



LEYES ELECTORALES PERUANAS (1890-1917):

Teoría y realidad*

Jorge Basadre

La historicidad del hombre, desde el punto de vista de la ciencia historiográfica, solo puede implicar: la reducción del hombre a las relaciones y determinantes del espacio y del tiempo en que actuó. El historiador no puede estudiar a los hombres como seres abstractos sino en sus funciones históricas. El sujeto investigado "hombre" solo puede aquí ser determinado dentro de la especificación de sus coordenadas.

Karl-Georg Faber, *Theorie der Geschichtswissenschaft*, Munich 1974.

La historia política de mañana será el estudio del poder y de su reparto.

Jacques Julliard, *Faire de l'Histoire*, II, Paris 1974.

No existe ni ha existido una razón, lógica o epistemológica, para afirmar que el conocimiento histórico de los fenómenos económicos y sociales presenta en sí un carácter más científico que el de los regímenes políticos, de las guerras o de las revoluciones.

Raymond Aron, en *Annales*, París, Noviembre-Diciembre de 1971.

I. *El sistema de las calificaciones parlamentarias en la etapa final del segundo militarismo (1890-1894).*

El caso de M.N. Valcárcel.

Las elecciones del tercio parlamentario en la Cámara de Diputados que, de acuerdo con la Constitución de 1860, era renovado pe-

* Por razones de espacio, el texto del presente trabajo no aparece íntegramente. En su versión completa llevará un anexo de historia cuantitativa. La continuación aparecerá en la Revista de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Marcos.

riódicamente, debían, según la ley de 1861, vigente hasta 1892, pasar por el tamiz de calificaciones por los votos de los dos tercios ya existentes en dicha rama del Poder Legislativo.

Este sistema generó un curioso régimen político en los años inmediatamente anteriores al final del siglo. Un abogado arequipeño muy hábil, Mariano Nicolás Valcárcel, llegó a reunir, antes de llegar a la edad de los cuarenta años (había nacido en 1852), sin el respaldo de una gran fortuna o de un gran prestigio social en Lima, a un grupo de amigos, y consiguió el poder decisivo en la Cámara de Diputados.

Fue dicha agrupación la que logró oficializar en 1890 la victoria del candidato a la Presidencia de la República, Coronel Remigio Morales Bermúdez y de su lista parlamentaria en aquella rama legislativa. De acuerdo con los escrutinios oficiales en la Cámara de Diputados, las actas de los colegios electorales daban 1,842 votos en favor del militar Morales Bermúdez, en tanto que 461 apoyaban al civilista Francisco Rosas y 9 a otros personajes, en las elecciones de 1890. En cambio, simultáneamente, todos los nuevos senadores incorporados entonces a esa Cámara, fueron miembros del partido civil, excepto el Vice-Presidente Pedro Alejandrino del Solar, de filiación Morales-Bermudista. El triunfador, de acuerdo con el voto del Senado, en la elección presidencial fue, así, Francisco Rosas con 929 actas departamentales, mientras apenas 282 dieron mayoría a Morales Bermúdez y 43 a candidatos dispersos. Es decir, se trataba del mismo acto del sufragio, pero el criterio de una y otra rama del Legislativo era completamente opuesto al oficializar o al rechazar a los personeros de los partidos rivales. El Congreso proclamó, sin escándalo, a Morales Bermúdez. El candidato Francisco Rosas felicitó al mandatario electo.¹

Sebastián Pancorbo

Valcárcel se enemistó pronto con el gobierno de Morales Bermúdez que él, decisivamente, contribuyó a erigir. Las dualidades y trialidades abundaron en los comicios parlamentarios de 1892. Al hacerse las calificaciones, efectuáronse entonces actos espúreos que incluyeron la incorporación de suplentes y se hizo notoria la pugna entre los genuinos miembros del partido constitucional, militar, gobiernista o cacerista, y el exclusivista grupo de la mayoría, llamado "Círculo Parlamentario" que

1 Véase el relato en inglés de la proclamación de Morales Bermúdez en *El Perú Ilustrado* (sábado 23-VIII-1890, N° 172: A-D); también Basadre 1968, t. XI: 195-196.

don Mariano Nicolás dirigió. Fue entonces cuando se habló de las “sesenta voluntades omnipotentes”. Una directa alusión a lo aquí mencionado, hállase en las páginas de la novela *Herencia* de Clorinda Matto de Turner. Esta obra, a diferencia de *Aves sin nido* (1889), de la misma autora, tiene ambiente limeño y va a ser exhumada a continuación con cierta amplitud, como una prueba del uso que el historiador puede hacer de los documentos literarios.

Reaparece en *Herencia* Sebastián Pancorbo, el gobernador evocado en el famoso libro indigenista. Llega a Lima vestido con “un saco azul oscuro, chaleco de terciopelo llamado de fondo miniatura, cruzado de izquierda a derecha por una cadena de oro correspondiente al reloj, sombrero de felpa color plomo, zapatos de abrochar de cinco pasadores y pantalón de casimir claro”. Se presenta a la casa de su compadre Fernando Marín con un rollo de papeles: son sus credenciales de diputado. Pero una ansiedad lo acosa: le ha hecho dualidad un señor doctor Rinconeras “que diz (afirma) tiene muchos influjos y empeños desde el Arzobispo abajo”. Marín examina las actas: son impecables, con buenas firmas y en pliegos de papel timbrado. Don Sebastián tiene generosos anhelos: va a dejar las “dietas” o emulentos parlamentarios y todas las “ganguitas” para el altar de la Iglesia y para el puente grande del pueblo ya que éste se ha caído. Don Fernando comprendió que estaba frente a un duelo cuyos actores eran “el traficante de provincias y el de la ciudad” y los midió “en la medida desoladora que ha sancionado la desmoralización social y política”. Conocedor del verdadero estado de cosas en la Cámara de Diputados de entonces, dijo con toda franqueza:

“Si le han hecho dualidad, don Sebastián, y su rival es hombre que maneja el badajillo de la campanilla del Presidente de la Cámara; bien puede usted gastar su *cocabi* en una tarde de Acho, una merienda de la Piedra Liza, ó una trasnochada alegre, aunque usted ya no debe estar para cabriolas. —Terminó riendo el señor Marín, dando una palmadita de confianza en el hombro de Pancorbo.”

