts*, que a pesar de los márgenes de discrecionalidad contemplados por la misma ley que las instituía, se convertirían en la clave del sistema de registro. Una situación análoga registra A. Testi en el caso de los Estados Unidos de los primeros años del siglo XIX, donde, sin embargo, la cuestión fue precozmente discutida en los distintos estados, en muchos de los cuales se introdujeron normas para hacer más severos los controles de requisitos y dificultar el acceso al sufragio; cf. TESTI 1998: 397-400.

narios estatales en desmedro de los representantes locales, hasta permitir que el Estado mismo se hiciera sujeto activo en el conflicto entre intereses particulares, en abierta complicidad con grupos organizados, y creara así la imagen sin matices de una fraudulenta ingerencia del gobierno en las elecciones.

No es entonces la existencia de presiones, violencia y fraude lo que connota el caso peruano, sino más bien la tipología de los actores que definen al ciudadano-elector y controlan sus requisitos, entre los cuales siguieron brillando por su ausencia durante todo el siglo ya sea el Estado con una específica burocracia encargada del funcionamiento del mecanismo de inscripción, ya sea las organizaciones de partidos políticos, por lo menos hasta la tardía aparición del partido civil después de 1870. Incluso cuando la ley dictaminó, por lo menos formalmente, que el registro cívico fuera controlado por una instancia superior, ésta (municipalidad o junta departamental) fue siempre un organismo electivo genéticamente vinculado a los intereses locales.

La inscripción en el registro y la posesión del boleto, que la misma junta estaba encargada de distribuir, era entonces lo que demostraba la condición de ciudadano-elector. Pero las leyes reservaron durante mucho tiempo a la asamblea de ciudadanos-electores (que ahora no se llamaba junta parroquial como en la época de Cádiz, sino «colegio electoral parroquial» y estaba presidida por una mesa compuesta de ciudadanos elegidos al comienzo de la votación) la facultad de decidir, en el momento mismo de la elección, si aceptar o no el voto de quien se presentaba a votar alegando contar con todos los requisitos. En tal caso, cualquier ciudadano con derecho a voto podía oponerse a que se le reconociera al sujeto en cuestión el derecho a sufragar, y si la mesa no se lo reconocía tras haber atendido a sus razones, la exclusión era inmediatamente operativa.¹⁴⁴ El reglamento electoral de 1855 contemplaba incluso una especie de proceso público: el ciudadano al que la junta encargada de compilar el registro cívico no hubiese otorgado el derecho a inscripción y poseyera un documento oficial que demostrara tal rechazo, podía presentarse al momento de las elecciones ante la junta receptora de sufragios. El presidente de dicha

¹⁴⁴ Ley 3 de Julio de 1834. *Ley orgánica de elecciones*, art. 21, en OVIEDO 1861: I, 361.

junta, después de atender sus razones, exponerlas a los presentes y ofrecer la palabra a quienes desearan intervenir, debía decidir «concienzuda y públicamente» y en consecuencia autorizar o no que el personaje en cuestión pudiera votar y ser elegido.¹⁴⁵

Ya sea en el caso de inscripción rechazada en el registro por parte de la junta, ya sea en el caso de sufragio no autorizado por el colegio electoral parroquial, la ley contemplaba la posibilidad de un recurso ante la autoridad judicial. Sin embargo, como el hecho de realizar dicho trámite (sobre el cual la ley no proporcionaba indicación alguna) no implicaba la suspensión de las decisiones de la mesa, del colegio electoral o de la junta receptora, el resultado del recurso se conocería cuando las elecciones ya se hubieran terminado. En conclusión, no sólo se encargaba la selección del cuerpo electoral a organismos compuestos por notables locales, sino que el poder de dichos organismos podía ser sobrepasado por el de la asamblea de ciudadanos-electores, organismo aún muy similar a la junta parroquial gaditana e incluso a un cabildo colonial. No es casual que las leyes reiteraran con frecuencia que la mesa que presidía el colegio electoral parroquial tenía autoridad para dirimir exclusivamente cuestiones relacionadas con el acto electoral mismo, o sea el control de la identidad y de la «habilidad» de quienes se aprestaban a votar.¹⁴⁶

El análisis de los censos y de los registros cívicos de algunos distritos proporciona una idea más concreta de cómo se compilaban y de la extensión que alcanzaba el sufragio. El documento más completo y prolijo al respecto procede del distrito de Santiago de los Chocorvos, ubicado en la provincia de Castrovirreina (departamento de Huancavelica).¹⁴⁷

Fecha en 1847, firmado por el síndico procurador, el párroco y el gobernador, aparece redactado conforme a las normas establecidas por la ley de 1839, en virtud de la cual (art. 5 y 6) el censo político debía incluir a todos los individuos «avecinados ó residentes [...] con especificación del lugar de nacimiento, edad, sexo, estado y profesión», mientras que el registro cívico comprendía

¹⁴⁵ Decreto 5 de Febrero de 1855. Reglamento de elecciones, art. 45, en OVIEDO 1861: II, 45.

¹⁴⁶ Cf. por ejemplo el art. 26 del reglamento electoral de 1849, y el art. 70 del de 1851.

¹⁴⁷ BNP, SI, D9970, *Censo político del distrito de Santiago de Chocorvos*, cit.

sólo a los ciudadanos con derecho a sufragio. En el documento se advierte un uso alternado y oscilante de los términos «distrito» y «parroquia», en este caso prácticamente intercambiables, una ambigüedad presente en una buena parte de la legislación de este período. Teóricamente la parroquia habría tenido que dejar de existir como circunscripción administrativa desde el momento en que las leyes de organización territorial establecieron la articulación en departamentos, provincias y distritos. Pero la tradición, y aún más el hecho de que los párrocos conservaran el monopolio de la información demográfica, supusieron la persistencia de la categoría político-administrativa colonial de la parroquia, sobre todo como circunscripción electoral básica. Y esto era así principalmente porque ella constituía en la práctica la única comunidad organizada existente en el territorio que pudiera ser percibida por sus propios miembros como presente y activa.

El distrito-parroquia de Santiago comprendía, además del pueblo del mismo nombre, los pueblos de Sangayaico y Capillas y la hacienda de Handaimarca, cuyos habitantes aparecen enumerados por separado. El censo se organiza en torno a la categoría de vecino, entendido como jefe de familia con «casa abierta». En efecto, la población es censada por núcleos familiares, al interior de los cuales encabeza la lista el jefe de familia, del que se indican la raza (no exigida por las instrucciones), la edad, la nacionalidad («peruano»), el lugar de nacimiento y de vecindad, la ocupación y el estado civil; luego siguen la esposa, de la que se indica solamente la edad, los hijos con su respectiva edad, los sirvientes «pertene-cientes» a la casa, quienes carecen por tanto de autonomía y no tienen derecho a voto. En lista aparte son censadas las viudas con sus respectivos hijos, consideradas como jefes de familia pero obviamente excluidas del voto. No se sigue un orden alfabético y el nombre precede al apellido, ya sea en el censo como en el registro. Lo mismo se verifica tanto en poblados del interior como en ciudades, como demuestra el censo de Piura compilado en 1840.¹⁴⁸

Es sorprendente el hecho de que si bien el reglamento electoral de 1851 (art. 7) disponía que el registro cívico se redactara en orden

¹⁴⁸ Cf. BNP, SI, D8161 *Censo político y Registro cívico de esta ciudad de Piura formado según la ley de 29 de Noviembre de 1839 por los Síndicos Procuradores D. José de los Santos Castañeda y D. Santiago Távara para los años de 1840 y 1841. Año de 1840.*

alfabético y que el de 1855 (art. 8) especificara que debía dividirse en distintas secciones, una por cada letra del alfabeto, en los pueblos y parroquias rurales se siguiera escribiendo en primer lugar el nombre y luego el apellido, como si el primero identificase al sujeto al interior de una comunidad donde todos se conocían, y donde el apellido servía sólo para distinguir los varios Antonio o Bernardo o Carlos o Juan. Así aparecen redactados, por ejemplo, los registros cívicos de las parroquias de Pararca, Lampia, Croculla, Chumpi y de los distritos de Oyolo y Colta, compilados en 1859.¹⁴⁹

El censo de Santiago da la impresión de que comienza enumerando a los personajes más destacados, los notables y sus familias, tanto es así que en cada pueblo se empieza por los «blancos» y luego se pasa a los «indígenas». También éstos son censados por grupos familiares, pero no se indica el lugar de nacimiento y de residencia de los jefes de familia, como si se diera por sentado el vínculo entre el indio y su «patria chica»; y para ellos desaparece por lo demás la calidad de «peruano». De acuerdo con el resumen general colocado al final del documento, el distrito cuenta en total con 1.806 habitantes, de los cuales 462 son varones (entendiendo como tales a los mayores de 14 años),¹⁵⁰ mientras son 559 las mujeres

¹⁴⁹ La precedencia que se da al nombre deriva probablemente del hecho de que la fuente primaria de los registros eran los libros parroquiales, pero de todos modos llama la atención que se mantenga también en un documento de carácter oficial y «civil» como el registro cívico. Cf. al respecto algunos registros civiles extendidos en 1859, por ejemplo *Copia del Registro Cívico correspondiente a la Parroquia de Pararca que la municipalidad dirige á la Mesa receptora conforme á la ley; Registro Cívico redactado del Censo gral. del dist. de Oyolo el día 8 de noviembre del año de 1859 por la Municipalidad presedida [sic] por el Sor. Alcalde don José Rufino Rubio; Registro Cívico del distrito de Colta conforme al Censo de su población, en el año de 1859. Formado por la H. Municipalidad en cumplimiento de la ley orgánica; Copia del registro cívico de la Parroquia de Lampia Prov. de Parinacochas del Departamento de Ayacucho. Año de 1859; Registro Cívico de la Parroquia de Corculla, provincia de Parinacochas, año de 1859; Registro Cívico de toda la parroquia de Chumpi y de su viseparroquia [sic] de Acos, formada en orden alfabético con arreglo al Supremo decreto en el año de 1859. Todos estos registros cívicos son adjuntados a las actas de las elecciones de diputados del Congreso celebradas en los primeros meses de 1860 (cuando se votaba mediante sufragio directo), conservados en el Archivo del Congreso del Perú (en adelante ACP), 1860 y 1861, leg. 1, *Actas de elecciones*, exp. 1, *Provincias de Apurímac, Ayacucho y Cuzco*.*

¹⁵⁰ Opino que este límite de edad tiene relación con el hecho de que a partir de los 14 años y hasta los 50, las leyes del período, especialmente el *Decreto 28 de Febrero*

adultas, 406 niños, 373 niñas (hasta 12 años). Sólo 15 de los 462 varones son blancos. El registro cívico arroja 172 ciudadanos en ejercicio (14 «blancos»), que equivalen al 37% de los varones mayores de 14 años. Si de los 462 varones adultos se restan los 32 no casados menores de 25 años y por ello excluidos del voto según la Constitución de 1839, el porcentaje de quienes tienen derecho a voto alcanza al 40% de los varones adultos considerados autónomos. Junto a cada nombre se anota en el registro la raza, el estado civil y la ocupación; además, también en este caso, la calidad de «peruanos» está reservada sólo a los «blancos». Los indígenas con derecho a voto, la gran mayoría de la población, aparecen casi en su totalidad indicados como «labradores», mientras entre los blancos hay, junto con unos pocos labradores, algunos arrieros, un sastre, un preceptor de primeras letras y un carpintero.¹⁵¹

Todo aparece perfectamente claro y ordenado, con una pequeña excepción: cuatro de los blancos censados en el pueblo de Santiago, mayores de 25 años y casados, que por tanto deberían votar, no aparecen en el registro cívico, en el cual vemos en cambio el nombre de un blanco inexistente en el censo. No tenemos una explicación de ello.

Sustancialmente análogos, aunque menos prolijos, aparecen el censo y el registro cívico del distrito de Moya, situado en la provincia de Huancavelica, en el departamento del mismo nombre.¹⁵² Cabe notar el hecho de que aquí para cada localidad en que se divide el territorio del distrito (dos pueblos, Moya y Acobambilla,

de 1839. Sobre organización de la guardia nacional (en OVIEDO 1865: XIII, 286), prescribían la obligación de prestar servicio en la guardia nacional. Posteriormente dicho límite de edad se cambiaría a 21 años (en 1855) o a 18 (*Ley 2 de Marzo de 1857. Arreglando la organización de la guardia nacional* (OVIEDO 1865: XIII, 312), conforme a la cual la obligación militar se prolongaba hasta los 60 años de edad).

¹⁵¹ «Labrador», según F. García Calderón, *Diccionario de la Legislación Peruana*, Lima-París: Librería Laroque, 1879, es «quien, solo o con su familia y sus siervos, se dedica a cultivar la tierra», definición que puede incluir al pequeño agricultor como al administrador de una pequeña parcela, en todo caso dotado de una segura, aunque modesta, disponibilidad de medios, que le permita tener criados; en M. Mörmér (1978: 53), el término indica genéricamente a los trabajadores de la tierra, mientras que por lo que respecta a Brasil, H. Klein (1995: 466) define al labrador como «un obrero no especializado». En el citado registro cívico indica un sujeto no equivalente al jornalero, dado que se le reconocía el derecho a voto.

¹⁵² BNP, SI, D9974, *Censo político y general del distrito de Moya*, cit.

dos estancias y las no mejor definidas Punas de Chile) aparecen censadas por separado las «castas», definición que en este contexto identifica simplemente a todos los no-indios y a los «indígenas». En total el distrito tiene 2.981 habitantes, de los cuales 1.204 son varones mayores de 14 años; entre éstos, 1.127 son definidos como «sin oficio», mientras los restantes 77 cuentan con un «oficio ó profesion lucrativa». No está claro el significado de tales definiciones, no contempladas por la normativa vigente y probablemente inventadas por los compiladores locales, en las que se insinúa aquello del «modo de vivir conocido». De todas formas, el registro cívico enumera, con el acostumbrado desorden, una lista de 908 sujetos (aproximadamente el 42% de los varones mayores de 14 años), muchos de los cuales son evidentemente indígenas; por lo tanto también vota una parte de los que no tienen una «profesion lucrativa». En este caso no ha sido posible establecer con precisión la relación entre el número de los indígenas y la población total; la puede indicar indirectamente el censo de 1876, según el cual en el distrito de Moya residían en aquella época 2.174 personas, de las cuales 2.088 eran indios.¹⁵³

El registro cívico de Moya está fechado 20 de noviembre de 1847 (mientras el censo se había efectuado en el mes de abril del mismo año), es decir cuando ya debía de ser conocido el decreto del 11 de octubre que confirmaba el derecho a voto de los indígenas y mestizos que no supieran leer ni escribir. Por su parte, el registro cívico del distrito de Chavín (provincia de Huari, departamento de Áncash)¹⁵⁴ tiene fecha 20 de mayo de 1847, por lo que es anterior a ese decreto; y ésta es quizá la razón que explica su radical diversidad respecto a los de Santiago de Chocorvos y de Moya. En el distrito (compuesto por tres pueblos — Chavín, Yanac, San Pedro — y la hacienda de Huañopisa) aparecen censados 1.383 habitantes, de los cuales 364 son varones «con oficio» y ocho sin él, mientras el registro cívico enumera solamente 11 nombres, cuatro de los cuales tienen apellido claramente indígena (un Huasi y tres Chuquispoma). Tales grados de restricción podían alcanzar el sufragio

¹⁵³ Cf. *Censo General de la República del Perú formado en 1876*, tomo I, *Departamentos de Ancachs y Amazonas*, Lima, Imprenta del Teatro, 1878, p. 690.

¹⁵⁴ BNP, SI, D9971, *Censo político y registro cívico del distrito de Chavin, año de 1847*.

excluyendo a los analfabetos, en un distrito que según el censo de 1876 contaba con una población en su inmensa mayoría indígena y mestiza (672 indios, 863 mestizos y 12 blancos sobre un total de 1.547 varones adultos).¹⁵⁵

Una situación parecida se verifica en el registro cívico del distrito de Acoria, provincia de Huancavelica. En este caso la fecha es 25 de octubre, por lo que se puede suponer que aún no habían llegado noticias del decreto del día 11 del mismo mes. Según el censo, vivía en el distrito (compuesto por cinco pueblos y once haciendas) un total de 3.432 indígenas y 181 castas; los varones mayores de 14 años eran 2.037, los que tenían una «profesion lucrativa» eran 467, pero el registro cívico arroja sólo 223 personas; junto a sus nombres no aparece ningún dato, pero en algunos casos — detalle absolutamente inédito — se indica su grado en los cuerpos cívicos (guardia nacional, según la definición republicana) del distrito.¹⁵⁶ Sin embargo, es posible que el número relativamente bajo de los inscritos en el registro de Acoria respecto a los varones mayores de 14 años se deba no tanto a la exclusión de los analfabetos, sino a la composición social de la población. En efecto, la gran cantidad de haciendas comprendidas en el territorio del distrito podía significar que muchos sujetos fueran catalogados como jornaleros, es decir, sin autonomía y por lo tanto excluidos del voto. En cambio es poco clara y poco significativa en relación con la inscripción o no en la lista electoral, como también hemos notado en los casos precedentes, la cuestión de poseer una «profesion lucrativa».