“—Entonces aquí son unos Lanao [Nombre de un famoso ladrón de la sierra Nota de C.M.T.], unos pícaros... francamente compadre, yo me desbautizo, aquí, en la capital de mi República, y le escupo al Arzobispo su sal y su óleo, francamente— repetía don Sebastián fuera de sí, estrujando con fuerza en-

tre sus cobrunas manos el legajo de las actas electorales, aforradas, por precaución, en varios periódicos de fecha atrasada”

“Don Fernando se sorprendía cada vez más de punto con la actitud y las palabras de Pancorbo, excitable, en otros tiempos, solo con la acción del alcohol desvirtuado con la poción del agua, y al presente fuertemente oxigenado por la corriente de la política.”

Efectivamente, el desalentador pronóstico se cumple; y, en otras páginas de la novela, don Fernando tiene el siguiente diálogo con Lucía, otra de las protagonistas:

“—Y tu? — preguntó ella arreglando los cordones de una de las cortinas, que se hallaban descorridos”.

“—Voy al Callao acompañando al pobre Pancorbo que hoy se embarca, llevándose su buena decepción.”

“—Se vá?”

“—Sí, pues, á pesar de que su elección era legal, legalísima y sus papeles correctos, han calificado á un señor Rinconeras de quién ni noticia tienen por allá.”

“—Seamos justos, Fernando, también qué clase de Diputado hubiera sido don Sebastián?”

“—No, hijita, un error no se corrige con otro error; si vienen representantes de esa catadura, hay que respetar la voluntad de los pueblos que los eligen, y la culpa de que en esas provincias sea la mayoría ignorante es de los hombres que, pequeños en sus miras, absorbentes en sus acciones, egoistas en sus ideales, han formado en esta capital una camarilla de paniaguados del Gobierno y para quienes no existe más patria que su comodidad personal. Te acuerdas cómo son, cómo viven los indios, esos párias desheredados? Y son tres millones de hombres, hija, idiotas, esclavos, infelices, de quienes se acuerdan, Gobierno y Congresos, cuando hay que

formar soldados ó sumar contribuciones.”

“—Jesus! Fernando, ni digas esto en otra parte. Los adulones de la banda presidencial te chismearían con el Jefe del Estado.”

“—No tengas ese temor, hija mía, yo conozco el terreno y sé medir mis palabras cuando hablo con los otros. El otro día no más, que fuí á la joyería de Jacobi para escoger el anillo que me encargaste, he discutido largamente sobre política con unos sujetos allí reunidos, y, á pesar de que se trataba de asuntos gravísimos, como el estanco del ópio y las casas de cena y se señalaba á determinadas personalidades como agraciadas con el *busilis*, nadie podrá sacar en limpio una sílaba acusadora ni aprobatoria salida de mi boca. Harto sé que cuando el río viene de avenida, no es del cuerdo colocar el dique: hay que aguardar la sequía.”

“Al decir esto, don Fernando sacó su reloj y consultando la hora agregó —Cáspita! las tres menos veinte. A las tres y cinco para el tren en la Palma y don Sebastián está aguardándome. Hasta luego, amor” (Matto 1895: 202-215 y 310-315).

El Olimpo de la calle San Marcelo y la ley Electoral de 1892.

En la legislatura de 1892 se formó una paradójal alianza entre el grupo de Valcárcel, todopoderoso en la Cámara de Diputados, y los civilistas que conservaban la mayoría en el Senado y que antes habían sido sus resueltos enemigos. Ambos bloques se unieron en una sesión efectuada el 14 de octubre de 1892 para formar la “Unión Cívica” con abrumadora fuerza parlamentaria.

Ante la renovación presidencial de 1894, al aproximarse a su final el gobierno de Morales Bermúdez, apareció la candidatura reeleccionista de Cáceres; pero frente a ella surgió la voluntad unificada del Poder Legislativo. Como expresó Manuel Bernardino Pérez en la sesión de la Cámara de Diputados de 22 de octubre de 1896: “Desoyendo la voz de la razón, de la justicia y de los derechos del pueblo se expidió (la ley electoral de 1892) como una arma política; porque Cáceres quería apoderarse del poder disponiendo de la fuerza pública; he aquí el delito: los partidos políticos quisieron disputarle el poder

por medio de ella". Fue la ley, dijo igualmente, "el resultado de una mayoría despótica del Círculo Parlamentario que existía en la Cámara de Diputados", grupo al que llamó "el Olimpo de la calle San Marcelo". "Había tal despotismo en la mayoría de la Cámara (añadió) que no acudieron a más que una modificación, a una súplica del señor Pazos que tuvo que implorar misericordia y pedir perdón; por poco se arrodilla ante el señor Chávez para pedir que las solicitudes no se hicieran en papel sellado. Una palabra siquiera por amor a los ciudadanos, decía el señor Pazos, que no sea en papel sellado sino en papel común." (*Diario de los Debates* 1896: 714-715).

La nueva ley electoral tuvo como fecha el 17 de diciembre de 1892. La complementó una ley sobre Registro Cívico, promulgada por el Congreso después del veto del Ejecutivo (23 de octubre de 1893). De un lado, fue mantenida la calificación de los senadores y diputados por sus respectivas Cámaras. Al mismo tiempo, se quiso evitar la intervención oficial por medio de una Junta Suprema Central con facultades revisoras. Dicho organismo debía estar integrado por las siguientes personas: los Presidentes de ambas Cámaras, dos senadores y dos diputados, uno por la mayoría y otro por la minoría, el Ministro de Gobierno y el Fiscal menos antiguo de la Nación. Así, Valcárcel, Presidente de Diputados, iba a formar parte de la junta organizada para unas elecciones generales en las que él sería luego candidato a la Presidencia de la República.

Sin embargo, cuando se realizaron los comicios de 1894 que dieron el triunfo al general Andrés A. Cáceres y ya en plena efervescencia subversiva en el país, fue exhumada la ley electoral de 1861.

Después de 1895, el civilismo recuperó su nombre y su independencia y Valcárcel y sus amigos mantuvieron la "Unión Cívica", cuya fuerza quedó grandemente disminuida con la ley que pretendió ir a una radical reforma electoral en 1896.

II. El régimen de centralismo electoral y la institucionalización de la República Aristocrática. La junta electoral nacional (1896-1912).

La batalla por la reforma electoral.

El manifiesto del partido demócrata publicado en 1889 señaló la necesidad de establecer cuatro Poderes a través de los cuales debía ser ejercida la soberanía nacional: Electoral Legislativo, Judicial y Presidencial-Ejecutivo. Otorgó capital importancia al sufragio y denunció la gravedad invivita en la costumbre de suplantarlos, para agregar en seguida

que “la ley que rige en este orden es, por desgracia de tal manera viciosa, que parece destinada sólo a falsear la elección”. Se refería a la ley de 1861 (Partido Demócrata 1912: 27-29²).

Triunfante la insurrección de 1894-95 fue puesta, una vez más, en vigencia dicha ley. Después de las elecciones generales, Piérola quedó incorporado al Congreso como diputado por Arequipa y presidió las Juntas Preparatorias. Ellas reincidieron en la nociva práctica de las calificaciones para las actas de los Representantes. Pero en el discurso que entonces inició su labor, el caudillo demócrata mencionó vicios tradicionales y también “las inconveniencias de la ley electoral de todos conocida” con la finalidad de pedir a las Comisiones de Poderes el olvido de cualquier sentimiento partidarista y el escrúpulo para ser “jueces y únicamente jueces” (*Diario de los Debates* Sesión Preparatoria, 15-VIII-1895: 2). Hubo entonces, como de costumbre, dualidades aunque en número menor que en anteriores Congresos; y votaciones nominales decidieron esta vez las situaciones conflictivas. Las Juntas Preparatorias terminaron el 29 de agosto después de dos semanas de labor.

Acerca de cuál fue la actuación de Piérola en las Juntas Preparatorias de 1895, hay dos testimonios interesantes. Uno es del diputado Alberto Seguí en el 2º Congreso extraordinario de 1915. Dijo Seguí: “Entre los candidatos estaba el señor Eduardo Bueno que había combatido al lado del señor de Piérola, había triunfado con él. Era su amigo político y su amigo personal. Con sus reconocidas dotes y sus trabajos políticos se hizo de la simpatía de los vecinos de Pomabamba. Trajo aquí la credencial. Presidía la Cámara el señor de Piérola; la Comisión de Poderes juzgó buena la elección del señor Bueno, pero cuál no sería la sorpresa del citado candidato al oírle decir al señor de Piérola que su elección era buena, era unánime, pero que no podía ser representante por Pomabamba porque no tenía el requisito de la residencia” (*Diario de los Debates*, sesión del 12-I-1915: 392).

Otro orador, J. Arturo Carreño, agregó en la misma sesión: “El Parlamento hacía entonces la calificación personal de los que se incorporaban en las Cámaras y cuando se iba a producir la incorporación de un sobrino carnal del señor de Piérola, la del señor Carlos Abril y

2 Un documento suscrito por N. de Piérola con fecha 7 de febrero de 1912 ratifica la carta-circular de 1º de abril de 1889, que prologó el documento mencionado.

Piérola, el señor don Nicolás de Piérola que presidía no la Cámara de Diputados del Perú sino las Juntas Preparatorias de la misma, se levantó y dijo: "El señor no puede ser incorporado a esta Cámara porque yo soy su tío, le conozco desde la niñez y sé perfectamente que jamás ha residido en provincias" (*Diario de los Debates*, sesión del 12-I-1915: 395-396).

La existencia de una vigorosa minoría de oposición en esta Cámara podía ser esgrimida como una prueba de que el criterio para las calificaciones no fue entonces cerradamente partidista. Sin embargo, en su mensaje presidencial de 29 de octubre de 1896, Piérola afirmó: "Penetrado de esta verdad (la de procurar elecciones auténticas); no habiendo omitido esfuerzo para llevar a la convicción común; recibiendo la última penosa comprobación de los vicios de nuestras leyes y prácticas electorales en las calificaciones de diputados del nuevo Congreso a las que asistí en buena parte, traje al Gobierno el empeño dominante de que lográsemos, por fin, el imperio de la soberanía de la nación haciendo verdad el voto electoral..." (*Diario de los Debates*, sesión del 23-I-1896: 763-764).

El debate sobre la reforma en 1895 y 1896.

Con fecha 1^o de octubre de 1895, el Ministro de Gobierno Antonio Bentín, envió a la Cámara de Diputados un extenso proyecto de reforma electoral. Constaba de 168 artículos. Su objetivo fundamental (expresó) era obtener la verdad de este acto cívico y el sufragio directo. Para ello el proyecto creaba el Gran Jurado Electoral en la capital de la República, jurados departamentales y provinciales y comisiones escrutadoras de sufragios en cada una de las capitales de provincias; y, además, comisiones receptoras de sufragios en los distritos. Los miembros del Gran Jurado debían ser siete: tres designados por el Poder Legislativo, tres por el Poder Judicial y uno por el Ejecutivo.

La Comisión de Constitución de dicha Cámara, integrada por Mariano H. Cornejo, F.P. del Barco, José Matías Manzanilla y Antonio Larraure, emitió un dictamen en mayoría y presentó un proyecto nuevo. Hubo también pronunciamientos de la Comisión de Gobierno. Ocho de los diez miembros de ambas Comisiones aceptaron la fórmula del Ejecutivo.