Cada uno de los registros de 1847, como los de 1859 mencionados antes, aparece redactado de manera diferente, incluso cuando todos ellos se refieren explícitamente a una misma ley. Se añaden ciertos elementos y otros, como hemos visto, aparecen formulados de manera no reglamentaria y atípica. Entre los registros de 1859 hay algunos (el de la parroquia de Pararca y de su viceparroquia de Quilcato, por ejemplo) que son simplemente unas listas de nombres acompañados por un número que teóricamente debía corresponder al respectivo boleto; mientras que en otros, como los de Lampia, Corculla, Chumpi, Oyolo y Colta, se anotan también

¹⁵⁵ *Censo General de la República del Perú formado en 1876*, tomo I, cit., p. 66.

¹⁵⁶ BNP, SI, D9978, *Censo general del distrito de Acoria*, cit.

los requisitos para acceder al sufragio (edad, estado civil, profesión, vecindad).

Suscita asombro y admiración contemplar estos registros, redactados en general con mucho orden y buena letra, en pequeñas localidades seguramente con pocos recursos, cuyas comunidades y autoridades eran muy prolijas en el ejercicio de sus derechos al seleccionar a los ciudadanos-electores, operación en que la misma ley, antes que los eventuales fraudes y violencia, excluía la intervención del Estado y de su acción uniformadora. La diversidad de los registros constituye una especie de testimonio visual de esa ausencia y la confirmación de que también en la República la tarea de construir la ciudadanía no le correspondía al Estado sino a las comunidades locales, de acuerdo con sus valores y a su interpretación de las normas. El control del registro cívico terminó depositando en manos de esa multitud de municipalidades (una por cada capital de distrito) plena y formalmente reconocidas por la ley de 1856, la fuente de los nuevos derechos políticos.

El porcentaje de inscritos es notable y no se trata de un caso aislado o sorprendente, por lo menos en los países que adoptan el sistema indirecto. Del análisis de los registros cívicos de las parroquias urbanas y rurales de la ciudad de San Pablo en Brasil, compilados en 1875, Herbert Klein (1995: 456) sacó la conclusión de que se había inscrito alrededor del 38% de los varones adultos (más del 40% en las áreas urbanas y un 34% en las rurales). El hecho de que una ley de 1875 exigiera señalar la eventual alfabetización y el nivel de ingresos (a fin de seleccionar a las personas elegibles en los distintos cargos locales y nacionales), permite a Klein deducir que la mayoría de los inscritos pertenecía a la categoría de ingresos mínimos para poder votar (los 200 mil reis establecidos por la ley electoral de 1846 que — como afirmaba un escritor político de la época — excluía sólo a «las mujeres, niños e idiotas del pueblo» [GRAHAM 1990: 104]), y que precisamente estos sujetos, concentrados especialmente en las áreas rurales, se mostraban muy inclinados a ejercer este derecho.

El sufragio indirecto: territorialidad y representación

El amplio acceso al sufragio no implicaba necesariamente una participación igualmente amplia en todas las fases de construc-

ción de la representación. Durante todo el siglo y con la única y parcial excepción de los años comprendidos entre 1855 y 1859, existieron en el Perú dos grandes filtros, el sistema indirecto y los requisitos de elegibilidad, que seleccionaban cuidadosamente a quienes podían gozar plenamente de los derechos políticos, es decir, el derecho a elegir y a ser elegidos. Los políticos y los constitucionalistas reconocían la inferioridad del voto indirecto respecto al sufragio directo, pero al mismo tiempo lo consideraban un mal necesario, incluso inevitable en el caso peruano. Si también la Francia revolucionaria — afirmaba Manuel Atanasio Fuentes — había adoptado dicho sistema para llegar a conciliar el amplio derecho a sufragio con la falta de «costumbres públicas» que normalmente afligía a las naciones improvisamente llamadas al goce de la libertad, con mayor razón podía y debía hacerlo el Perú (FUENTES 1873: 158).¹⁵⁷

La Asamblea constituyente francesa había buscado neutralizar los efectos negativos de la «soberanía del número», a la que no se podía sustraer sin traicionar los principios democráticos de la revolución, introduciendo una escala de requisitos de tipo patrimonial de acuerdo con la creciente complejidad de las competencias exigidas por el ejercicio de las funciones públicas en los distintos niveles (distinguiendo entre el electorado-derecho y la elegibilidad-función), y asociando luego tales requisitos al sufragio indirecto de dos grados. El sistema indirecto fue casi unánimemente considerado como el único adecuado para «canaliser et [...] épurer la volonté populaire» y evitar que el número, este «Janus révolutionnaire, à la fois force positive de la nation et puissance dissolvante de la populace», subyugase a la razón.¹⁵⁸ En estos términos se había expresado también Tocqueville, para el cual no había otro medio que permitiera «mettre l'usage de la liberté politique à la portée

¹⁵⁷ Hacia fines de siglo una opinión radicalmente contraria al sufragio indirecto, y basada en el pensamiento de J. Stuart Mill, será formulada por J.M. Quimper (1887: I, 221).

¹⁵⁸ Cf. ROSANVALLON 1992: 186-7, y en general a propósito del sufragio indirecto, pp. 185-194. P. Gueniffey (1993: 41) anota que en el seno de la Constituyente no fue tomada en consideración seriamente la posibilidad de introducir el sufragio directo, cuya reivindicación aparecería sólo en 1792; se discutió solamente si utilizar un sistema de tres o cuatro grados, optándose finalmente por el primero, el cual, se dijo, permitía seguir siendo fieles a la representación haciendo más directa e inmediata la influencia de los representados sobre las opciones de sus representantes.

de toutes les classes du peuple», filtrando al mismo tiempo las decisiones populares y restableciendo la superioridad de las virtudes y capacidades que el pueblo podía no valorizar. De este modo se lograba conciliar dos imperativos igualmente vinculantes, el del consenso democrático, que era fundamental en el orden político, y el de la formación de la voluntad política racional, necesaria para la conservación del Estado.¹⁵⁹

Era lo que necesitaba el Perú, donde el sufragio indirecto podía conciliar dos exigencias insuprimibles: la de mantener el amplio acceso al voto, que constituía el vínculo necesario para crear la comunidad de ciudadanos, y por otra parte la de distinguir cuidadosamente los momentos de la representación y de la deliberación. Todo ello en un contexto en el que no sólo la mayoría de la población no poseía suficientes «luces» para participar plenamente en las dinámicas políticas, sino en que predominaba aún, incluyendo una buena parte de las élites, una concepción tradicional, corporativa y jerárquica de la sociedad y de las relaciones que en ella se establecían.

Se promulgaron muchas leyes en materia de elecciones en las primeras décadas republicanas. Entre 1821 y 1860 fueron promulgadas nada menos que nueve leyes o reglamentos electorales,¹⁶⁰ sin contar los dos del período sanmartiniano y los del trienio de la Confederación Perú-boliviana, de aplicación breve y fragmentada.¹⁶¹ Con la excepción de los reglamentos de 1855 y de 1857, basados en el sufragio directo, todos los demás adoptaron el voto indirecto, pero dejando de lado el complicado sistema gaditano y adoptando el francés de dos grados.

¹⁵⁹ GUENIFFEY 1993: 41; a propósito de la conservación del sufragio indirecto en 1792, ver p. 70 ss.

¹⁶⁰ Los dos términos están usados como sinónimos, es decir los reglamentos no contienen sólo normas aplicativas de las leyes, sino que constituyen verdaderas leyes electorales.

¹⁶¹ Me refiero a las siguientes leyes: *Ley 30 de Enero de 1824. Ley reglamentaria de elecciones; Ley 3 de Marzo de 1825. Reglamento de elecciones municipales; Ley 14 de Mayo de 1828. Reglamento de elecciones; Ley 3 de Julio de 1834. Ley orgánica de elecciones; Ley 29 de Noviembre de 1839. Reglamento de elecciones; Ley 10 de Diciembre de 1849. Reglamento de elecciones; Ley 24 de Diciembre de 1851. Reglamento de elecciones; Decreto 5 de Febrero de 1855. Reglamento de elecciones; Ley 6 de Febrero de 1857. Reglamento de elecciones.* Los textos de estas leyes aparecen en OVIEDO 1861: I, 308-400 y II, 5-62.

Fueron razones de conveniencia política más que de convicción ideológica (antes que nada la necesidad de acabar de una vez con el vínculo colonial y de reafirmar el carácter nuevo de la República, que deducía su propia razón de ser de la rebelión contra aquel orden) las que llevaron a los parlamentarios y juristas peruanos, sobre todo de inspiración liberal, a inclinarse por el modelo francés, ignorando su deuda con el constitucionalismo gaditano. Sin embargo, la introducción de la representación moderna en Francia estuvo asociada con aquello que fue definido como una «véritable réinvention politique et administrative» del país, es decir la creación de nuevas circunscripciones (departamentos y cantones) cuyos objetivos eran múltiples y fundamentales. Estos eran: construir el gobierno representativo sobre la base sólida de un sistema uniforme de circunscripciones que garantizara la igualdad de la participación de los ciudadanos y la correcta proporción de la representación de las distintas partes del territorio, racionalizar la administración reemplazando la maraña impenetrable de las jurisdicciones del antiguo régimen por un orden simplificado y lógico con competencias claramente definidas y distribuidas, y por último, la necesidad, indicada desde hacía tiempo por Sieyès, de destruir «l'esprit de province» para hacer emerger gradualmente y sin traumas un solo cuerpo de todas las partes de Francia y de todos los pueblos una nación única, compuesta de ciudadanos unidos por el vínculo universal y recíproco de la ciudadanía (GUENIFFEY 1993: 275).

El lector de historia italiana conoce muy bien la resuelta y tenaz oposición del conde Cavour, al elaborar la ley electoral sarda de 1848, contra las ideas de quienes, considerando la particular importancia de la dimensión municipal para la identidad nacional, proponían fundar los nuevos órdenes políticos deliberativos sobre las constituciones municipales. En su opinión era necesario, en cambio, poner en marcha un proceso de emancipación política respecto a las prácticas localistas, estimulando los procesos de unificación, construyendo unidades territorialmente ficticias lo suficientemente abstractas como para librarse de la viscosidad municipalista y, al mismo tiempo, lo suficientemente realistas como para poder funcionar en un país que —afirmaba el conde— no

estaba familiarizado con áreas translocales ni tenía grandes tendencias a la política nacional (ROMANELLI 1988: 685-686).¹⁶²

En el Perú republicano no hubo nada parecido a la «Francia geometrica della costituente» (LEGENDRE 1978: 107). Los límites de los departamentos coincidieron con los de las intendencias, las provincias heredaron la tradición de los partidos borbónicos y aquella mucho más arraigada de los corregimientos de los Austrias (cf. tab. 2). Con el tiempo, unos y otras se multiplicaron por gemación, en respuesta a las presiones que venían de la base y de la periferia, es decir, de las exigencias de autonomía de los grupos locales, pero nunca para levantar un proyecto global de organización del territorio definido en el centro del sistema político. A partir de estas circunscripciones territoriales «antiguas» se construyó la representación nacional, la Cámara de diputados y el Senado. Y además, como ocurrió en la época de Cádiz, el proceso de construcción de la representación siguió teniendo su base en la parroquia.

Como en 1812, a la hora de definir la ciudadanía y echar las bases de la representación, el Estado abdicó a favor de la sociedad, de sus estructuras y valores. En este contexto, el sufragio indirecto, más que un medio para depurar la democracia, se convirtió — como dicen Annino y Romanelli — en el sistema que permitió traducir en mecanismos formalizados como las constituciones o las leyes electorales — cuya *ratio* es fundamentalmente individualista-cuantitativa — un equilibrio de tipo organicista y jerárquico.¹⁶³

El colegio electoral parroquial

Como se ha dicho, la parroquia era un organismo multiforme. En los principales núcleos urbanos existían varias parroquias y en

¹⁶² El proyecto cavouriano, que se concretizaría luego en la creación de una serie de colegios electorales uninominales equipolentes, contemplaba también la opción de inspirarse en «*principi analoghi a quelli in vigore nei paesi del continente europeo, che sono i nostri maggiori nell a carriera delle libere istituzioni: l'elezione ad un solo grado, diretta, confidata ad elettori censitari*»; ROMANELLI 1988: 686, donde Romanelli cita un artículo del conde de Cavour publicado en «*Il Risorgimento*» en febrero de 1848.

¹⁶³ Los autores escriben que «*ciò che al di là delle singole esperienze sembra caratterizzare l'epoca della rappresentanza liberale [...] è lo sforzo compiuto da società notabili non egualitarie di tradurre entro meccanismi formalizzati come le costituzioni, o le leggi elettorali —la cui ratio è fundamentalmente individualistico-quantitativa— assetti di tipo organicistico e gerarchico*» (ANNINO & ROMANELLI 1988: 677).

las áreas rurales cada parroquia podía abarcar un número variable de poblados menores; a éstas se fueron sobreponiendo gradualmente los distritos, al interior de los cuales funcionaban los organismos (municipalidades o juntas) encargados de extender el registro cívico.¹⁶⁴ Cuando en los plazos establecidos por la Constitución y/o las leyes electorales el presidente de la República promulgaba el decreto de convocación a elecciones (lo que teóricamente debía ocurrir cada dos años, ya que se elegía la mitad del Congreso cada bienio),¹⁶⁵ las instrucciones llegaban a los distritos y a las parroquias a través de los prefectos, subprefectos y gobernadores, poniendo en marcha el mecanismo electoral que a partir de ese momento se desarrollaba sin otra intervención de parte de funcionarios estatales.

Una vez llevadas a cabo las operaciones preliminares (compilación o actualización del registro cívico y entrega del boleto), las personas con derecho a voto residentes en el territorio de una misma parroquia se reunían en el colegio electoral parroquial y elegían un número de electores proporcional al tamaño de la población. Estos «grandes electores»¹⁶⁶ se reunían aproximadamente un mes después

¹⁶⁴ Como se ha dicho antes, las parroquias, teóricamente desaparecidas como organismos administrativos a partir de la Constitución de 1828, habían reaparecido como tales con la ley de 1831 (según la cual los departamentos, provincias, distritos y parroquias debían conservar los límites que tenían en ese momento), para luego volver a desaparecer. Pero siguieron existiendo durante todo el siglo como circunscripciones electorales básicas, incluso cuando vinieron a sobreponerse a ellas los distritos; este proceso está reflejado indirectamente en algunas oscilaciones terminológicas, como las de la ley electoral de 1834, que hace referencia al «*distrito parroquial*» (arts. 79 y 81) o al «*gobernador de la parroquia*» (art. 10), y en el artículo 116 de la misma ley, conforme al cual hasta que no se efectuara la demarcación del territorio y sólo en las elecciones de gobernadores, se consideraría como distritos a las parroquias que dispusieran de aquel tipo de funcionarios.

¹⁶⁵ Explica M.A. Fuentes (1873: 220) que la elección parcial del parlamento fue introducida en Francia con el objetivo de debilitar a las Cámaras, sin conseguir el efecto deseado; en el Perú la norma se orientaba a evitar la formación de mayorías demasiado consolidadas: un cuerpo deliberante, dice Fuentes, tiende siempre a hacerse «*del gobierno ó de la oposición*»; las elecciones parciales tenían entonces el objetivo de introducir constantemente elementos nuevos, privando a las cámaras de su carácter «*pronunciado y exclusivo*», a favor o en contra del ejecutivo; por otro lado, Fuentes admite que la medida hacía difícil la realización de reformas que exigieran un largo debate y la presencia prolongada de quienes las habían elaborado y propuesto. Los senadores y diputados duraban seis años en sus cargos.