Sin embargo, la oposición a ella fue muy ardorosa. El entonces joven radical Germán Leguía y Martínez declaró que se trataba de un acto contrario a la Constitución y añadió que se pretendía establecer una entidad "que en vez de garantizar, venía a hundir las esperanzas de la nación y los derechos de los ciudadanos". Sus batalladores discursos estuvieron secundados por los puntos de vista similares de otros

representantes. Quedó acordado formar una nueva comisión dictaminadora con los señores Leguía y Martínez, Pedro J. Rivadeneyra, Wenceslao Valera, Jorge Polar y Julio Castañeda. Ella introdujo sustanciales reformas en el documento del Ejecutivo. Aunque mantuvo el voto directo, en vez del centralismo que simbolizaba el llamado Gran Jurado Electoral, buscó el proyecto una completa dispersión entre los órganos del sufragio a base de las juntas departamentales administrativas entonces existentes; y ordenó que los actos primarios de las elecciones funcionaran dentro del ámbito de los departamentos mismos hasta que los elegidos llegaran a Lima con sólo sus credenciales a incorporarse en las Cámaras Legislativas. A la voluntad popular entregó el nacimiento de las Comisiones de Registro, las Juntas Electorales de Provincia, las Juntas Eleccionarias y de Registro Departamentales. Con la finalidad de que no fuese subyugada la verdad, hizo obligatoria la publicación diaria de las listas de electores y elegidos. Sancionó la doctrina de la representación de las minorías. Ante la eventualidad de la coexistencia de credenciales idénticas en torno a la misma curul parlamentaria, estatuyó la jurisdicción de la Corte Superior de Lima, entidad que debía señalar la validez o la nulidad de una de esas credenciales y enviar luego al falsificador a la cárcel pública y al verdadero Representante a incorporarse en el Senado o en la Cámara de Diputados.

El proyecto sustitutorio, con todas sus sustantivas innovaciones, jamás vislumbradas en el Perú, fue extensamente discutido en el seno de la Cámara de Diputados en las legislaturas ordinaria y extraordinaria de 1895 y en la ordinaria de 1896; y resultó, al fin, aprobado inclusive con el voto de quienes habían preferido antes la fórmula de Bentín. Al optar por esta actitud quisieron ellos acelerar el trámite de la reforma electoral (*Diario de Debates. Diputados* 1896: 533-545, 548-554, 818-825, 868, *Diario de Debates. Congreso*, 1896: 763-765).

Piérola demostró una verdadera obsesión por este problema. A él dedicó enfáticas palabras en su mensaje al Congreso extraordinario el 5 de diciembre de 1895 y en el de la apertura del Congreso ordinario el 28 de julio de 1896. He aquí algunas de las expresiones en el primero de ellos:

“En el orden político, hay necesidad capital y urgentísima no satisfecha.

No se concibe, en efecto, la existencia de un Estado en el que la elección popular sea el original único de casi toda autoridad, y que carezca de ley electoral.

El Perú no la tiene hoy, ni buena ni mala.

Inútil fuera pretender la subsistencia de la ley dada en 1892 —ley de partido— condenada por la universalidad de los peruanos y contraria a principios legales recientemente sancionados.

La gran conquista por la cual el Perú ha luchado valerosamente, es hacer, por fin, práctico el libre voto público, fielmente respetado”

(Ugarteche y San Cristóbal, 1945, II: 326).

Igualmente enérgico fue en el mensaje de 1896:

“Más premiosa es aún la expedición de la ley electoral. Mientras no quede sólida e indeclinablemente establecido que no hay acceso a los puestos públicos sino por la voluntad de los electores, libres de toda coacción o adulteración —me bastará repetirlo— la paz pública continuará siendo pasajero descanso entre dos sangrientos combates, no habrá ley ni autoridad respetable, ni respetada, no quedará posibilidad siquiera de bien para la República” (*ibid.*: 336-337).

Pero como ninguna de sus recomendaciones obtenía resultados positivos, envió el 29 de octubre de 1896 un mensaje especial al Congreso (acto desacostumbrado en la relación entre el Presidente de la República y el Poder Legislativo peruanos). Allí manifestó, entre otras cosas, lo que sigue:

“Conciudadanos del Senado y de la Cámara de Diputados: La elección es la base sobre la que descansa todo entero nuestro edificio político. Falsearla en cualquier forma, es, por lo mismo, minarlo desde sus cimientos; pervertir las instituciones, imposibilitar la ordenada y progresiva marcha del país, sustituir el imperio de la ley y del derecho, por la opresión en los que mandan y la rebelión en los que obedecen; es adelantar contra la vida nacional y el bienestar de los ciudadanos de la manera más grave y trascendente...

La iniciativa del gobierno reemplazada por otra de la Cámara de Diputados ha sido debatida en ella durante las tres legislaturas hasta el mes anterior, en que pasó al Senado en revisión, la ley votada.

Con patriótico celo aplicóse este alto cuerpo a estudiarla y votarla por su parte devolviéndola hace varios días, ya revisada y con modificaciones de detalle a la Cámara de Diputados.

Sólo resta pues, que esta última decida si acepta esas modificaciones, votando o nó su insistencia ...”

Y agregaba: “No: el Poder Legislativo no puede poner término a sus labores sin dejar sancionada la nueva ley electoral” (*ibid.*; 341-343).

El Senado, entidad dentro de la que dominaba la alianza entre los civilistas o “candamistas” y los demócratas o pierolistas, apoyó un proyecto que fue (según dijo el diputado Felipe de Osma en sesión de 21 de octubre de 1896) “la fórmula de transacción entre los intereses políticos de los dos grupos que tienen representación en esa Cámara (*Diario de Debates. Diputados*, 1896, II: 700³).

Por fin triunfó el criterio del Senado y quedó aprobada la ley orgánica de 28 de noviembre de 1896.

La ley de 1896.

Dicha ley pretendió, con sus 113 artículos, efectuar una completa reforma en el régimen del sufragio (Ministerio de Gobierno 1896). En vez de que, como antes, el pueblo eligiera las mesas, origen purísimo de endémicos fraudes, ordenó que funcionarios especialmente nombrados las designaran. La calificación de las credenciales por ambas ramas del Poder

3 El dictamen de la comisión electoral del Senado en el proyecto venido en revisión sobre reforma de la ley electoral, no fue muy extenso (*Diario de los Debates, Diputados* 1896, II: 522-526), lo suscribieron Ricardo Ortiz de Zevallos, Lorenzo Montoya, Rafael Villanueva, Leonidas Cárdenas y Manuel A. Bejarano (*loc. cit.*: 526-539, 659-673, 676-687, 692-711, y 714-721). Presidía entonces el Senado Guillermo E. Billingham.

Legislativo resultó abolida y entró dentro de la jurisdicción de las mismas juntas que en las provincias y en los departamentos verificaban el escrutinio de los votos así como la proclamación de los elegidos. Los dos borroneos más negros del antiguo sistema fueron deshechos: la "toma de las mesas" y la auto-calificación parlamentaria.

La ley señaló, en su primer título, quienes ejercían el derecho de sufragio. De acuerdo con una iniciativa aprobada en la Cámara de Diputados en 1890, lo otorgó únicamente a los peruanos mayores de 21 años o casados que no hubieran cumplido esa edad; pero bajo la condición de que supieran leer y escribir. En toda la anterior historia del sufragio en el Perú habían votado nominalmente los analfabetos. Otorgó la ley, además, importancia esencial a la formación y al funcionamiento del Registro Cívico, al que dedicó un título especial (el VIII). Implantó el voto directo y público en doble cédula firmada, o sea eliminó el viciado sistema indirecto. Estableció, como base del mecanismo del sufragio, la matrícula de contribuyentes acentuado para la influencia de ella, dispositivos que estaban más restringidos en el proyecto Bentín. Para cada elección general, la Junta Electoral Nacional debía formar una lista de veinticinco mayores contribuyentes con residencia en la capital de cada provincia por orden riguroso de sus cuotas según las matrículas del Ministerio de Hacienda; y luego designar por suerte de entre éstos, las cinco personas que constituirían las Juntas de Registro Provinciales. De ellas salía la elección de los ciudadanos para las juntas distritales; el Registro Cívico General de la provincia, y las comisiones receptoras de sufragio.

Las Juntas Escrutadoras de provincias fueron integradas por cinco miembros que debían representar cinco grupos sociales: a) propietarios; b) abogados, ingenieros, médicos, boticarios, profesores, preceptores de instrucción, clérigos, estudiantes y demás miembros de profesiones liberales; c) agricultores y jornaleros; d) comerciantes; e) manufactureros, artesanos y demás industriales (Art. 39). El proyecto Bentín había otorgado ingerencia a los representantes de los antedichos cinco sectores, también en las Juntas Electorales Provinciales; pero la ley prefirió una actitud mucho más conservadora ante ellas. Las Juntas Provinciales Escrutadoras hacían los cómputos y regulaciones generales de los sufragios emitidos; oían y resolvían todo lo concerniente a las reclamaciones por alteraciones, omisiones, suplantaciones o cualesquiera otras irregularidades o fraudes cometidos en los escrutinios; decidían sobre la validez o invalidez de las tachas a los elegidos o los electores; y proclamaban a los diputados a quienes la ciudadanía había otorgado su confianza.

En 1896 surge, pues, en nuestra legislación electoral, connotaciones

de tipo económico y social frente a la ilusa situación de igualdad que nominalmente hállase a lo largo de la época inicial. Las atribuciones otorgadas en las Juntas de Registro a los mayores contribuyentes obedecieron, según se aseveró, a que entre ellos vivía la ciudadanía de mayor cultura en un país de tantos desniveles y porque se presumía que habían de ser amantes del orden y de la juridicidad. Obvio resulta ahora que era un modo de consolidar el predominio de quienes ostentaban mayor fuerza económica. Y si bien con el artículo 39 apareció un alarde corporativo, hubo timidez en dicho experimento y no quedaron bien definidas las características de todos los grupos sociales llamados a la participación cívica; no obstante lo que ordenaron el decreto ejecutivo de 25 de noviembre de 1896 sobre matrículas de inscripción y asambleas de grupo y las normas complementarias contenidas en las resoluciones supremas de 3 de diciembre del mismo año, de 8, 16 y 20 de enero de 1897. Interesa señalar que más tarde no hubo más disposiciones administrativas sobre los grupos antedichos. Ellos nunca llegaron a organizarse y a funcionar auténticamente. La ley quedó así burlada.

Las Juntas Escrutadoras de departamento se formaban con delegados de las correspondientes Juntas Provinciales de Registro. Gozaban de amplias atribuciones sobre el registro electoral de toda su jurisdicción; y conocían y decidían sobre todas las quejas contra los actos de las Juntas provinciales, escrutadora y de registro. También supervigilaban las matrículas de contribuyentes. Además, hacían el escrutinio general de las elecciones de Senadores, proclamaban a éstos y les otorgaban sus respectivas credenciales.

La entidad máxima en la ley de 1896 era la Junta Electoral Nacional compuesta de nueve miembros: dos elegidos por la Cámara de Senadores, dos por la de Diputados, cuatro por el Poder Judicial, a través de las Cortes Superiores de la República y uno designado por el Ejecutivo. Aquí apareció por primera vez la ingerencia del Poder Judicial en el proceso eleccionario. Debía renovarse precisamente un año antes de la expiración de cada periodo presidencial. Cada uno de los partidos políticos tenía derecho de designar un adjunto con voz y voto para asistir a las deliberaciones de esta entidad. Las facultades de ella eran muy vastas. Incluían la formación, la custodia, la difusión, la publicación, las correcciones y las enmiendas del Registro General; el sorteo entre cinco de los mayores contribuyentes para constituir las Juntas de Registro Provinciales; la supervigilancia disciplinaria sobre los funcionarios con participación en el Registro o en las elecciones; el resguardo de la matrícula de contribuyentes de la República; la elección de los presidentes de las

Juntas Electorales departamentales; el sorteo de los cinco miembros que debían formar las Juntas Escrutadoras de las respectivas provincias de entre los diez elegidos por los cinco grupos sociales antes mencionados. Si se hace el examen de tales atribuciones, fácil resulta llegar a la conclusión de que la Junta Electoral Nacional tenía bajo su poder todo el proceso del sufragio; el Registro de los ciudadanos; las Juntas de Registro Provinciales; la matrícula de los mayores contribuyentes; las Juntas Electorales Departamentales; las Juntas Escrutadoras; y la burocracia conectada, de un modo u otro, con esta maquinaria. De la descentralización absoluta que antes imperó, se pasó al más grande centralismo.