¹⁶⁶ Rosanvallon (1992: 188) pone en evidencia el hecho de que «*le terme d' "electeur" est [...] réservé aux seuls électeurs du second degré. Il n'y a pas de mot pour*

en la capital provincial con los elegidos en las demás parroquias de la provincia y constituían el colegio electoral provincial, al que correspondía elegir a los diputados de la provincia y, según lo que dictaminasen las leyes vigentes en aquel momento, a los miembros de las municipalidades, a los jueces de paz y síndicos procuradores, a los senadores del departamento, al presidente y vicepresidente de la República y a los miembros de las juntas departamentales.

Las primeras constituciones (con la única excepción de la bolivariana)¹⁶⁷ establecieron que se eligiera un elector parroquial por cada 200 habitantes. La Constitución de 1839 redujo dicha relación a un «gran elector» por cada 500 habitantes, pero dispuso que cada parroquia, aunque contara con menos de 500 habitantes, designaría siempre un representante en el seno del colegio electoral provincial, poniendo aún más de relieve el carácter corporativo del sufragio: no estaban representados los individuos sino los cuerpos a los que pertenecían, el ciudadano no era un individuo, sino antes que nada un miembro de una colectividad.¹⁶⁸

En la villa de Huaura (provincia de Chancay, departamento de Lima) la sesión del colegio parroquial empezó el 21 de diciembre de 1834; según la Constitución promulgada ese mismo año, la convocatoria habría debido tener lugar el 1 de mayo, los colegios habrían tenido que reunirse posiblemente el primer domingo de julio y los provinciales exactamente un mes después. Sin embargo aquella primera vez, ya que el nuevo texto había sido promulgado en julio, las elecciones parroquiales fueron necesariamente aplazadas y las provinciales se celebrarían en febrero.¹⁶⁹ Las primeras

qualifier les votants dans les assemblées primaires. Ces derniers n'existent que désignés par leur statut (citoyens actifs, membres des assemblées primaires)». Lo mismo pasa en el Perú; para evitar confusiones hemos decidido definir «grandes electores» a los del segundo grado.

¹⁶⁷ La Constitución bolivariana limitó el número de los electores parroquiales a uno por cada cien ciudadanos, no habitantes (art. 20). La Constitución de 1860 establecería la elección de dos vicepresidentes en vez de uno (art. 89).

¹⁶⁸ La ley electoral de 1849 (art. 34) dispone nuevamente que se designe un elector parroquial por cada 500 habitantes, y en todo caso uno por cada parroquia, mientras que la ley de 1851 (art. 12) elimina la referencia a la parroquia, pero rebaja la relación numérica a un elector por cada 500 habitantes «y otro mas por una fraccion [de población] que no llegue á quinientos y pase de ciento».

¹⁶⁹ BNP, SI, D12824, *Acta de elecciones para el nombramiento de electores, realizado en la ciudad de Huacho, Diciembre 21 de 1834*. En cuanto a la convocación de las elecciones de aquel año, cf. BASADRE 1970: II, 92.

fases del proceso electoral se llevaron a cabo de una manera sustancialmente análoga a las que caracterizaban la época gaditana, con la reunión de los ciudadanos-electores en el sitio que las leyes se limitaban a definir como «el lugar de costumbre», lo que delineaba una continuidad visible y concreta no sólo con las prácticas gaditanas sino también con el período colonial.

En Huaura, el lugar elegido fue la llamada «casa de la Municipalidad», aunque en rigor la villa no era por aquel entonces capital de provincia ni mucho menos de departamento, por lo que no habría debido disponer de un organismo municipal propio.¹⁷⁰ Encabezados por el juez de paz, los ciudadanos convocados se dirigieron a la iglesia para asistir a una «misa solemne de Espíritu Santo», durante la cual el párroco pronunció un discurso adecuado a las circunstancias, cuyo objetivo era (como dictaminaba la precedente ley electoral de 1824, art. 13) recordar a los presentes la importancia del acto que estaban por realizar y la necesidad de actuar con «imparcialidad y acuerdo» para elegir a las personas «mas recomendables por su probidad, ilustracion y patriotismo»; si la elección era «acertada» los ciudadanos gozarían de sus efectos benéficos, de lo contrario sufrirían las nefastas consecuencias.

También las operaciones del colegio electoral provincial se inauguraban con la asistencia de los «grandes electores» a una misa solemne que concluía con el canto del *Te Deum* entre el redoble de campanas. Sin duda alguna la celebración de tales ritos contemplados por la ley reforzaban el rol del clero en las comunidades locales, confirmando su funcionalidad dentro del nuevo orden constitucional y consolidando los vínculos entre el Estado y la Iglesia, en un momento en que las relaciones entre ambas instituciones se caracterizaban por un recíproco y tenso compás de espera. El Estado manifestaba su intención de ejercer el patronato y los derechos inherentes, en cuanto «heredero» de la monarquía española, y el clero, por su parte, pretendía conservar sus privilegios tradicionales, en primer lugar el fuero.¹⁷¹

¹⁷⁰ Como se dijo antes, la Constitución de 1834 reservaba la existencia de municipalidades a las capitales de provincias y departamentos.

¹⁷¹ Las relaciones entre el Estado y la Iglesia a partir de la independencia y durante el siglo XIX han sido estudiadas por P. García Jordán (c 1991). Respecto al patronato, reivindicados para el Estado por los gobierno republicanos, en cuanto «heredero» de la monarquía española, ello fue reconocido oficialmente en 1874

Pero la reiteración de los ritos religiosos (que recordaban los que acompañaban el juramento de las constituciones) ponía en evidencia sobre todo la ausencia de secularización en las relaciones entre la sociedad y el Estado. También en este nuevo contexto institucional se llamaba a la Iglesia a consagrar el acto fundamental del sistema de obediencia, como si se utilizara la dimensión sagrada para consolidar un poder que se seguía sintiendo frágil y poco seguro de su legitimidad. Cabe recordar de pasada que durante todo el siglo XIX la religión católica fue la religión de Estado en el Perú, única confesión religiosa a la que se permitía el culto público. Todos los textos constitucionales de la primera mitad del siglo fueron promulgados «en el nombre de Dios Todo-Poderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, Supremo Autor y Legislador de la sociedad», invocación que por cierto encabeza también un documento menos «alto» pero igualmente oficial como las actas de las elecciones de Huaura.¹⁷²

Cabe preguntarse en qué medida la continuidad de la dimensión religiosa contribuyó a crear la especificidad del liberalismo peruano y latinoamericano en general, favoreciendo la permanencia de una concepción de la sociedad organizada en cuerpos como entidad natural y orgánica con derechos propios no enajenables y anteriores al Estado, por lo que la delegación de soberanía a los representantes electos seguiría siendo precaria durante mucho tiempo. Y cabría también preguntarse en qué medida tales prácticas, trasladadas al interior de las comunidades locales contribuyeron, junto a los poderes que aquéllas ya ejercían (en primer lugar el control de los requisitos de ciudadanía), a perpetuar en la República la visión contractualista de las relaciones entre los pueblos y el poder, o mejor dicho entre los pueblos y esa entidad abstracta y misteriosa que era la nueva idea de nación. Por lo demás, la memoria de los pueblos estaba impregnada del hecho de que durante

gracias a la bula de Pío X; por consiguiente el presidente y los funcionarios políticos podían ejercer sus derechos y deberes inherentes, como en realidad ya habían reconocido anteriores constituciones y leyes. Cf. al respecto CHIARAMONTI 2000c: 210 y notas 30 y 31.

¹⁷² La fórmula desaparece a partir de la Constitución de 1856, mientras en el texto bolivariano la frase «En el nombre de Dios, por cuyo poder se instituyen todas las naciones y cuya sabiduría inspira justicia a los legisladores», puede evocar una concepción deísta, no necesariamente el Dios de la religión católica.

tres siglos el discurso de la lealtad monárquica había sido un monopolio de la Iglesia, que lo había difundido por toda la sociedad. El constitucionalismo liberal —observa Annino— «fue sin duda alguna una gran novedad para las comunidades, pero no tanto como para romper el mundo de los valores que habían reproducido hasta entonces los vínculos de las identidades colectivas con la vida cotidiana» (ANNINO 1995b: 85).

Una vez terminada la misa, los ciudadanos de Huaura volvieron al lugar de la reunión, en donde eligieron a viva voz a los componentes de la mesa momentánea ante la cual votarían, esta vez utilizando cédulas (no necesariamente en secreto) para elegir la mesa permanente. Dado lo delicado de la tarea que estaban llamados a desempeñar, los miembros de las dos mesas debían ser ciudadanos de «notoria honradez».¹⁷³ Para proceder a la Constitución de la segunda mesa se debió esperar hasta mediodía, cuando una vez contados los presentes se verificó que éstos eran más de un cuarto de los inscritos en el registro electoral, requisito mínimo contemplado por la ley para convalidar la elección de la mesa permanente. En realidad, como anotan las actas, los ciudadanos en regla eran solamente 84, una cantidad bastante modesta. Sin embargo, al no contar con el registro cívico y no disponiendo de información sobre la población total (que debía sumar unas 20 mil personas, dado que se designaría a 10 electores parroquiales, uno por cada 200 habitantes) ni sobre la composición étnica y social, no es posible interpretar este hecho de manera atendible.¹⁷⁴

Las elecciones mismas comenzaron al día siguiente y se prolongaron durante tres jornadas consecutivas; al final de cada una de ellas se guardaba la urna que contenía los sufragios en una «caja de dos llaves» situada en la habitación más segura de la casa bajo la vigilancia de cuatro ciudadanos, designados entre los presentes. Como escribe Romanelli a propósito de unas elecciones celebradas en base a la primera ley electoral sarda de 1848, se advierte en estas prácticas una sensación de autoorganización, «una remiscenza di antiche assemblee» (ROMANELLI 1988: 688).

¹⁷³ Era cuanto exigía el art. 14 de la Constitución de 1824, mientras que según la ley electoral de 1834 los miembros de las dos mesas debían cumplir requisitos análogos a los que se exigían a los electores parroquiales.

¹⁷⁴ El bajo número de inscritos en el registro cívico se podría explicar por una eventual masiva presencia de jornaleros, excluidos del voto, pero como ya se ha

Al atardecer del 24 de diciembre, sin haber transcurrido aún los seis días indicados por la ley como duración máxima de las elecciones parroquiales, el presidente de mesa dio por terminada la votación, ya que había votado más de dos tercios de los electores. Según las actas, el proceso tuvo lugar sin inconvenientes. Las leyes electorales anteriores, de 1823 y de 1828, especificaban que los ciudadanos debían votar entregando un papel doblado en el que estaban escritos los nombres de los electores parroquiales a designar, o bien haciendo que los mismos miembros de la mesa los escribiesen, mientras que la ley de 1834 y todas las siguientes no se preocuparon de indicar la modalidad práctica de la expresión del voto.

El legislador había reglamentado minuciosamente el momento en que la comunidad de ciudadanos-electores se reunía y se organizaba, queriendo de algún modo legitimar su constitución y reconocerla como la célula fundamental del sistema político. En cambio, en lo que se refiere al momento de la votación, la ley no decía nada, entregando de hecho el control de los procedimientos concretos del sufragio a las comunidades locales y a sus tradicionales códigos de comportamiento. El hecho de que no se hablara de voto secreto y que en la práctica se permitiera expresarlo a viva voz, lleva a concluir que por lo menos en el ámbito parroquial se entendía el voto mismo como un acto colectivo y comunitario, no individual.

La ley de 1834, a diferencia de las anteriores (que reproducían de hecho el artículo 49 del texto gaditano), omite también exigir que el presidente compruebe antes de que se empiece a votar si existe alguna presión o amenaza para favorecer a un personaje determinado. No se contemplaba la existencia de candidaturas, ya que por lo menos teóricamente se entendía todavía la elección, y lo demostraba el discurso del párroco, como una selección de los sujetos más calificados de la comunidad, de sus representantes «naturales», y no como una confrontación de ideas, programas o partidos diferentes; por otra parte, la presentación de candidaturas

dicho no hay muchos elementos para confirmarla; tampoco los datos del censo de 1876, conforme al cual el distrito de Huaura tenía 3.211 habitantes, de los cuales 2.610 eran varones (la población «urbana» estaba compuesta por 888 habitantes, con 464 varones) son de utilidad alguna. Cf. *Resumen del censo general de habitantes del Perú hecho en 1876*, Lima, Imprenta del Estado, 1878, p. 264.

explícitas, que habría supuesto la creación de vínculos y obligaciones recíprocas entre electores y electos, parecía contradecir — y aún más en los niveles superiores del proceso electoral — la idea de que debía ser representada la comunidad entera y no una parte.¹⁷⁵

La búsqueda del máximo consenso explicaba también el requisito de la mayoría absoluta para los electores parroquiales en la ley de 1825. Si no la obtenían todos en el primer escrutinio era necesario realizar sucesivas elecciones parciales, dilatando y complicando enormemente el proceso electoral. Así es como todas las leyes posteriores acabaron por resignarse a la mayoría relativa, por lo menos en el ámbito parroquial. En cambio en las elecciones de diputados se siguió exigiendo la mayoría absoluta; en caso de no obtenerla después de tres votaciones, se recurría al sorteo, es decir a un modo de evitar la confrontación directa invocando una decisión de la providencia o, más laicamente, de la suerte. En el fondo, para los antiguos, en primer lugar Aristóteles, asignar cargos por sorteo era el procedimiento más democrático, mientras que hacerlo mediante elecciones era oligárquico.

El día de Navidad, una vez terminada la votación, se procedió en Huaura a efectuar, «a puerta abierta», el escrutinio de los sufragios. Tras el recuento, el presidente de mesa y los escrutadores decidieron, en ejercicio de sus funciones, invalidar la elección de uno de los «grandes electores», que no era «parroquiano de esta Villa, por residir distante de ella y pertenecer a otra parroquia», y reemplazarlo con el suplente (se elegía uno por cada diez propietarios). En efecto, se exigía que los electores parroquiales fueran nativos de la parroquia donde eran designados o que residieran en ella por lo menos desde dos años antes, además de saber leer y escribir y tener una propiedad, un empleo, un capital o una actividad con la cual «notoriamente se mantenga» (art. 18); sin embargo, la dificultad de reunir una cantidad suficiente de personas que poseyeran dichas características culturales y patrimoniales aconsejaba aceptar que, en las parroquias «donde no haya copia de indivi-

¹⁷⁵ La ausencia de candidaturas públicas no implica necesariamente una concepción tradicional de las elecciones: también los miembros de la Constituyente francesa las prohibieron, considerando que debilitarían la función legal según la cual, abolido el mandato imperativo, cada diputado representaba a toda la nación que lo había elegido (cf. GUENIFFEY 1993: 495).

duos que sepan leer y escribir», pudieran ser analfabetos un máximo de un tercio de los electores parroquiales.¹⁷⁶

También el requisito de nacimiento y/o residencia posiblemente creó problemas, favoreciendo por un lado un municipalismo exagerado y al mismo tiempo impidiendo la elección de personajes con potentes redes de clientela que no residían en el lugar. De manera que, intentando corresponder lo mejor posible a las situaciones concretas en que debían aplicarse, las leyes posteriores dispusieron que el requisito de nacimiento y residencia no debería referirse exclusivamente a la parroquia que cada «gran elector» debería representar, sino también a «cualquiera de las de la provincia á que esta corresponda».¹⁷⁷

Un lance imprevisto vino a complicar la conclusión del escrutinio: uno de los escrutadores se marchó de la mesa antes de la proclamación de los electos contestando el número de votos recibidos por uno de ellos. Debe de haber ocurrido algo, en efecto, porque el sujeto en cuestión, según las actas, había recibido 96 votos, más del total de los inscritos en el registro, algunos de los cuales incluso no habían votado. ¿Se trataba simplemente de un error de transcripción? De todos modos, dado que el escrutador no volvió a presentarse en el plazo de 24 horas otorgado por la ley para documentar la tacha, aunque el presidente le hubiera mandado llamar, se decidió proclamar a todos los electos, incluido el elector contestado. Puesto que no existían periódicos locales, los nombres de los nuevos electores parroquiales fueron publicados en carteles expuestos en los sitios más frecuentados, y se redactó también la lista de los ciudadanos que no habían acudido a votar, como disponía la ley. Por último se firmaron y sellaron las actas y se entregó copias de ellas a los electos, enviando otra a través del gobernador del distrito a la municipalidad de la capital de provincia, Chancay,

¹⁷⁶ Contemplado por la ley electoral de 1828 (art. 31) y de 1834 (art. 20). Posteriormente la ley electoral de 1839 volvió a exigir la alfabetización, además de poseer una «propiedad raíz» (art. 35), mientras la de 1839 reintrodujo tácitamente la elegibilidad de los indígenas analfabetos, en cuanto dispuso que el elector parroquial que se negara a firmar el acta debía ser multado, a menos que se tratara de un indio (art. 57); el reglamento electoral de 1851 (art. 27) abolió también el límite numérico establecido en 1834, permitiendo que los indígenas analfabetos pudieran ser designados electores, siempre que pagaran su contribución.