El andamiaje electoral partía, no de la fuente de la soberanía popular (origen perfecto si el Perú no hubiese tenido desniveles o desintegración graves en su contextura social) sino de la voluntad exclusiva de unos cuantos señores de Lima que reunían en sus manos las funciones originarias y garantizadoras del sufragio.

Instaladas las Juntas Preparatorias de la legislatura ordinaria, los representantes elegidos debían entregar en la Secretaría de su respectiva Cámara, con el oficio correspondiente, la credencial que justificaba su elección, proveniente, como se dijo, de la Junta Electoral Provincial tratándose de los Diputados, o de la Junta Electoral de Departamento en el caso de los Senadores. La incorporación era automática, inmediata. El Congreso, de acuerdo con la Constitución, se encargaba del escrutinio general de los votos que para Presidente y Vice-Presidente de la República se hubieran emitido en las provincias, tomando como base las copias remitidas por las Juntas Escrutadora.

La ley dedicó un extenso título especial a las diversas infracciones que contra ella y contra la libertad del sufragio, o contra los funcionarios electorales podían cometerse; y enumeró las severas penas que ellas llevaban consigo. Autorizó inclusive el ejercicio de la acción popular, o sea de la iniciativa privada en lo concerniente a la facultad de denunciar. Estas normas de supervigilancia no llegaron a funcionar.

Los resultados de la ley de 1896.

Piérola fue un caudillo popular, aristócrata de provincia, sin fortuna, conservador en sus ideas fundamentales a pesar de que su lucha contra la plutocracia guanera de 1869-1879 y contra el militarismo en 1883-1894 lo llevó a un pre-populismo.

Llegó al gobierno porque encabezó en este último año y en el siguiente, una insurrección desde abajo, aliado, por primera vez en su vida, a las altas clases. Con ellas gobernó amistosamente entre 1895-1899. Pero, reorganizado el aparato administrativo del Estado, afianzada la paz

pública al crecer la situación económica ya los más altos grupos sociales y económicos dirigentes, no tuvieron necesidad de él y lo marginaron.

Representó Piérola un mesianismo que seguía atrayendo a elementos dispersos de la alta o mediana burguesía (por lo general a los no muy afortunados económicamente) y a vastos sectores populares sobre todo en Lima; pero no a un grupo coherente. A fines del siglo XIX y al iniciarse la nueva centuria, creció el volumen de las exportaciones de algodón y de azúcar de la costa norteña y central con creciente beneficios para los hacendados; aumentó también la con crecientes beneficios para los hacendados; aumentó también la gran minería; hubo algo así como un despertar del industrialismo; y las mejoras en el nivel de vida de determinados grupos hicieron que se elevaran también las importaciones. Los dirigentes de todos estos sectores reactivados (ya sin los temores o inquietudes frente al militarismo que surgiera en 1883 después de la catástrofe de la guerra con Chile y que, después de poco más de un decenio, pareció simbolizar un tipo de gobierno retardatario) prefirieron gobernar al fin solos y con sus propios hombres. Tendió a diseñarse y a estar “en forma” una aristocracia plutocrática de gran prestigio y creciente fuerza económica asociada al dominio de la tierra, a cuyo servicio se pusieron los latifundistas serranos para el seguro dominio de sus fundos, así como un buen número de profesionales en la capital y en las provincias, ansiosos de obtener su cuota de movilidad hacia arriba. Ni las débiles clases medias independientes, subdivididas en estratos altos y bajos, ni el muy joven proletariado urbano cuyos grupos minoritarios más dinámicos o más cultos empezaron a recibir la influencia anarquista, ni el artesanado sobreviviente, ni el “lumpen proletariado” de las ciudades, ni el dormido sector campesino podían entonces oponer una fuerza efectiva contra la aristocracia plutocrática, no obstante el corto número de los integrantes de ella. De otro lado, el ejército humillado en la guerra con Chile, vencido por los montoneros en 1894, vivía manejado por la misión francesa con efectivos muy disminuidos y en un oscuro proceso de reorganización institucional caracterizado por una espartana austeridad.

El partido civil, agrupación que reunía a lo mejor de la clase dirigente, entonces “en forma” y que tenía como aliado al partido constitucional, compuesto por los seguidores y amigos del General Andrés A. Cáceres, el héroe de la Breña, el derrocado gobernante de 1894, llegó a monopolizar desde 1899 a la Junta Electoral Nacional porque manejó los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Los cuatro personeros del Congreso debían representar en la Junta a la mayoría y a la minoría; y el gobierno tuvo a sus órdenes a los

primeros y, a veces, mediante hábiles maniobras, a los segundos. Para la selección de los representantes de las Cortes Superiores ejercitáronse diversos medios de seducción con la finalidad de que, asimismo, fueran obedientes a las directivas emanadas del Palacio de Pizarro.

Al no organizarse, en realidad, los grupos sociales creados por la ley para la constitución de las Juntas Escrutadoras, la Junta Electoral Nacional, en algunos casos, los simuló y, en otros, toleró que fuesen apócrifos. En resumen, ungió, mediante ese y otros engaños, como Diputados o Senadores a los candidatos que el grupo político dominante quiso escoger, algunos, justo es reconocerlo, con auténtica fuerza propia y otros con respaldo escaso o nominal.

La ley N° 861 de 25 de noviembre de 1908 suprimió la elección de los cuatro delegados de las Cortes y ordenó que ocho miembros de la Junta Electoral Nacional fueran designados por el Parlamento. Así quedó ella más uncida al Gobierno ya que éste contó, a lo largo de todo el periodo aquí revisado, salvo en 1909-1911, con la sumisión de ambas Cámaras.