¹⁷⁷ Art. 35 de la ley de 1849, y art. 27 de la de 1851.

a la que correspondía sólo la tarea de verificar la identidad personal de los electos.

El colegio electoral de provincia

Los «grandes electores» de cada parroquia sesionaban anualmente para designar, con diversas modalidades y conforme a lo que contemplaran las leyes vigentes, a los miembros de las municipalidades o bien a síndicos procuradores, jueces de paz y componentes de las juntas de notables.¹⁷⁸ Sin embargo su tarea principal era la de conformar el colegio electoral de provincia, el organismo clave del proceso electoral, al que correspondía elegir al presidente y vicepresidente de la República, a los senadores del departamento y a los diputados de la provincia.¹⁷⁹

El rol crucial de la provincia en el proceso de representación se explicaba porque al no haber sido creados nuevos colegios electorales los diputados eran elegidos sobre una base provincial; se estableció una relación numérica entre la población de cada provincia y los diputados que ella podía elegir, que pasó de uno por cada 12 mil habitantes en 1823, a uno cada 20 mil en 1828, y luego a uno por cada 24 mil en 1834, uno por cada 30 mil en 1839, uno

¹⁷⁸ La *Ley 3 de Marzo de 1825. Reglamento de elecciones municipales* (en OVIEDO 1861: I, 333 ss.) contemplaba un complejo procedimiento en el que los electores parroquiales elegían unos «electores municipales», los cuales a su vez designaban a los miembros de las municipalidades (alcaldes, regidores, síndicos procuradores). También la ley electoral de 1853, que nunca fue aplicada, contemplaba sistemas distintos para las elecciones nacionales y las municipales (OVIEDO 1861: II, 391 ss.). Conforme a la ley electoral de 1851 (art. 57), en las parroquias que designaran menos de cuatro «grandes electores», la elección de los jueces de paz y síndicos procuradores correspondía directamente a los ciudadanos con derecho a sufragio.

¹⁷⁹ También los miembros de las juntas departamentales, contempladas sólo por las constituciones de 1823 y de 1828; conforme a la ley electoral de 1834 los colegios electorales de las provincias debían también entregar al ejecutivo unas ternas de nombres, de las que se designarían a los prefectos, subprefectos y gobernadores, y debían además participar, aunque en forma indirecta, en la selección de jueces de primera instancia y de los componentes de las Cortes Superiores de justicia presentes, por lo menos según la ley, en cada capital de departamento (*Ley 3 de Julio de 1834. Ley orgánica de elecciones*, título VI, arts. 84-104, en OVIEDO 1861: I, 366-369). Se trata de normas que permanecieron vigentes durante poco tiempo (ya al año siguiente fueron sometidas a revisión las relativas a la designación de prefectos), y que probablemente no tuvieron una aplicación práctica.

por cada 25 mil en 1856; cada provincia elegía otro diputado por el sobrante de población superior a la mitad de la cuota fijada (por lo tanto cada 6 mil, 10 mil, 12 mil, 15 mil). A partir de 1828 y en todas las leyes siguientes se decidió además que toda provincia, independientemente del tamaño de su población, tenía derecho a elegir un diputado.

A menudo se denunciaron los vicios y defectos de la representación por provincia. José Silva Santisteban, senador por el departamento de Cajamarca, señalaba en su *Curso de derecho constitucional* que dicho sistema falseaba las bases mismas de la representación. En virtud del sistema indirecto y del hecho de que los diputados debían alcanzar la mayoría absoluta de los votos en el seno del respectivo colegio electoral de provincia, podía suceder que en una provincia pequeña con poca población el colegio estuviera compuesto sólo por 25 electores parroquiales, y que por consiguiente fueran suficiente 13 votos para ser elegidos, mientras en otra provincia con un colegio de 120 miembros no bastaba siquiera con el cuádruple de esos votos para ser elegido diputado.

Cuando los representantes llegaban a Lima, el voto del electo con 13 votos era equivalente al voto de quien había obtenido 61. Bastaba con comparar un diputado de Islay, del Alto Amazonas, de Jaén o del Callao con uno de Lima, Chota, Jauja o Huancané —concluía Silva Santisteban— para darse cuenta de las diferencias de mayoría con que un diputado podía llegar a las aulas del Congreso (SILVA SANTISTEBAN 1874: 139). Estas consideraciones fueron expuestas también por exponentes de primer plano de la política peruana de comienzos del siglo XX, como Víctor Andrés Belaúnde, Manuel Vicente Villarán y el historiador Jorge Basadre, llamado en 1931 a formar parte de la comisión encargada de redactar un nuevo proyecto de constitución y de ley electoral.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Cf. al respecto V.A. Belaúnde, «La crisis presente. Discurso pronunciado en la apertura del año universitario de la Universidad de San Marcos, 1914», en BELAÜNDE 1994: 131; M.V. Villarán, «La cuestión de la elección por departamentos o provincias y la idea del Congreso como Asamblea nacional», en VILLARÁN 1962: 239-244 (publicado originariamente como carta dirigida a V.A. Belaúnde en *La Prensa* de Lima del 13.6.1931); BASADRE 1980b: 141 y 149. Cabe destacar que la desproporción entre número de electores y de diputados creció aún más tras la reforma electoral de 1896, y que a este período se refieren sobre todo los textos aquí citados, aparte el de Silva Santisteban. En un cuadro normativo y sobre todo en un contexto histórico muy distinto, también en Gran Bretaña sólo

El nudo de la cuestión residía en que al no efectuarse el recuento sobre la base de la población nacional subdividida en colegios equipolentes sino por cada provincia, no había proporción entre el número de habitantes y el número de diputaciones, las cuales, como decía Villarán «están distribuidas con odiosa desigualdad» (VILLARÁN 1962: 241). En realidad esto ocurría porque la lógica del legislador era otorgar representación a todos los grupos de poder local, a las antiguas y arraigadas circunscripciones territoriales, las provincias, cuyos notables eran absolutamente reacios a delegar sin control y de manera irreversible ni siquiera una parte de su autonomía a organismos nacionales de dudosa y frágil legitimidad. Si los departamentos, que reproducían las intendencias borbónicas (cuya breve vida no les permitió transformarse en nudos efectivos de poder local), siguieron siendo durante largo tiempo circunscripciones «de papel» con escaso poder y aún menos credibilidad (no por casualidad naufragaron rápidamente las tentativas de crear las juntas departamentales), las provincias, en cambio, reconocían un origen mucho más lejano, ya que respetaron desde el principio los límites de los partidos borbónicos, los cuales a su vez equivalían a los corregimientos de los Austrias (cf. tab. 2).

Se podría decir entonces que mientras el amplio sufragio parroquial otorgaba legitimidad a las antiguas comunidades locales y visibilidad a la nueva e imaginada comunidad de ciudadanos, el voto de segundo nivel, el provincial, representaba una nación que todavía se parecía a la nación descrita en las Cortes gaditanas por el diputado Feliú, o a la definida por la Constitución de 1823, es decir, un conjunto de cuerpos territoriales, no una asociación de ciudadanos. Para acceder a un cargo de diputado o senador las leyes contemplaban, además de la alfabetización, unos requisitos de edad y de patrimonio que variaban de una a otra, pero todas insistían en que el sujeto encargado de representar una provincia debía haber nacido en su territorio, o por lo menos residir en él desde algún tiempo (de un máximo de diez a un mínimo de tres años), y añadían que en los casos en que una misma persona fuera elegida en dos provincias, el nacimiento primaba sobre la residencia.

a partir de 1884-85 la reorganización de los colegios electorales hizo posible que la composición numérica de la población fuera el elemento determinante para la asignación de las mesas. Cf. TANNER 1997: 14; CAMMARANO 1988: 855.

Las leyes electorales de 1824 y de 1828 disponían la entrega de «poderes» a los diputados electos, cuyo texto era absolutamente idéntico a los de la Constitución de Cádiz, y por consiguiente suponía las mismas ambigüedades a propósito de los sujetos que eran a la vez representantes de la provincia que los había elegido y del conjunto de la nación.¹⁸¹ Posteriormente estos poderes desaparecieron, como queriendo demostrar la asimilación de la idea de la representación nacional y la superación definitiva del mandato imperativo, pero permaneció vigente el requisito del nacimiento, confirmando que el diputado tenía un vínculo seguro, «biológico», con el territorio que representaba. Sin bien es cierto que esta norma se quedó muchas veces en el papel, ello no elimina la motivación que al inicio justificó su formulación.

En lo que respecta al senado, se discutió mucho sobre si convenía que existiera o sobre la manera de diferenciar de alguna manera su origen y funciones. Durante la primera mitad del siglo se intentó, según el modelo norteamericano, convertirlo en el organismo que representara a las grandes circunscripciones territoriales, los departamentos, con un mismo número de senadores para cada uno de ellos.¹⁸² Al final predominó, también en este ámbito, la

¹⁸¹ Para verificarlo es suficiente cotejar el art. 100 de la Constitución de Cádiz con el art. 55 de la ley electoral de 1824 y con el art. 64 de 1828. A propósito de los poderes gaditanos, ver capítulo anterior, parágrafo 2. Cabe notar además que también la Constitución de Cádiz disponía el requisito de nacimiento o vecindad, pero en el caso de doble elección daba preferencia a la segunda (arts. 91 y 94). Según J. Silva Santisteban (1874: 323), esta medida se explicaba como recurso correctivo contra ciertos abusos, como la elección a diputado de personajes con gran apoyo en la capital, pero del todo ajenos a la provincia en la que habían sido elegidos; pero Silva Santisteban hace referencia a la Constitución de 1860, en la que el requisito de nacimiento era menos restrictivo, ya que se refería al departamento, no a la provincia (art. 47).

¹⁸² J. Silva Santisteban (1874: 122-166) y M. A. Fuentes (1873: 181-186) ofrecen una idea sobre las distintas posiciones en los debates sobre mono o bicameralismo. Según todas las constituciones y leyes electorales de la primera mitad del siglo XIX, desde 1823 a 1851, todos los departamentos tenían que elegir un número igual de senadores, de tres a cinco (número contemplado por la Constitución de 1834). Las leyes electorales de 1839, 1849 y 1851 disponían que los senadores tenían que ser 21 en total, y que hasta que no se efectuara un censo nacional los departamentos se agruparían para elegir en cada grupo a tres senadores (por ejemplo en 1851 correspondería un senador a los departamentos de Cusco, Puno, Lima más Callao, Libertad más Piura y Amazonas, Junín más Áncash, Ayacucho más Huancavelica).

necesidad de reflejar lo más fielmente posible la fuerza de los grupos de poder local, de modo que la Constitución de 1860 terminó asignando un número diferente y creciente de senadores a los departamentos que contaban no necesariamente con más habitantes, sino con más provincias.¹⁸³

El número de diputados que le correspondía elegir a cada provincia fue un elemento que siempre provocó tensiones y polémicas entre los poderes centrales y periféricos. Era el Congreso quien tenía que establecer dicho número, pero la carencia de datos demográficos actualizados (los organismos locales a quien se pedía efectuar el recuento mostraban una escasa disposición a proporcionarlos) obstaculizó constantemente una operación que a primera vista podía parecer muy sencilla, es decir el mero registro de un dato objetivo. Ya en 1826 se había planteado la necesidad de disponer de datos demográficos confiables, dado que en 1822 y en 1825 el gobierno había establecido el número de diputados a elegir sobre la base de los «muy inexactos datos del censo de 1797».¹⁸⁴ No se consiguió resolver este problema muy pronto y en 1828, al disponer la cantidad de diputados a elegir, el reglamento electoral admitió indirectamente la arbitrariedad o por lo menos la aproximación de dicho cálculo y reconoció la incapacidad de «verificar [...] para las próximas elecciones el censo de que habla el artículo 51 de esta ley».¹⁸⁵

No faltaron tampoco las rencillas y polémicas cuando en algunas provincias se efectuó un nuevo censo, demostrándose el carácter político y no burocrático de la decisión de crear nuevas diputaciones, la cual debía ser negociada en el ámbito nacional y también, quizá principalmente, al interior de las dinámicas y equilibrios en-

¹⁸³ Conforme al art. 59 de la ley electoral de 1861 los departamentos que comprendían más de ocho provincias elegían cuatro senadores propietarios (y cuatro suplentes), con menos de ocho y más de cuatro provincias elegían tres (y tres suplentes), con menos de cinco y más de una provincia elegían dos (y dos suplentes), mientras los departamentos con una sola provincia y las provincias litorales elegían un solo senador propietario (y un suplente). Cf. *La Constitución del Perú. Leyes y resoluciones dictadas por los Congresos de 1868-1870-1872-1873. Leyes orgánicas y Reglamentos generales*, Lima, Imprenta del Estado, 1873, p. 303.

¹⁸⁴ *21 de Abril de 1826. Representación de algunos diputados manifestando los inconvenientes que existen para la reunión del Congreso*, en OVIEDO 1861: 1, 196.

¹⁸⁵ *Ley 14 de Mayo de 1828. Reglamento de elecciones*, cit., art. 89.

tre los grupos de poder locales. En septiembre de 1851, el prefecto de Puno elevó al Congreso la petición, originada en el colegio electoral de la provincia de Huancané (a la que pertenecía la ciudad de Puno), de poder elegir dos diputados en lugar del único que le correspondía designar sobre la base de las disposiciones de la ley electoral de 1839 vigente en aquella época (cf. tab. 5).¹⁸⁶

El oficio se adjuntaba a las actas de convocación de ese organismo, que se había reunido a comienzos del mes de septiembre para elegir al sucesor de Ramón Castilla, presidente de la república desde 1845, el primero en la historia del Perú independiente que logró entregar pacíficamente la banda presidencial al final de su mandato.¹⁸⁷

Los miembros del colegio electoral recordaban en su petición que ya en 1842 la provincia había elegido a dos diputados, pero que aquel Congreso no había llegado a sesionar a causa de los violentos desmanes acaecidos tras la muerte del presidente Agustín Gamarra; en 1845 habían preferido abstenerse de reivindicar lo que consideraban su derecho, en espera de recibir la aprobación oficial del censo que mientras tanto habían efectuado. En noviembre de 1849 una disposición legal relativa a la provincia de Chota (departamento de Cajamarca), pero «comprensiva á todas las demas provincias» que se hallasen en la misma situación, autorizó a cambiar el número de diputados, poniendo como única condición la de «comprobar previamente con el censo respectivo el número de su población».

En Huancané el censo se había realizado y además fue utilizado para definir el número de conscriptos que la provincia debía mandar al ejército. Dadas estas premisas y puesto que la población alcanzaba los 56.765 habitantes, y que la Constitución vigente (la de 1839) contemplaba la elección de un diputado por cada 30 mil habitantes o fracción superior a 15 mil, en rigor no se necesitaba ningún otro requisito —escribían los miembros del colegio—; a pesar de ello y para prevenir cualquier posible duda o escrúpulo,

¹⁸⁶ ACP, 1851-52, leg. 3, *Asuntos generales pasados a Comisión, Comisión de poderes*, exp. 4. Respecto al número de diputados a elegir, cf. el cuadro de los *Diputados que deben dar las provincias de la República*, en OVIEDO 1861: I, 390-391.

¹⁸⁷ Cf. *Decreto 25 de Octubre de 1850. Se convoca á los colegios electorales*, en OVIEDO 1861: II, 26.

preferían dirigirse al gobierno y esperar su decisión. Confiaban en que se actuaría con justicia respetando los derechos de los ciudadanos de Huancané, además de imponerles obligaciones; si el censo de la población de la provincia había sido aceptado en el caso de la conscripción, era lógico que se calculara también el número de diputados sobre la base de esos mismos datos.