En un cuento antaño muy popular, Bertoldo no encuentra el árbol en el que, de acuerdo con la sentencia que ha sido expedida contra él, debe ser ahorcado. A diferencia de lo que ocurrió con Bertoldo, Piérola buscó, por su propia voluntad, la ley que puesta en manos de sus enemigos gracias a una pacífica revolución parlamentaria entre 1899 y 1908, impidió definitivamente el regreso de él y de su partido demócrata al poder (cfr. Basadre 1968, XI: 41, 67, 116, 120, 125, 127 y 150, 153).

En dos ocasiones la Junta Electoral Nacional fue insumisa, pues llegó a ser capturada por la oposición. El primer caso ocurrió en 1899. El segundo en 1911. Decretos fulminantes los disolvieron. El primero requiere examen minucioso. En cuanto al segundo, no tiene coartada, a menos que se recuerde la verdad de que la Junta en funciones era un bastión detrás del cual habíanse parapetado, en un inflexible oposicionismo combativo, los civilistas ortodoxos o pardistas resentidos a fondo con su antiguo y sumiso protegido, el Presidente Leguía. En 1899 el acto del sufragio que la Junta Electoral Nacional pretendió detener, pudo realizarse y consumarse sin ella. Por el contrario, después de la violencia ejercida en julio de 1911, nació una Junta propicia gracias a la cual apareció el leguismo con gran fuerza parlamentaria hasta 1915 (Basadre 1968, XI: 9-16; XII: 111-118).

El triunfo en el sufragio se convirtió así, demasiadas veces, en un resultado del manejo de los llamados "elementos legales".

“Los Menguados”

Una novela que, hasta ahora, ha pasado desapercibida, *Los Menguados* que, bajo el seudónimo *Ma. Th. Ph.*, publicó Joaquín Capelo en 1912⁴, pinta el cuadro de la farsa democrática en una provincia alejada de Lima. Escenario de la obra es Pínicos, en la región situada en las cabeceras de la zona de montaña central, pueblo fundado por los franciscanos descalzos en 1850, cuyos orígenes fueron tranquilos y honorables. Todo cambió por obra de Anselmo Estanquilla, señor de Las Palmas, que se graduó de abogado en Lima y volvió para explotar a los indios bajo la apariencia de defenderlos y para casarse con la hija de un rico hacendado. condiscípulo de un limeño que anheló ser diputado de esa provincia por él desconocida, lo ayudó y solicitó y obtuvo ser elegido suplente en la misma elección. El viaje a Europa del diputado titular hizo que fuese incorporado Anselmo a la Cámara. En ella entonces se hizo gobiernista que votaba mudamente y sin razón ni talentos pero sí con estómago. Solicitó nombramientos para allegados, servidores o empleados de su propia chacra; y, mediante tretas y argucias, logró con el apoyo judicial y del subprefecto, incrementar sus propiedades. Mas tarde Estanquilla se enferma, empobrece y se arrepiente de sus iniquidades.

En la novela aparece también la figura de Ambrosio Rocarril, antiguo tendero y luego accionista de bancos y director y socio de muchas compañías y empresas, gracias a su habilidad para estar siempre con el partido del “orden”. Según afirma él, no hay otro bien público ni otro interés nacional que los de uno mismo y sus amigos personales y políticos; “así piensan sin discrepancia toda la gente sensata, todos los hombres ricos, toda la gente ilustrada, en fin todos los hombres de mi partido”. A propósito de una reunión en casa de Rocarril, Capelo insiste en que los subprefectos eran servidores de los representantes y en que los indios sufrían continuamente el despojo de sus tierras por quienes gozaban del poder (Capelo 1912: 88-92; sobre subprefectos, *ibid.*: 156, 161 y 162; sobre los indios, *ibid.*: 158). Agrega que en el Perú no hay capital más valioso que las relaciones sociales (*ibid.*: 94).

Otras páginas de la novela se ocupan de una sociedad, la Academia Nirvana, basada en las teorías de la selección del más apto y de la unidad en la acción que llevaban en sí las ideas del fracaso de la democracia en el Perú y del mantenimiento de la herencia de influjo, riqueza y dominio por el partido cuyo lema era “El orden público y la paz como supremo bien de la República”, o sea “el crecimiento tranquilo

4 *La Sociología de Lima* de Capelo y la biografía de este autor, recientemente publicadas, no aluden a la novela que aquí se cita.

de nuestra supremacía en todo orden” (Capelo 1912: 120-123). Siguen una serie de disgresiones que implican sarcásticas críticas al programa de gobierno del partido civil entre 1903 y 1912.

La novela termina cuando un grupo de profesionales, técnicos, agricultores, propietarios y comerciantes, todos de posición económica independiente aunque modesta en su mayor parte, forman una entidad en favor de la justicia, la libertad, la ley, la democracia y la República bajo el nombre de “Liga ciudadana contra el absolutismo y contra la su-plantación electoral”.

Capelo fue un gran defensor de la raza indígena y un gran orador parlamentario, uno de los últimos voceros del Partido Demócrata en el Congreso, sobreviviente en la crítica implacable del pierolismo hecha contra este grupo. Se caracterizó también por su oposición a los gobiernos de Jose Pardo (1904-1908). Leguía (1908-1912) y Billinghurst (1912-1914). Pero no tuvo aptitudes literarias. *Los Menguados* es, en realidad, un pan-fleto. Sin embargo, dice algunas amargas verdades.

La indeclinable admiración de Capelo a Piérola está testimoniada en dicha obra reiteradamente (1912: 84, 85). La denuncia por él reiterada contra el orden de cosas vigente en el Perú de su tiempo, nada tiene que hacer con la de González Prada; es la versión pierolista de la época. He aquí una sorpresa para quienes suponen que las únicas “páginas libres” de entonces fueron las del gran escritor radical y anarquista. Coincide con los puntos de vista de Alberto Ulloa Cisneros expresados en la obra *Escritos Históricos*.

III. *El ocaso de la república aristocrática y la implantación de la des-centralización electoral (1912-1919)*.

La elección de Billinghurst.

Para los comicios en los que en 1912 se debía elegir Presidente de la República (no hubo entonces renovación parlamentaria) los “elementos legales” simbolizados por la Junta Electoral Nacional hallábanse a la entera disposición del señor Antero Aspíllaga, candidato del partido civil en la rama leguista, o sea gobiernista. Todo indicaba, por lo tanto, que su victoria iba a ser inevitable.