Pasaron algunos años antes de que se tomara en cuenta esta petición y la solución no fue la esperada: un decreto del 2 de mayo de 1854 instituyó la nueva provincia de Puno, sumando distritos que anteriormente pertenecían a las provincias de Huancané, Chucuito y Lampa,¹⁸⁸ a la que corresponderían dos diputados. Huancané, a la que se redujo el territorio y la población, seguiría eligiendo uno solo. ¿A quién favorecía esta solución y por qué se adoptó? No es posible saberlo sin disponer de la documentación relativa, la cual en todo caso difícilmente habría permitido reconstruir todas las fases de la operación. Un rápido control del número de habitantes con que contaban las diferentes provincias involucradas según el censo de 1876 (suponiendo que durante esos veinte años los datos no hubieran cambiado demasiado), permite afirmar que gracias al mecanismo de los «residuos», Puno, Huancané, Lampa y Chucuito, que sumaban 187.408 habitantes pudiendo elegir por tanto seis diputados (uno por cada 30 mil habitantes), a partir de 1855 enviaron a Lima siete representantes, puesto que Puno tenía 56.018 habitantes y por consiguiente podía elegir dos diputados (uno más por esos 16.018 habitantes). Hasta ese momento, dichas provincias habían podido elegir sólo cinco.¹⁸⁹

¹⁸⁸ República del Perú. Dirección de Estadística, *Demarcación política del Perú*, cit., p. 256. Las precedentes composiciones de las provincias de Huancané, Lampa y Chucuito se deducen de los cuadros de las páginas 224-225, 234-235 y 245-246.

¹⁸⁹ Para los datos relativos a la población, cf. el *Resumen del Censo general de habitantes del Perú hecho en 1876*, cit., p. 157. La provincia de Huancané tenía 44.456 habitantes, la de Lampa 44.805, la de Chucuyto 42.129 y la de Puno 56.018. En realidad según estos datos ni Lampa ni Chucuito habrían podido elegir dos diputados, como hacían en el pasado, como hicieron también en 1855 y como seguirían haciendo en los años siguientes (aunque la Constitución de 1860, art. 46, confirmara que se debía elegir un diputado por cada 30 mil habitantes o fracción superior a 15 mil). Evidentemente era muy difícil quitarle a una provincia los derechos adquiridos. Huancané, que pese a las mutilaciones territoriales seguía teniendo más habitantes que Chucuito, siguió eligiendo un solo representante.

Este razonamiento es quizá algo arriesgado, ya que se basa en datos demográficos posteriores al momento considerado, pero en todo caso sirve para demostrar una vez más que la población, de cuyo recuento estaban encargados los organismos locales de tipo electivo sin ningún control por parte del Estado, poco presente en el territorio, constituía un recurso importante desde el punto de vista de la organización del territorio y de la construcción de la representación.

Los colegios electorales se reunían en general un mes después de las elecciones primarias; esta pausa era necesaria para que los electores parroquiales se trasladaran a la capital de la provincia, pero sobre todo para dar tiempo a tomar contactos y establecer las alianzas necesarias a fin de plantear propuestas que pudieran recibir una aprobación unánime o por lo menos la mayoría absoluta. Todo ello dilataba los plazos y demuestra aún más claramente que las elecciones no eran consideradas como un acto, como un mecanismo tendencialmente automático a través del cual la sociedad era representada políticamente, sino más bien como un proceso en el cual los grupos de notables de distintos niveles, parroquial o interparroquial, entraban en contacto, establecían o utilizaban redes familiares o de clientela para hacer reconocer en el ámbito político un poder que ya ejercían en el campo económico y social, y cuyo objetivo final era poner en marcha mecanismos de intercambio y legitimación recíproca entre centros y periferias, ya sea en el contexto regional o nacional.¹⁹⁰

El cambio de escenario de la parroquia a la capital de provincia, y el número limitado de los personajes que componían esa especie de «oligarquía electiva» de los electores parroquiales, subrayan con claridad el pasaje al nivel superior y decisivo del proceso electoral, donde lo que importaba ya no era el número sino la «raison», como diría Gueniffey. El colegio provincial duraba en general dos años, período en el cual podía ser convocado varias veces, dado que cada año se elegía la mitad de las dos cámaras y que con distintos plazos, modificados por la gran inestabilidad política del período, había que elegir también al presidente y al vicepresidente de la República.¹⁹¹

¹⁹⁰ Me remito al respecto a las observaciones de A. Annino y R. Romanelli (1988).

¹⁹¹ Las leyes electorales de 1824 y 1828, así como la de 1851, no indicaban la duración del período en que permanecían en el cargo los electores parroquiales,

Cuando se reunían por primera vez los electores parroquiales para entrar en funciones debían realizar una serie de complejas operaciones. En primer lugar designaban, a viva voz y con mayoría relativa, a los miembros de la mesa ante la cual elegirían luego, esta vez con voto secreto, al presidente, escrutadores y secretarios que debían componer la que después se llamó mesa calificadora, a la cual le correspondía presidir el colegio mientras se controlaban los procedimientos con que las diferentes parroquias habían designado a sus electores. Se trataba en la práctica de una especie de autocalificación y recíproca legitimación, en la que los poderes del colegio eran totales e incuestionables. Si no se encontraban presentes por lo menos dos tercios de los miembros regularmente electos, después de haber llamado a los ausentes y/o impuesto multas a los renuentes, el colegio podía incluso movilizar al subprefecto a fin de convocar a nuevas elecciones totales o parciales en aquellas parroquias cuyos representantes no se habían presentado.

A diferencia de cuanto ocurría en las elecciones parroquiales, en esta fase la ley exigía expresamente el voto secreto, poniendo de relieve el tránsito desde las realidades sociales «primarias», las parroquias, en las cuales el máximo grado de informalidad estaba garantizado por el silencio de la ley, a realidades superiores y más amplias. Las normas en esta materia se irían afinando con el tiempo, introduciendo indicaciones precisas sobre las modalidades de expresión del voto, que, como especificaba por ejemplo la ley de 1849 (art. 50), debía escribirse obligatoriamente «en un octavo de papel blanco», que debía contener solamente el nombre y apellido del sujeto, sin otras indicaciones (títulos, sobrenombres, números), y doblarse en dos partes iguales antes de ser depositado en la urna, bajo pena de anulación del voto. En 1851 en Huancané fueron considerados «viciados» diez votos, siete de ellos porque el nombre del elegido, José Rufino Echenique, aparecía acompañado de otras indicaciones, como «general», «presidente», o «ciudadano», y los otros tres porque los votos habían sido doblados en cuatro, lo que los hacía fácilmente reconocibles.¹⁹²

mientras que las leyes posteriores (de 1834, art. 119; de 1839, art. 75; de 1849, art. 76) fijaban un período de dos años.

¹⁹² ACP, 1851-52, leg. 3, *Asuntos generales pasados a Comision, Comision de Poderes*, exp. 4, cit. Es cierto que en aquella ocasión los 83 votos válidos recibidos por Echenique, sobre 119 presentes, volvían irrelevante la anulación de esos diez.

Una vez constatada la presencia del quórum legal de los dos tercios de electores, el colegio debía elegir internamente (también con escrutinio secreto y mayoría relativa) la mesa permanente, ante la cual se procedería a la votación convocada. Pero antes que nada se trasladaría a la iglesia principal para asistir a la acostumbrada misa, celebrada por el cura de mayor prestigio de la capital de provincia.

A partir de ese momento, es decir cuando tras haberse reunido en el «lugar designado» los electores se dirigían a la iglesia principal, podemos leer el desarrollo del proceso en las actas del colegio electoral de la provincia de Quispicanchis, en el departamento de Cusco, convocado el 26 de febrero de 1834 (cuando estaba vigente la Constitución de 1828 y la correspondiente ley electoral) en Urcos, pueblo capital de la provincia, para elegir el presidente de la República.¹⁹³ La misa del Espíritu Santo fue celebrada por uno de los electores, el sacerdote don Tomás Zuniga, «como mas digno de los concurrentes», quien pronunció además el discurso «análogo a la circunstancia», dispuesto por la ley.

No bien terminada la ceremonia, los miembros del colegio volvieron al lugar de la sesión. Se encontraban presentes 154 electores parroquiales, más de los dos tercios exigidos, pero dado que las actas no especifican nada al respecto, no se puede saber cuál habría debido ser el número total. Según el censo de 1827, la provincia de Quispicanchis contaba con 26.865 habitantes, 23.033 indígenas y 3.832 castas.¹⁹⁴ Calculando entonces un elector por cada 200 habitantes (como disponía la normativa de la época), teóricamente su colegio debía componerse de 134 electores parroquiales. Más allá de las posibles manipulaciones de los datos demográficos tendientes a reforzar el peso de una parroquia al interior del colegio provincial, era la existencia misma de la norma, según la cual cada parroquia debía elegir un representante independiente-

¹⁹³ BNP, SI, D1342, *Actas de las elecciones realizadas en la provincia de Quispicanchis [sic] para el cargo de Presidente de la República. Urcos, Marzo 1° de 1834.*

¹⁹⁴ Datos proporcionados por GOOTENBERG 1991: 124 (cf. además la versión en castellano, *Población y etnicidad en el Perú republicano, siglo XIX. Algunas revisiones*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1995, Documentos de trabajo n.° 71, p. 21), sacados del definido por él como «censo perdido de 1827», una serie de censos locales relativos a 34 provincias (cf. tab. 3).

mente del tamaño de su población, lo que hacía inaplicable la simple relación numérica entre habitantes y electores parroquiales.

El dato más interesante se relaciona en todo caso con la composición del colegio. Son indígenas al menos treinta electores, cuyos nombres aparecen minuciosamente transcritos en las actas. Es el caso de los varios Quispe (Pablo, Mariano, Bernardo, Diego) y de los Condori, Illacambi, Ccaguaya, Incaguaman, Paucicar, Hanco, por citar sólo a algunos. Como en el pasado, probablemente otros sujetos étnicamente indígenas se ocultan bajo apellidos aparentemente españoles.¹⁹⁵ En el fondo esto no debería sorprender, dada la composición de la población (según datos de 1827, en el departamento de Puno, los indígenas representaban el 83,91% de los habitantes), y dado también el hecho de que — como se ha dicho en repetidas ocasiones — la ley vigente permitía que los indígenas analfabetos fueran electores parroquiales. Cabe destacar, sin embargo, que estos indígenas formaban parte de un organismo que ejercía amplios y fuertes poderes, que en aquel momento sesionaban nada menos que para elegir al presidente de la República, y que su presencia significaba en primer lugar que ellos habían sido elegidos por su comunidad originaria como sus representantes naturales y como tales eran reconocidos por los demás miembros del colegio. Aun en el caso de que hubiesen sido elegidos en un proceso electoral de alguna manera irregular, con fraudes y violencia, el hecho es que estaban allí con todos los poderes que la función implicaba.

Herrera había afirmado que en el momento del voto los indígenas analfabetos no eran más que «brazos y manos» manipulados por otros. Este argumento reaparecerá durante una buena parte del siglo en las aulas parlamentarias, expresado por quienes se oponían al voto indio, y se amplificará en las descripciones satíricas y caricaturales de la literatura costumbrista al estilo de Abelardo Gamarra o Clemente Palma;¹⁹⁶ posteriormente lo utilizarán algu-

¹⁹⁵ Cf. lo dicho a propósito en el capítulo II, nota 52.

¹⁹⁶ Me refiero, en lo que respecta a Abelardo Gamarra, a las «escenas electorales» descritas en *Algo del Perú y mucho de Pelagatos* (Lima, 1905), o en *Cien años de vida perdularia* (Lima, 1921); a la pluma de Clemente Palma se debe el personaje Juan Apapucio Corrales, diputado de la imaginaria provincia de Amancaes (cf. BASADRE 1980b: 84-86). Manuel Atanasio Fuentes, en sus *Aletazos del Murciélagos*, denunció las irregularidades del proceso electoral de 1855. Basadre, como «prueba del uso que el historiador puede hacer de los documentos literarios»,

nos observadores políticos como Villarán, aunque en un clima político y cultural profundamente cambiado respecto al período que nos ocupa ahora, y por último será asumido por la escasa historiografía en materia de sufragio, en realidad prácticamente inexistente en lo que se refiere a la primera mitad del siglo XIX.¹⁹⁷

Se ha hecho una costumbre pensar, sin la confirmación de investigaciones históricas, que los indígenas intervenían en las dinámicas electorales como figurantes, o en el mejor de los casos como masa de presión violenta e inconsciente, que votaba sólo «nominalmente» — como escribe Basadre — o que simplemente no votaba. Según Villarán, los indios no utilizaron ni defendieron el derecho a voto que se les otorgaba, y si participaban en las jornadas electorales lo hacían por cuenta de otros, porque «las grandes escoltas de indígenas probaban la popularidad de los candidatos». ¹⁹⁸ No se pretende aquí negar la existencia de manipulaciones o de actos de violencia (muy frecuentes en el área, bajo distintas formas, antes y después de la independencia), o el carácter subal-

cita también la novela *Herencia* (1895) de la escritora indigenista Clorinda Matto de Turner, en la que aparece Sebastián Pancorbo, diputado electo que llega a Lima con poderes legítimos, pero será desplazado por otro candidato con apoyo político en la capital.

¹⁹⁷ Respecto a los estudios sobre elecciones, la lista es muy sencilla, ya que comprende sólo el texto de Basadre, el cual privilegia el período posterior a 1896 por estar interesado políticamente en esa fase. La *Sumaria guía bibliográfica general sobre la historia del sufragio*, publicada como apéndice del libro de Basadre y en las pp. 137-138 del tomo I de la *Introducción a las bases documentales para la historia de la República del Perú: con algunas reflexiones* (2 tomos, Lima, Ediciones P.L.V., 1971) del mismo Basadre, no incluye estudios recientes sobre el tema; señala, sin embargo, además de los trabajos ya citados de J. Silva Santisteban, Víctor Andrés Belaúnde y M.V. Villarán, algunos textos que por autor y fecha corresponderían a la categoría de las fuentes; me refiero al opúsculo de J. A. Miró Quesada, *El sufragio en el Perú*, Lima, Imprenta de *El Comercio*, 1893, y a Perú-Corte Suprema, *Jurisprudencia electoral. Fallo de la Excelentísima Corte Suprema*, Lima, 1913. La bibliografía ofrecida por el reciente libro de S. López Jiménez (1997), confirma el desinterés de la historiografía peruana por el tema de las elecciones liberales; el mismo estudio de López Jiménez, entre sociológico y politológico, no dice mucho de nuevo a propósito de legislación y prácticas electorales decimonónicas. Las elecciones de 1844 en Lima son el tema del artículo de V. Peralta Ruiz (1999: 231-252). En lo que se refiere a la segunda mitad del siglo, tendremos ocasión más adelante de encontrar artículos de C. McEvoy, U. Mücke y V. Peloso.

¹⁹⁸ BASADRE 1980b: 53; M.V. Villarán, «El voto del indio y la geografía electoral», en VILLARÁN 1962: 234.

terno de la población indígena respecto a los otros segmentos de la sociedad, especialmente en las áreas en que su presencia era más débil y donde más dominaba la hacienda. Pero de todas formas resulta inadecuada, reductiva y deformante la imagen, que emerge especialmente de las fuentes parlamentarias, de una sociedad indígena indiferenciada, carente de estratificaciones sociales internas, pasiva y estática, débil y estructuralmente ajena a las dinámicas políticas locales, imagen que no debió de corresponder a la realidad por lo menos durante una buena parte del siglo XIX.

Es cierto que con algunas excepciones, la más notable de las cuales es José Domingo Choquehuanca, de ilustre y poderoso linaje en la nobleza indígena de la provincia de Azángaro, elegido en 1832 senador por el departamento de Puno,¹⁹⁹ ningún indio logró ocupar un escaño parlamentario en Lima durante el siglo XIX; los requisitos no constituían un obstáculo insuperable, ya que no debían de faltar entre las élites indígenas los sujetos que dispusieran de recursos culturales y patrimoniales suficientes, pero ciertamente no era fácil para una persona étnicamente india ganar las elecciones en el ámbito provincial o departamental. Por otra parte nos parece pertinente la observación de Annino en la introducción a la *Historia de las elecciones en Iberoamérica*, en el sentido de que «practi-

¹⁹⁹ La Constitución de 1828, por ejemplo, fue firmada entre otros por José Mariano García Pumacahua, diputado por la provincia de Calca y Lares, y la de 1834 por Faustino Huapaya, diputado por Cañete. Respecto a la elección de Choquehuanca como senador cf. AYARZA 1921 («Personal del Senado de 1829 a 1921», p. 5.) J.D. Choquehuanca escribió el *Ensayo de estadística completa de los ramos económico-político de la provincia de Azángaro en el departamento de Puno de la República Peruana del quinquenio contado desde 1825 hasta 1829 inclusive, formado por el ciudadano José Domingo Choquehuanca, diputado que fue de la M.H. Junta Departamental de Puno*, Lima, Imprenta de Manuel Corral, 1833. A esta obra y a la familia Choquehuanca dedica amplias referencias N. Jacobsen (1993), por ejemplo en pp. 107 ss. y 134 ss. El reconocimiento oficial de don Diego Choquehuanca, acérrimo enemigo de Túpac Amaru, como cacique propietario de la parcialidad Hanansaya de Azángaro, fue efectuado en 1754 por el virrey don José Antonio Manso de Velasco, conde de Superunda. Choquehuanca fue declarado hidalgo y recibió el título de Marqués de Salinas. Cf. al respecto O'PHÉLAN GODOY 1999a: 264. Jacobsen (1993: 83-84, 93) hace notar que la riqueza de los Choquehuanca, la familia más poderosa entre los linajes de caciques enumerados en una lista de 1754 para la provincia de Azángaro, se debía en parte al uso ilegal de tierras y mano de obra pertenecientes a las comunidades indígenas, lo que les costó frecuentes pleitos judiciales ante la Audiencia de Charcas.

car el voto no significa necesariamente aceptar su lógica institucional» (1995: 9-10). Puede ser que los indígenas reunidos en Urcos no llegaran a entender cabalmente el significado de lo que debían hacer, o que no estuviesen interesados en el resultado final del proceso que los involucraba, pero desde luego estaban muy conscientes de la necesidad y de la conveniencia de participar en el juego de las alianzas locales, de negociar su voto a favor de este o aquel sujeto a cambio de la defensa de sus intereses y/o de los intereses de su comunidad de origen. Probablemente eran designadas como electores parroquiales personas de prestigio, reconocidas como representativas por la comunidad, pero también por los demás miembros del grupo de notables de la provincia, en cuanto se les reconocía la capacidad, por ejemplo, de garantizar el pago de los tributos (que en esta fase seguía siendo entendido y recaudado como contribución comunitaria) y de hacer operativo el pacto que hacía de dicho pago la contrapartida del reconocimiento de posesión de las tierras comunitarias.

El único colegio electoral provincial del que disponemos de documentación completa durante un período de tiempo significativo, es el de la provincia de Trujillo, situada en el departamento litoral septentrional de La Libertad, que se había quedado al margen de los procesos de redefinición de las élites indígenas provocados por la gran rebelión de finales del siglo XVIII. En este colegio, entre 1863 y 1877, el pueblo indio de Moche fue siempre representado por sujetos pertenecientes a tres familias indígenas, Ñique, Anguaman y Azavache, la última de las cuales había sido oficialmente reconocida por la Corona a partir de 1675 como titular del cacicazgo de ese pueblo.²⁰⁰

Si esto ocurría en una zona predominantemente «blanca», como era la provincia de Trujillo, es muy probable que en áreas de mayor concentración de población indígena puedan encontrarse testimonios análogos de esta capacidad de conservar y consolidar

²⁰⁰ ADL. División administrativa. Sección Concejo provincial de Trujillo, tomo 4, *Libro de actas parroquiales. Del 13 de octubre de 1861 al 1° de abril de 1879*, passim. A propósito de los Azavache, es muy instructiva la lectura del libro de J. Zevallos Quiñones (1992) y sobre los caciques del pueblo de Moche cf. pp. 141-158. También es probable que el apellido Anguaman fuera el resultado de la contracción de Anco Huaman, linaje que desde 1577 a 1620 había sido titular de aquel cacicazgo.

un poder y un prestigio por parte de las autoridades étnicas, cuyos intereses personales y/o comunitarios se entremezclaban inevitablemente con los de los otros segmentos de la población.

Cumplidas todas las formalidades del caso, los miembros del colegio provincial de Urcos procedieron finalmente a la elección del presidente. Según las leyes vigentes, había que efectuar una doble votación: en primer lugar se votaba en secreto por un candidato que además de cumplir con los requisitos exigidos por la Constitución (haber nacido en el territorio peruano, ser mayor de 30 años, poseer una propiedad que rindiera mil pesos anuales o unos ingresos equivalentes, o ser profesor de alguna ciencia), no fuera «natural ni vecino del departamento»; se debía alcanzar la mayoría absoluta, en caso contrario se procedería a una segunda votación entre los dos ciudadanos que habían obtenido el mayor número de sufragios, y finalmente al sorteo. Terminada esta primera votación, se pasaba a la segunda, que ahora sí podía favorecer a un ciudadano nativo o vecino de una de las provincias del departamento. El mecanismo, sumamente complicado (se eliminaría en las elecciones posteriores), buscaba evidentemente seleccionar personajes que recogieran consenso en todo el país y no sólo candidaturas locales.²⁰¹

Se siguió utilizando durante algún tiempo un procedimiento parecido de doble votación en la elección de senadores: se elegían dos sujetos para cada escaño del senado, uno de los cuales debía ser necesariamente nacido o residente en una provincia distinta de donde se efectuaba la votación.²⁰²

En Urcos las elecciones favorecieron al general Pedro Bermúdez en la primera votación y a Agustín Gamarra en la segunda.²⁰³ Los resultados fueron enviados a Lima, donde le correspon-

²⁰¹ Esta especie de doble elección estaba contemplada en la Constitución de 1828 y en la de 1834 (y en las respectivas leyes electorales), para desaparecer luego a partir de la Constitución de 1839.

²⁰² En este caso la doble elección estaba contemplada por las constituciones de 1828 (art. 25), de 1834 (art. 26) y confirmada por las leyes electorales de 1849 (art. 61) y 1851 (art. 46).

²⁰³ Aquellas elecciones coincidieron con una fase muy agitada de la historia política peruana (que conduciría luego a la conformación de la Confederación Perú-boliviana), en que es particularmente evidente el carácter regional del enfrentamiento entre Bermúdez, fuerte en el departamento de Junín y en la Sierra meridional, y Orbegoso, nativo de Trujillo de origen noble y «blanco», apoyado

día al Congreso realizar el escrutinio final. Si un candidato obtenía la mayoría absoluta se procedía de inmediato a su proclamación, de otro modo el Congreso debía elegir entre quienes habían sacado más votos mediante una serie sucesiva de votaciones y si ninguno alcanzaba la mayoría absoluta se podía llegar al sorteo.²⁰⁴ Llegaban también a Lima las actas de las elecciones senatoriales, cuyo escrutinio y proclamación correspondía al senado (o, por lo menos teóricamente, a las juntas departamentales); en cuanto a los diputados, representantes de las provincias, su proclamación se llevaba a cabo en los mismos colegios electorales de provincia, acompañada de los acostumbrados redobles de campanas y el *Te Deum* de acción de gracias; se debía enviar copias de las actas no sólo a los electos sino también a la cámara de diputados, donde la comisión de poderes, compuesta de elementos sorteados entre los diputados, se encargaba de aprobarlas (se elegía la mitad de ambas cámaras, como ya hemos dicho).

A partir de 1839, entonces, las leyes electorales sustrajeron el acto conclusivo y decisivo a los colegios electorales de provincia, organismos omnipotentes en el ámbito local, al establecer explícitamente que ellos no podían dictaminar la validez o invalidez de los procedimientos electorales o las cualidades personales de los diputados, tarea que le correspondía a las cámaras.²⁰⁵ La introducción de esta norma, tendiente en realidad a evitar la interferencia de otros poderes en las elecciones, en primer lugar del poder ejecutivo, fue luego duramente criticada; las cámaras abusaban de dicha norma, porque gracias a que cada dos años se elegía sólo la mitad de ellas, según Basadre «tomaron la costumbre de incorporar a los partidarios de la mayoría dominante, así como la de descartar a los adversarios». Esta afirmación simplifica demasiado

sobre todo en los ambientes de Lima y de la costa norte. Al respecto cf. BASADRE 1970, tomo III, cap. XVIII.

²⁰⁴ A propósito de los procedimientos para la elección del presidente, cf. por ejemplo los arts. 70-76 de la Constitución de 1834.

²⁰⁵ Cf. el art. 53 de la ley electoral de 1839, y el art. 54 de la de 1849. La norma sería confirmada por la Constitución de 1860, cuyo art. 85 disponía que las cámaras legislativas eran las únicas competentes en materia de validez o anulación de las elecciones y de la posesión de requisitos por parte de los electos. Especificaba además que en las actas redactadas por los colegios electorales de provincia se podía señalar, a petición de uno o más electores parroquiales, cualquier circunstancia considerada digna de mención.

las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, que a menudo eran muy conflictivas, y transmite la imagen de un gobierno que siempre podía controlar los resultados de las elecciones.²⁰⁶

Volveremos más detenidamente a esta cuestión. Por el momento cabe notar que la crítica a las «infinitas miserias de las calificaciones» (MANZANILLA 1903: XIX) emergió especialmente después de aparecer en la escena peruana el fenómeno de las dualidades, un «producto indígena y exclusivo del Perú», como lo definiría algunos años más tarde un diputado.²⁰⁷

Se trataba de un conjunto de prácticas, del todo ilegales, en virtud de las cuales en las fases iniciales, y a veces también en las finales, el proceso electoral se desdoblaba, dando origen a dos o más procesos paralelos y a dos o más electos para un mismo escaño parlamentario; cada uno de ellos se presentaba luego a la respectiva cámara y la decisión final la tomaba la comisión de poderes. Antes de 1860 el fenómeno debió de ser aún poco frecuente, o poco divulgado, por lo menos a juzgar por el tono de sorpresa con que el 12 de junio de 1855 se señalaba en las páginas de *El Heraldo de Lima* la presencia en el Congreso de diputados elegidos en procesos duales, definidos por el anónimo cronista, entre broma y escándalo, como «mellizos».²⁰⁸

Ensayos de sufragio universal y directo

Las elecciones de 1855 fueron excepcionales, no tanto por la presencia de diputados «duales», sino porque por vez primera se votó mediante sufragio universal y directo. Las nuevas normas estaban contenidas en un decreto promulgado en febrero de aquel año por

²⁰⁶ BASADRE 1980b: 31. Algunas consideraciones parecidas sobre las relaciones entre el ejecutivo y el Congreso en la segunda mitad del siglo propone U. Mücke, según el cual «no party and no president had the capacity to impose their decisions in congress», cf. MÜCKE 2001: 337.

²⁰⁷ Cf. Congreso Ordinario de 1891, *Diarios de los Debates de la Cámara de Diputados*, Lima, s/e, 1891, p. 520.

²⁰⁸ *El Heraldo de Lima*, 12.6.1855, p. 2. Se trataba de una hoja de inspiración liberal, entre cuyos redactores aparecían personajes del calibre de Toribio Pacheco, de quien se publicaron en 1854 las *Cuestiones constitucionales*, y Luciano Benjamín Cisneros, ambos (junto al futuro presidente Manuel Pardo) redactores de la *Revista de Lima*, órgano de la *intelligenza* liberal-moderada, culta y progresista, de la capital; la «Revista» se publicó entre 1859 y 1861, precisamente en el período en que se elaboraron la Constitución de 1860 y la nueva ley electoral.

el gobierno provisorio (el «gobierno de la moralidad») presidido por Ramón Castilla, del que formaban parte exponentes destacados del liberalismo, como Domingo Elías, Pedro Gálvez y Manuel Toribio Ureta.

La nueva ampliación del derecho a voto y la introducción del sufragio directo parecían una recompensa por la amplia y extendida participación popular en la sublevación que acababa de derrocar al presidente José Rufino Echenique; pero al mismo tiempo representaban la culminación de una de las estaciones más intensas del liberalismo peruano. En la explosión «jacobina» del bienio 1855-1857, muy pronto controlada y moderada por el compromiso de 1860, confluyeron dos procesos que se habían puesto en marcha a comienzos de los años cuarenta.

Por un lado los crecientes recursos fiscales generados por la entrada en escena del «factor guano» permitieron financiar una burocracia civil y militar capaz de extender y reforzar la presencia del Estado en el territorio, favoreciendo por otro lado, a través de distintos mecanismos,²⁰⁹ la formación de una nueva élite concentrada fundamentalmente en Lima y la región costera, vinculada a interlocutores financieros y comerciales extranjeros y consciente de la necesidad de modernizar la sociedad y la economía y de estabilizar las instituciones a fin de fomentar el crecimiento económico.

A partir de la primera presidencia de Ramón Castilla (1845-1851), el «Caudillo nacional» al que Basadre atribuye el mérito de haber inaugurado el período del «apaciguamiento nacional»,²¹⁰ se abrió entonces una fase de reformas, que prosiguió luego en la primera parte del gobierno de su sucesor, José Rufino Echenique. La transmisión pacífica del mando y el apoyo otorgado al nuevo presidente por su antecesor fueron interpretados por la comunidad financiera y comercial internacional como una demostración

²⁰⁹ Me refiero en primer lugar a la consolidación de la deuda interna, pero también a la indemnización a los propietarios de esclavos liberados y a las subvenciones estatales a la utilización de los *coolies* chinos que sustituyeron a los esclavos en las plantaciones costeras de caña de azúcar y en las islas de guano.

²¹⁰ Este es el título de los cuatro capítulos en BASADRE 1970, tomo III, que se refieren a los años 1845-1851. En realidad las dinámicas que permitieron la «pax castillista» han sido poco estudiadas hasta ahora, como recuerda C. McEvoy, para la cual la progresiva pacificación se alcanzó gracias al dinero del guano y a un sistema de lealtades y compromisos políticos hasta ahora poco conocido; cf. McEvoy 1997: 33.

de la creciente estabilidad y credibilidad del país andino en la época del guano. En aquel período fueron promulgados los nuevos códigos civil y penal, que garantizaban la propiedad privada y la libertad de industria, se firmaron tratados comerciales con Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia y se suprimieron las elevadas tarifas aduaneras vigentes hasta ese momento. La Constitución de 1856 procedería luego a abolir los fueros (eclesiástico y militar) y una serie de otros privilegios corporativos, establecería la subordinación del ejército a la Constitución y a las leyes y la responsabilidad de los ministros y del Congreso en materia de empleo de los recursos fiscales.²¹¹ Junto a Castilla emergía (pero a menudo en conflicto con él) una nueva generación, nacida o de cualquier forma educada después de la independencia y atenta a las sugerencias que venían de la nueva oleada revolucionaria europea, cuyos exponentes habían tenido su prueba de fuego ya en 1849 con ocasión del debate entre Herrera y Gálvez a propósito del sufragio de los indios analfabetos. Entre 1849 y 1851, en el contexto de la campaña electoral que llevaría a la presidencia a Echenique, apareció en escena una forma embrionaria de partido político, el Club Progresista, que apoyó a Domingo Elías, primer candidato civil en la historia republicana. Desde las páginas de su periódico *El Progreso* el club lanzó un programa que contemplaba entre otras cosas el sufragio directo.²¹² En aquellos años, especialmente en Lima, la vida asociativa se fue enriqueciendo y articulando con la aparición de un buena cantidad de clubes sociales, patrióticos o recreativos, de asociaciones profesionales, de estudio y académicas, a través de las cuales la élite peruana comenzaba a tejer nuevos vínculos sociales y a elaborar de manera autónoma nuevas interpretaciones críticas de la vida pública.²¹³

²¹¹ Cf. al respecto GOOTENBERG 1997: 223-241.

²¹² La personalidad y las múltiples actividades económicas y políticas de D. Elías aparecen descritas en P. Blanchard (1996: 157-176), que lo define como un ejemplo del «hombre de transición», precursor de una era de «modernización tradicionalista» que se desarrollaría plenamente a partir de la elección a presidente de Manuel Pardo (1872), líder y fundador del Partido Civil, del cual el Club Progresista de Elías constituyó uno de los núcleos centrales. La definición del período «civilista» como modernización tradicionalista es de F. de Trazegnies (1987: 105-112).

²¹³ Es lo que afirma C.A. Forment (1999: 213-214). Entre 1830 y 1845 surgieron en el Perú diez asociaciones de diferentes tipos (sobre todo de caridad y

En diciembre de 1854, Manuel Toribio Ureta firmó junto a Castilla el decreto de abolición de la esclavitud, inmediatamente sucesivo al del mes de julio del mismo año que había suprimido el tributo indígena. Eran medidas dictadas en parte por razones de conveniencia política, posibilitadas por el auge del comercio guanero (gracias al cual se pagaron las indemnizaciones a los propietarios de esclavos) y, por otro lado, de incierta aplicación. En realidad el tributo se siguió recaudando en las regiones del interior y se restablecería en 1866 bajo la forma de contribución personal sin connotaciones étnicas.²¹⁴ Más allá de las situaciones contingentes, se trataba de todos modos de medidas que asumían una gran relevancia y que reflejaban el clima político y cultural del país.

En vísperas de las elecciones de 1855 se publicó en la capital *El gobierno de la libertad*, del chileno Francisco Bilbao, quien era partidario del ejercicio directo del poder por parte de la asamblea popular que debería nombrar un tribunado vinculado al pueblo por un mandato imperativo. Aparecieron algunos diarios (*El Porvenir*, *La Actualidad*, *La Revolución*) tan efímeros como ardientemente democráticos, en los que se expresaba la juventud radical de la capital.

El gobierno de Echenique, iniciado en 1851 bajo los mejores auspicios, suscitó muy pronto un creciente descontento por su política internacional (débil frente a Ecuador y sobre todo ante Bolivia) y por su política interna; en este frente las críticas apuntaban a algunas medidas represivas, pero fundamentalmente a la consolidación de la deuda interna y su parcial conversión en deuda externa, con la que habría favorecido escandalosamente a un grupo relativamente reducido de personajes (comerciantes, lati-

beneficencia, pero también logias masónicas, compañías de bomberos, grupos católicos, organizaciones educativas, sindicatos de artesanos, clubes sociales, recreativos y atléticos, sociedades literarias, científicas y académicas, compañías de seguros, agencias de desarrollo rural, clubes electorales, etc.), otras 55 aparecieron entre 1846 y 1855, otras 146 entre 1856 y 1865, otras 371 entre 1866 y 1879. C. A. Forment proporciona datos muy detallados y un análisis más detenido de las distintas tipologías de asociaciones, clubes políticos y periódicos, en su reciente libro *Democracy in Latin America 1760-1900...* (2003), capítulos 6, 8, 10, 12, 14 y 16.

²¹⁴ Cf. BONILLA s/f: 20. El decreto de abolición de la esclavitud fue consecuencia de la promesa de Echenique de liberar a los esclavos que se integraran a sus tropas; las ganancias del guano sirvieron también para fomentar la importación de *coolies* chinos, que sustituyeron a los esclavos en las plantaciones de azúcar y en las islas de guano.

fundistas, funcionarios públicos y militares) vinculados con el presidente y con la élite de la capital.²¹⁵

La revuelta iniciada en 1853 por Domingo Elías y apoyada por Castilla y una buena parte de los principales exponentes liberales, se extendió progresivamente en 1854 a todo el país. Como escribe Basadre (1929: 44), si las causas inmediatas de la rebelión eran evidentes, en el banquillo de los acusados se sentaba toda la vieja generación de burócratas y militares junto a un modo ya inadecuado de gobernar y entender el futuro del país.

En el clima de expectación y necesaria refundación que siguió a la victoriosa conclusión de la revuelta se promulga el decreto de 1855 que reglamenta la elección de diputados a la Convención nacional y que otorga el voto a todos los «varones mayores de 21 años que han nacido en el Perú, ó que estén domiciliados en él [...]» (art. 9). Quedaban excluidos de la inscripción en el registro cívico los sacerdotes y todos aquellos que, por estar impedidos físicamente o por «falta de probidad», fueran calificados como personas no dignas de confianza por las leyes y por el código (promulgado en julio de 1852). Pero quedaban marginados también —lo que demostraba la profundidad de la ruptura provocada por el reciente conflicto— los partidarios de Echenique condenados al exilio por los decretos del gobierno provisorio y los miembros del Congreso, del gobierno y del ejército que desde el 20 de marzo de 1851 al 5 de enero del año siguiente (o sea en el período en que el presidente depuesto había permanecido en su cargo) «no han servido de manera alguna á los pueblos en la causa de su moralidad y de sus derechos» (art. 11, inciso 1).²¹⁶

²¹⁵ Según A. Quiroz (1987b: 76-77) se trataba en total de 2.028 personas, 126 de las cuales habrían acumulado 2/3 del valor de la deuda consolidada. Un estudio realizado en 1855 por una comisión nombrada por Castilla comprobó que aproximadamente la mitad de la deuda reconocida era «cuestionable» con relación a los requisitos fijados por las leyes en esta materia, promulgadas en 1847, 1848 y 1850 (cf. BASADRE 1970: III, 172-175); el gobierno de Castilla no se negó en todo caso a pagar dicha parte de la deuda. Duramente criticada por Bonilla, según Quiroz y Gootenberg (1997: 223 ss.) esta operación perseguía en realidad el objetivo de crear una burguesía nacional de inspiración liberal que condujera al país por la ruta del progreso. De cualquier forma, la consolidación permitiría recuperar la credibilidad del país en el mercado financiero de Londres, del cual el Perú había quedado excluido desde la independencia (KLARÉN 2000: 164).

²¹⁶ Cf. *Decreto de 5 de Febrero de 1855. Reglamento de elecciones*, en OVIEDO 1861: II, 41-42.

De la compilación del registro se encargaba una junta compuesta por el gobernador (cuya presencia no era indispensable), el juez de paz, el párroco y cuatro ciudadanos nombrados por los anteriores y elegidos entre los «propietarios territoriales ó jefes de algun establecimiento científico ó industrial»; a ellos les correspondía inscribir a los ciudadanos que se presentaran ante la junta cumpliendo con los requisitos mínimos y entregarles sus respectivos boletos.

En la mañana del 15 de abril de aquel año todas las personas con derecho a voto tendrían que reunirse en la plaza principal de la parroquia a la que pertenecían y, ante una mesa transitoria compuesta por el juez de paz y los cuatro ciudadanos que habían integrado la mesa del registro, deberían designar escribiendo sus nombres en una papeleta blanca a los siete miembros de la junta receptora de sufragios (un presidente, cuatro escrutadores, dos secretarios); se votaría ante esta junta para elegir a los diputados que la provincia a la que pertenecía la parroquia debía enviar a la Convención nacional: uno por cada 30 mil habitantes y fracción superior a 15 mil, y en todo caso uno por cada provincia.

Cabe destacar un aspecto de este primer acto electoral: podían votar para la junta receptora todos los ciudadanos habilitados que «están presentes en la plaza electoral» (art. 24); en el caso en que los concurrentes fueran muy numerosos, la votación podría proseguir al día siguiente hasta las cuatro de la tarde, hora en que el presidente de mesa tendría que dar por finalizadas las operaciones, realizar el escrutinio y proclamar a los elegidos. Estos procedimientos recuerdan el reglamento sanmartiniano de 1822 (al que se ha aludido antes), el cual atribuía relevantes poderes a una junta presidida por el alcalde y compuesta por «12 entre los primeros ciudadanos que se congreguen». El resultado era semejante: la junta receptora, cuya composición podía ser decisiva desde el punto de vista de la regularidad y los resultados de la votación y que de todos modos ejercía el poder de otorgar el derecho a voto a quienes se consideraran injustamente excluidos del registro cívico, era elegida por los presentes sin que la ley estableciera un número mínimo de votantes o un porcentaje mínimo respecto al total de los electores de la parroquia necesario para reconocer la validez de la elección.

De hecho se autorizaba lo que posteriormente sería definido como la «toma de las mesas», es decir la práctica, a menudo violenta, mediante la cual uno de los bandos contrapuestos «ocupaba» la plaza donde se desarrollaba la elección expulsando al bando opuesto y monopolizando la mesa definitiva, con lo que podía condicionar a su gusto todo el proceso electoral. En los años siguientes la toma de las mesas, junto a las dualidades, se convertiría en uno de los argumentos más utilizados por parlamentarios que criticaban las leyes electorales vigentes, atribuyendo la culpa de sus excesos a los adversarios y olvidando en el calor de la polémica que debían su propio escaño a procesos electorales igualmente viciados.

Lo que aquí se quiere poner de relieve es que la norma misma, con sus disposiciones y aún más con sus silencios, terminaba por tolerar tácitamente dichas prácticas, dando la impresión de que la ley confiaba la definición de un momento tan importante del proceso electoral al libre juego de los bandos opuestos, limitándose en realidad a garantizar que las consolidadas supremacías sociales se tradujeran en jerarquías políticas. Lo mismo se podría decir de la mucho más longeva ley electoral de 1861, la cual no establecería ni una duración mínima ni un número mínimo de votantes necesarios para convalidar la elección de la mesa definitiva, limitándose a disponer que, una vez instalada la mesa momentánea, «se procederá en el acto á elegir la mesa permanente».²¹⁷

Pero por otro lado la ley era prolija y llena de minuciosas prescripciones en lo que se refería a la forma del «tabladillo» que se debía levantar en la plaza para los componentes de la mesa, la posición de las dos tablas a colocar en el tabladillo, el tamaño de la urna donde se depositarían, dobladas en cuatro, las papeletas blancas que el presidente entregaba a cada votante tras haber controlado su boleto y cotejado el número con el registro cívico, una copia del cual quedaba en su poder. Quien no sabía escribir podía dictar a uno de los escrutadores los nombres de las siete personas que quería elegir. Probablemente surgió la duda de posibles fraudes, porque una circular del 2 de abril de aquel año disponía que los analfabetos podían hacerse acompañar por una persona de su con-

²¹⁷ Art. 13 de la ley electoral de 1861, en *La Constitución del Perú. Leyes y resoluciones dictadas por los Congresos de 1868-1870- 1872- 1873*, cit., p. 291.

fianza que les leyera los nombres escritos por el miembro de la mesa, para estar seguros de que se trataba de los mismos que había dictado.²¹⁸ Es evidente que el secreto del voto, que la ley no mencionaba explícitamente, no se contaba entre las preocupaciones principales.

Elegida la junta receptora, al día siguiente debían comenzar las elecciones, precedidas por la asistencia en masa a la acostumbrada misa solemne. En este momento, quien se considerara injustamente despojado del derecho a voto podía presentarse ante la junta, la cual debía decidir «concienzuda y publicamente» si permitía votar al excluido. Tal como en la primera votación, también ahora los analfabetos podían votar a viva voz.

Después de un mínimo de ocho y un máximo de diez días (sólo si habían votado 4/5 de los inscritos y no antes del atardecer del tercer día, la votación podía darse por terminada anticipadamente) el presidente terminaba las operaciones y la junta efectuaba el escrutinio; se enviaban las actas a la capital de la provincia, donde el 15 de mayo se reuniría un jurado electoral, compuesto por al menos dos tercios de los presidentes de todas las juntas receptoras de sufragios de la provincia, la cual debería realizar el recuento definitivo y la proclamación de los electos, para dar paso al infaltable *Te Deum*. Como de costumbre, el jurado no podía pronunciarse con relación a la validez de las elecciones, cuyas actas definitivas se enviarían a Lima para que la misma Convención, una vez instalada, deliberara sobre la materia.

La ley electoral aprobada por la Convención en 1857, tras la promulgación de la nueva Constitución de 1856, mantenía muchos elementos en común con el reglamento de 1855, y sobre todo confirmaba el sufragio directo. Pero presentaba también algunas novedades dignas de nota. En primer lugar definía de manera más detallada, pero no mucho más selectiva, al ciudadano dotado de derechos políticos, el cual para poder votar debía saber leer y escribir o ser «jefe de taller» o poseer un bien raíz o encontrarse en retiro del ejército o de la armada (art. 2).²¹⁹

²¹⁸ Circular 2 de Abril de 1855. Sobre sufragio de las personas que no sepan leer, en OVIEDO 1861: II, 50-51.

²¹⁹ Ley 6 de Febrero de 1857. Reglamento de elecciones, en OVIEDO 1861: II: 52.

Las nuevas normas plantearon algunas dudas a propósito del derecho a voto de los indígenas analfabetos, por lo que el alcalde del Cusco, Francisco Garmendia, pidió aclaraciones al gobierno mediante oficio fechado el 2 de junio de 1858. Las leyes y decretos de los primeros años después de la independencia — escribía el alcalde — reconocieron a los indios la propiedad de las tierras que poseían en las comunidades, que deberían repartirse entre ellos; en realidad esto no se había hecho y los indios seguían siendo simples usufructuarios de las tierras, sin poder venderlas o dejarlas en herencia; ya que la nueva ley disponía que para poder votar había que saber leer y escribir o gozar de una propiedad, ¿cómo se procedería con los indios analfabetos, que por supuesto no cumplían ni siquiera con los otros dos requisitos contemplados por la ley?

La cuestión fue sometida al parecer del fiscal de la nación, José Simeón Tejada, el cual dictaminó el 2 de diciembre de 1858 que la ley del 31 de marzo de 1828 había reconocido sin duda alguna a los indígenas como propietarios de sus tierras; el hecho de que ésta no se hubiera aplicado no anulaba su validez, por lo tanto los indígenas analfabetos podían seguir votando, en cuanto propietarios. Sobre la base del parecer de Tejada se dictó la resolución del 4 de febrero de 1859 que debía servir además como norma general en situaciones parecidas. Los indígenas de las comunidades y aldeas que explotaban todavía sus tierras de forma preferentemente comunitaria pudieron entonces seguir votando (BASADRE 1970: IV, 376-377).

En 1857 se confió a las municipalidades el encargo de compilar el registro cívico y se estableció asimismo que la mesa provisoria ante la cual se elegiría la mesa receptora que presidía el acto electoral debía estar compuesta por miembros de la municipalidad. Recordemos que la nueva Constitución había restablecido los municipios, abolidos por lo menos formalmente en 1839 por la Constitución de Huancayo; una específica ley del mismo año dictaminó que debían existir organismos municipales electivos en todas las capitales de distrito y en todo caso en cada núcleo que contara con más de mil habitantes; en el caso de las localidades más pequeñas, la municipalidad más cercana nombraría para ellas agentes municipales.²²⁰ Otra ley de 1856 enumeraba detalladamente los 699 nú-

²²⁰ Ley 29 de Noviembre de 1856. Ley orgánica de Municipalidades, en OVIEDO 1861: II, 409-423.

cleos donde había que instituir municipios;²²¹ cabe notar que precisamente durante aquel año habían sido ascendidos al rango de capital de distrito 175 pueblos, incluyéndolos automáticamente entre los que podían disponer de un organismo municipal prescindiendo del tamaño de su población.²²²

Habría que preguntarse si la multiplicación de los distritos y la amplia difusión de las municipalidades se debían únicamente a la fe liberal en las virtudes del autogobierno local, o también a la necesidad de reconocer la fuerza de los pueblos y premiar su decisiva contribución a la victoria sobre Echenique. Pero sobre esto volveremos más adelante.

Puesto que la ley reglamentaba distintos tipos de elecciones, de los miembros de las municipalidades y de las juntas departamentales, de los representantes en el Congreso y del presidente y vicepresidente de la República, elecciones que podían además coincidir cronológicamente, se decidió que en tales casos se usarían papeletas con números diferentes (una para las municipales, dos para los diputados departamentales, tres para el Congreso, cuatro para el presidente y vicepresidente) a depositar en otras tantas urnas, marcadas cada una de ellas con los respectivos números. No había elecciones de diputados y senadores, sino sólo de «representantes», ya que la Constitución (art. 56) disponía que una vez reunido el Congreso se sorteaba la mitad de los representantes que iban al senado y la otra mitad a la cámara de diputados. Sistema que suscitó no pocas críticas, porque no garantizaba una representación justa y tampoco la presencia de todos los grupos de poder local en el seno de una u otra cámara.

Ciertos aspectos eran similares a los contemplados por la ley de 1855, como los largos plazos de votación, la misa al comienzo de las elecciones parroquiales y el *Te Deum* final, tras la proclamación de los electos por parte del jurado electoral de provincia. Era también muy similar la detallada descripción de los objetos del tabladillo e incluso de los movimientos que debía efectuar el elector: acercarse al presidente de mesa por el lado derecho, mostrarle el boleto en el cual un escrutador debía trazar una línea después de

²²¹ Ley 29 de Diciembre de 1856. Ley transitoria de Municipalidades, en OVIEDO 1861: II, 423-429.

²²² La lista de los 175 Distritos que se legitimaron el año de 1856 en virtud de la ley dictada el 29 de diciembre de dicho año y sancionada en 2 de enero de 1857,

cotejarlo con el registro, a fin de evitar que pudiese ser utilizado en otra mesa. Luego el presidente le entregaría una o más papeletas blancas, según de cuántas elecciones se tratase, que el votante compilaría apoyado en otra mesilla colocada a tres varas de distancia de la primera, a espaldas de los componentes de la mesa. Enseguida metería cada papeleta en la urna correspondiente, retirándose por la parte opuesta tras recoger su boleto. Era casi un guión de obra de teatro, cuya puesta en escena debió de haber sido más bien caótica, dado que las normas recién promulgadas y las tensiones políticas del momento aseguraron una copiosa participación.

Algunos documentos relativos a elecciones celebradas en los años en que permaneció vigente el sufragio directo permiten percibir más claramente el modo en que se desarrollaban. En la parroquia de Macari (provincia de Lampa, departamento de Puno) las elecciones de la Convención nacional comenzaron el 24 de abril de 1855. Las actas empiezan refiriendo el momento en que, una vez elegida la junta receptora de sufragios, los ciudadanos se dirigieron a la iglesia parroquial para asistir a misa.²²³ La composición de la junta debe de haber provocado algunas dificultades, porque dos de los electos se habían negado a integrarse a ella, uno por enfermedad y el otro, el sacerdote doctor don Felipe Santiago Urquiza, porque estaba muy ocupado en una parroquia cercana que en aquel momento no contaba con asistencia espiritual. La ley no permitía por ningún motivo ausentarse de los deberes electorales, pero el presidente de mesa, de acuerdo con los demás miembros, decidió aceptar las justificaciones aducidas, pues todos conocían el grave estado de salud del primero y los compromisos pastorales del segundo.

Finalizada la misa, el personal de la mesa ocupó su lugar en el tabladillo y dio comienzo a las operaciones de voto: el presidente recordó que se votaba para elegir dos diputados propietarios y el suplente que le correspondía a la provincia, según la ley de 1855 (art. 33),²²⁴ cuyos nombres había que escribir en una sola papeleta;

por la que se señalaron los distritos de la República que debían tener municipalidades, está en República del Perú. Dirección de Estadística, Demarcación política del Perú, cit., pp. 263-264.

²²³ ACP, 1855.56.57, leg. 3, Actas de elecciones de Diputados por Arequipa, Ayacucho, Cuzco, Huancavelica, Moquegua, Puno.

²²⁴ Conforme a dicho artículo se elegía un diputado por cada 30 mil habitantes, o fracción superior a 15 mil, y en todo caso uno por cada provincia. La ley

manifestó además que los analfabetos podían votar «verbalmente», según lo contemplado por la ley y por la circular posterior. Desde aquel momento en adelante las actas no son más que una larga lista de nombres, escritos de manera cada vez más sumaria y aproximativa; como se podía prever tratándose de una parroquia andina de la provincia de Puno, muchos son apellidos indígenas. Por ejemplo en Quilcato, viceparroquia de Pararca (provincia de Parinacohas, departamento de Ayacucho) encontramos en la mesa de las elecciones celebradas en diciembre de 1859, presidida por un tal Mariano Vizcardo, a un secretario que se llamaba Mariano Vizcaya y al escrutador Miguel Sapayalli, ambos indígenas.²²⁵

En Macari se realizaba al final de cada jornada un escrutinio parcial y los resultados se leían a viva voz. Dadas la complejidad de las operaciones y la gran cantidad de ciudadanos habilitados para votar, a los que la ley permitía presentarse incluso varios días después de la convocación inicial, las votaciones eran necesariamente largas, y en efecto se prolongaron hasta el 1 de mayo. Cuando hubieron votado 637 ciudadanos, equivalente a más de los cuatro quintos del total de los inscritos en el registro cívico, el presidente dio por terminadas las operaciones de voto. Las actas no especifican cuántas eran en total las personas con derecho a voto, pero es fácil deducir que debían de ser algo menos de 795, dado que los 637 votantes eran más de los cuatro quintos. No sabemos con cuántos habitantes contaba la parroquia en ese momento, pero se sabe que en 1876 el distrito de Macari tenía 4.500 habitantes, 2.473 de los cuales eran varones.²²⁶ Cotejando los datos de los vo-

electoral de 1855 (art. 34) disponía que por cada dos diputados propietarios se eligieran dos suplentes, y las que pudieran elegir sólo un diputado elegían de todas formas un suplente; a ellos les correspondía sustituir al «propietario» que no podía participar en las sesiones del Congreso, que en general duraban tres meses. Había normas parecidas en todas las constituciones y/o leyes electorales precedentes. No se elegía nunca en el cargo de suplente a quien hubiese obtenido la mayor cantidad de votos después del electo, sino a un candidato expresamente destinado a desempeñar ese papel.

²²⁵ ACP, 1860 y 1861, leg. 1, *Actas de elecciones*, exp. 1, *Provincias de Apurímac, Ayacucho y Cuzco: Copia del Registro Cívico correspondiente a la viceparroquia de Quilcato que la Municipalidad dirige a la mesa receptora conforme a la ley* (incluido en las Actas de las elecciones que se celebran del 14 al 16 de diciembre de 1859, de donde saco lo dicho en el texto a propósito de la composición de la mesa receptora de sufragios).

²²⁶ Cf. *Resumen del Censo general de habitantes del Perú hecho en 1876*, cit., p. 116.

tantes de 1855 con los del censo de 1876 y suponiendo que el territorio de la parroquia correspondía exactamente al del distrito y calculando además que los varones mayores de 21 años eran aproximadamente la mitad del total, podemos deducir que los inscritos de 1855 representaban aproximadamente el 64% de los varones adultos.

En Huancarqui, parroquia de la provincia de Castilla, departamento de Arequipa, las votaciones empezaron el 17 de abril de 1855 y terminaron el día 28, cuando habían votado 530 ciudadanos, pero las actas (también aquí se trataba de una larga lista de nombres, muchos aparentemente indígenas) no dicen nada a propósito del número total de inscritos. Dado que se votó durante los doce días permitidos, no podemos deducir si habían votado por lo menos cuatro quintos de los electores, ni calcular la posible relación entre habitantes, inscritos y votantes.²²⁷

Se volvió a votar entre finales de 1859 y el mes de enero de 1860, esta vez sobre la base de la ley de 1857, para elegir un nuevo Congreso. Tras la promulgación de la Constitución de 1856, que había suscitado críticas de distintos sectores y especialmente del clero y el ejército, las posiciones de Castilla y de los liberales se habían ido distanciando, mientras en el frente conservador ganaba cada vez más terreno Bartolomé Herrera, quien había sido nombrado obispo de Arequipa. Después de la violenta conclusión de las actividades de la Convención nacional, clausurada por un cuartelazo cuando ya sesionaba desde hacía más de dos años, la situación política se estaba volviendo cada vez más tensa, complicada además por las revueltas de Ayacucho y Arequipa y los nuevos conflictos fronterizos con Ecuador y Bolivia.

Anteriormente el Congreso, elegido en 1858, había proclamado a Castilla presidente de la República, pero no consiguió implementar la reforma de la Constitución y terminó enfrentándose duramente con el presidente, amenazando incluso declarar vacante la presidencia. Aprovechando una maniobra inconstitucional del Congreso que, clausuradas las sesiones en mayo de 1859, se autoconvocó para el 28 de julio sin respetar la norma que otorgaba al presidente la facultad de convocar a las cámaras, éste lo

²²⁷ ACP, 1855.56.57, leg. 3, *Actas de Elecciones de Diputados por Arequipa, Ayacucho, Cuzco, Huancavelica, Moquegua, Puno*.

clausuró y convocó a nuevas elecciones. Se estableció luego que en el momento de la votación los presidentes de mesa deberían consultar a los electores sobre si otorgaban a sus representantes las más amplias facultades para proceder inmediatamente a la reforma de la Constitución, antes del sorteo que los destinaría a las dos cámaras, de diputados y de senadores.²²⁸

El resultado fue muy explícito al respecto. Las elecciones de 1860 contaron con una participación popular al parecer multitudinaria: según los datos hechos públicos en el curso de la tercera sesión del Congreso, el 31 de julio de 1860, votaron en total 707.955 ciudadanos (la casi totalidad de los varones mayores de 20 años, que en 1876 serían 782.014), y 520.979 de ellos otorgaron a sus representantes el poder de proceder a la reforma de la Constitución.²²⁹

Por ejemplo en Pulla, un pueblo de la provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho, votaron 441 de los 471 ciudadanos inscritos en el registro cívico y todos ellos, al ser requeridos individualmente por el presidente de mesa, aprobaron la reforma de la Constitución a fin de disponer lo más «conveniente al bien del país». Así por lo menos afirman las actas, que comienzan anotando diligentemente junto al nombre de cada votante el número de su certificado electoral; a medida que aumentan las páginas y los nombres (obviamente muchos son indios) los números van desapareciendo o reaparecen a veces sólo al comienzo de cada jornada de votaciones, para luego desaparecer nuevamente.²³⁰ Tampoco en esta ocasión disponemos de datos sobre el tamaño de la población, pero el hecho de que en 1876 Pulla contase con 1.175 habitantes, 552 de los cuales eran varones, lleva a pensar que en 1860 el electorado del pueblo fue de alguna manera... sobrealzado (!).

Y no es el único caso. En la provincia de Quispicanchis (departamento del Cusco), que según los datos de 1876 tenía 20.371 habitantes, de los cuales 10.239 varones, las actas del jurado pro-

²²⁸ El análisis de esta compleja cuestión aparece en BASADRE 1970: IV, cap. L, 189-204.

²²⁹ *Diario de los Debates, 1860. Congreso*, Lima, s/e, s/f [c 1860], p. 13. Los datos por clase de edad, relativos a los habitantes, conforme al censo de 1876, aparecen en *Censo General de la República del Perú formado en 1876*, Lima, Imprenta del Teatro, 1878, tomo I, *Departamento de Ancachs y Amazonas*, pp. 25-48; cf. además Díaz 1974: 30.

²³⁰ ACP, 1860 y 1861, leg. 1, *Actas de elecciones*, exp. 1, *Provincias de Apurímac, Ayacucho y Cuzco*.

vincial contaron un total de 11.890 votos. En la provincia de Cangallo (departamento de Ayacucho) los sufragios fueron 22.487, más que toda la población masculina y femenina de 1876. En este caso las actas incluyen otras informaciones: puesto que los sufragios aparecen enumerados distrito por distrito, es posible constatar que entre 1860 y 1876 el territorio de la provincia no experimentó ningún cambio y, por lo tanto, el cotejo entre la población de 1876 y los votantes de 1860 tiene una cierta validez.

¿Se trataba de un error o de un... exceso de entusiasmo? En realidad se escondía detrás de ello un preciso cálculo político, como se comprueba al seguir leyendo las actas. Según la ley, la provincia de Cangallo podía elegir un solo representante, pero en aquella ocasión el jurado electoral terminó proclamando a dos electos (y sus dos suplentes), afirmando que en realidad la provincia contaba con una población superior a otras a las que se permitía elegir dos. No se especifica el número de habitantes, pero si los votantes eran más de 22 mil, ¿cómo dudar de que la población total superaba las 30 mil unidades y de que por lo tanto la provincia tenía todo el derecho a obtener una representación más consistente en el Congreso? En virtud de las altas facultades que — como dicen las mismas actas — los habitantes de la provincia habían otorgado a la asamblea legislativa para que procediera a la reorganización del país, el jurado le recomendaba que tuviera en cuenta no sólo al diputado «legal» don Andrés Trujillo sino también al segundo electo don Manuel Olano.

Cangallo no fue un caso aislado, ya que también los jurados electorales de las provincias de Canchis, Trujillo, Chancay y de la misma Lima proclamaron un diputado más de los que les asignaba la ley (BASADRE 1970: IV, 205). Los sorprendentes datos totales de los votantes de 1860 no dejaron de provocar alarma entre los miembros del Congreso, quienes, sin embargo, decidieron de todas formas declararlos válidos, considerando la emergencia del momento y el riesgo de deslegitimación del conjunto de la asamblea. A fin de evitar que pudieran repetirse fenómenos de este tipo, la mayoría del Congreso se apresuró a modificar el sistema electoral. Si bien los tiempos y equilibrios políticos no estaban maduros como para proceder a restringir el sufragio, que la Constitución de 1860 definía aún en términos amplios e incluyentes, la nueva ley electoral

promulgada en 1861 marcó un rápido retorno al sufragio indirecto sobre una base parroquial y provincial. Aunque se lo juzgaba teóricamente imperfecto, implicaba de todas formas menos peligros.

Las actas de las elecciones de Cangallo sugieren otras consideraciones. Por un lado ellas reflejan la centralidad del factor población, cuya falta de control por parte del estado hacía que la composición, origen y tamaño del cuerpo legislativo fueran fluctuantes, móviles y a fin de cuentas incontrolables. Por otro lado, sugieren que las elecciones no eran consideradas y practicadas únicamente como el mecanismo, más o menos complejo, mediante el cual los ciudadanos designaban a sus representantes. En vez de ser simplemente una descripción de las operaciones electorales, las actas del jurado de Cangallo se convertían de hecho en una especie de requerimiento, mediante el cual a cambio de los poderes que se le concedían se pedía al cuerpo legislativo que reconociera el peso que aquella provincia (como Canchis, Trujillo o Lima) se atribuía en el seno de un organismo cuyo carácter resultaba ambiguo: ¿era la representación «nacional» o la suma de los representantes de cada provincia?

En contraluz se perfilan problemas no resueltos y persistentes ambigüedades relativas a la idea misma de pueblo y nación, de la soberanía y de su delegación, del representante y de su relación con quienes lo eligen. Dobleces de las comunidades locales que se traslucen también en el lenguaje usado por el Congreso, que al momento de reconocer la validez de las elecciones de 1860 lo hace afirmando que «la mayoría de los pueblos del Perú han autorizado al actual Congreso para que reforme la Constitución», y al momento de promulgar el nuevo texto constitucional reiterará que actuaba en cuanto «autorizado por los pueblos».²³¹

Caudillos y pueblos

Lo cierto es que las ambigüedades y reticencias sobre la colocación de la soberanía se reproducen en buena parte de las primeras constituciones peruanas. El texto promulgado en 1823 repite literal-

²³¹ *Diario de los debates. 1860. Congreso*, cit., p. 13, y en lo que respecta a la constitución de 1860, *La Constitución del Perú. Leyes y resoluciones dictadas por los Congresos de 1868-1870-1872-1873*, cit., p. 5. El subrayado es mío.

mente la fórmula gaditana, reiterando también el contestado adverbio y afirmando por lo tanto que la soberanía «reside *esencialmente* en la nación»²³² (definida como el conjunto de las provincias reunidas en un solo cuerpo, fórmula sobre cuyas posibles implicaciones ya nos hemos detenido antes), y que su ejercicio corresponde a los magistrados en los que la nación misma «ha delegado sus poderes» (art. 3). La Constitución bolivariana de 1826 introduce, a su vez, una primera crucial distinción entre la República y su territorio, que comprendía los departamentos existentes en ese momento, pero no da una definición de la nación, afirmando en cambio que el gobierno del Perú era «popular representativo», que la soberanía «emana del pueblo» y que su ejercicio residía en los poderes establecidos por la Constitución.

En este modelo se inspiraron en parte las siguientes constituciones peruanas (de 1828, 1834 y 1839), las cuales, sin embargo, intentaron fijar una definición de la nación, esta vez como asociación política de los peruanos, o de los ciudadanos peruanos, suprimiendo en cambio toda referencia al pueblo, término demasiado ambiguo y carente de aquella «abstracción» que permitiera «imaginarlo» como un todo unitario. Tomaron de Bolívar la fórmula relativa a la forma de gobierno adoptada por la nación peruana («popular, representativo, consolidado en la unidad»), la cual delega el ejercicio de la soberanía a los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial (1828, art. 8, 1834, art. 8).²³³ En el texto de 1839 desaparece incluso la idea de los poderes delegados, y permanece únicamente la fórmula según la cual el ejercicio de la soberanía reside en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (art. 13).

Lo que estaba ausente de estas constituciones, respecto al texto gaditano, a su modelo francés de 1791 y a la Constitución de 1823, era un artículo que declarara explícitamente dónde se situaba la soberanía. En 1830 fue promulgada la primera Constitución de la República de Ecuador, recién separada definitivamente de Colombia tras el fracaso del proyecto grancolombiano de Bolívar. También ella se remite al modelo bolivariano y no incluye una referencia explícita a la titularidad de la soberanía; ausencia que,

²³² El subrayado es mío.

²³³ Referencia a los arts. 7 y 8 de las constituciones de 1828 y de 1834; el texto de 1839 (art. 12) añade entre las características del gobierno la de ser «responsable y alternativo».