Sin embargo, una súbita e inesperada reacción venida desde abajo hizo surgir la candidatura de Guillermo E. Billinghurst, antiguo miembro del partido demócrata o pierolista y reciente alcalde de Lima con una vasta obra de proyección beneficiosa para las clases populares, y con el respaldo de una gran fortuna personal. En las llamadas “jornadas cívicas”

de mayo de 1912, las masas impidieron el acto del sufragio en Lima.

Fue un alzamiento sin sangre contra las maniobras invasoras de los derechos populares que sucesivas Juntas Electorales Nacionales habían reiterado bajo el régimen civilista tradicional entre 1901 y 1908 y bajo el gobierno de Augusto B. Leguía en 1909 y 1911. El señor Aspíllaga bien pudo haber obtenido tranquilamente la Presidencia de la República en 1903, 1904 o 1908. Para desgracia de él, en 1912 fue víctima de un fenómeno de hastío público que llevó al aplastamiento de la Junta y del sistema por ella simbolizado en el transcurso de más de un decenio. El Presidente Leguía coqueteó, por un instante, con la idea de una prórroga de su mandato; pero luego adoptó la actitud realista pero desleal de abandonar a Aspíllaga y poner su mayoría en el Congreso al servicio de la elección de Billinghamurst, a cambio de la Vice-Presidencia de la República para su hermano Roberto. Billinghamurst, popular en las calles, no recibió las cédulas del sufragio en las mesas de sufragio que candidatos espúreos habían antes obtenido con facilidad; pero resultó ungido sin lucha eleccionaria por el voto de un Congreso al que era ajeno. Su administración se inició el 24 de setiembre de 1912 (Basadre 1968, XII: 207-223⁵).

La llegada de Billinghamurst no fue consecuencia de acontecimientos internacionales (la guerra mundial I actuó como uno de los factores del leguismo victorioso en 1919; la depresión capitalista de 1929 precipitó el derrumbe de este régimen; y la guerra mundial II ayudó a generar el ambiente democrático del que salió la candidatura de Bustamante y Rivero). Tampoco la precedieron o acompañaron grandes crisis económicas. En su génesis no cabe señalar la gravitación de la creciente clase media. Resultó de un insólito engranaje de simultáneos factores sociológicos y políticos: 1) el desgaste de un obsoleto sistema de dominación; 2) la aparición de un mesianismo seductor para el obrero a su alcance, cuya irradiación fue facilitada gracias a una fortuna de origen tarapaqueño, o sea muy ajena a las rentas del sector agro-exportador; 3) la súbita movilización de las masas populares artesanales o industriales ajenas al anarquismo; 4) la oportuna maniobra de adaptación a la realidad del momento efectuada por el gobierno en su ocaso.

Fue un episodio de tipo coyuntural, no estructural. A la brusca

5 Importa recordar a algunos investigadores que el muy imperfecto ensayo preliminar sobre el mismo asunto publicado anteriormente en la obra *El Perú en el siglo XX*, está superando en forma total en el volumen citado de la 6a. edición de la *Historia de la República*, que también mejora el contenido de la 5a. edición sobre idéntico tema.

“guerra de movimientos” que pareció representar inicialmente el Billinghurstismo, los políticos profesionales lograron reemplazarla con la “guerra de posiciones”, si fuésemos a aplicar el lenguaje de Antonio Gramsci. Cedieron en un punto y se mantuvieron en sus trincheras y fortificaciones: el Parlamento. Desde allí les fue dable imponer su “hegemonía civil y política” (cfr. Anderson 1977: 5-78).

La reforma electoral, Billinghurst y la implantación del descentralismo electoral.

Desde su mensaje inaugural, expresó Billinghurst la voluntad de un auténtico saneamiento electoral. Se encontró, de otro lado, con un hecho cercano: en 1913 debía renovarse un tercio de ambas Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la Carta Política de 1860.

a) *El proyecto.* Alberto Ulloa Cisneros, en los discursos que pronunció en la Cámara de Diputados en noviembre de 1917 a propósito de las elecciones de Lima efectuadas aquel año, después de trazar a grandes rasgos la historia del sufragio en el Perú se detuvo en la génesis y en el contenido del proyecto de 1912. Desde los días iniciales de su gobierno (reveló Ulloa) se vió asediado Billinghurst por una serie de iniciativas más o menos extensas, complicadas o importantes. Entre ellas estuvieron diversos proyectos legislativos anteriores y sugerencias personales como las de los señores Carlos Paz Soldán, Enrique Echeopar y otros. Ulloa recordó que, en la primera oportunidad en que habló con don Guillermo sobre el asunto, éste le enseñó catorce proyectos y le solicitó su ayuda. Ulloa pensaba que en el Perú no debía dictarse un nuevo código completo para el sufragio. En su concepto, era posible mantener el de 1896. Existían, sin embargo, para él, algunas necesidades fundamentales en materia eleccionaria.

La primera de ellas era devolver la autonomía a las provincias, rota en un periodo inicial de la historia republicana, hasta 1895 bajo el régimen de las auto-calificaciones por el Parlamento y luego, a partir de 1899, con la centralista Junta Nacional. La segunda implicaba establecer auténticas sanciones y penas señaladas apenas en forma ilusoria por la ley de Piérola. Esto último implicaba llevar al conocimiento de los jueces y de los tribunales comunes el examen y el castigo de las anomalías antedichas.

Creyó, además, Ulloa, en la necesidad de buscar un origen democrático para la organización y constitución de las Juntas Escrutadoras. Agregó a sus sugerencias un punto más que Billinghurst acogió con gran

entusiasmo: dejar a la acción popular, sin limitación de ninguna clase, la persecución de todos los abusos y delitos de tipo electoral; y, al mismo tiempo, entregar a la Corte Suprema y a los tribunales secundarios, sin límites de ninguna especie o de tiempo, el examen de la legalidad o corrección de los procesos. Ello implicaba la pérdida de la curul de cualquier representante al Parlamento si la Corte comprobaba que había sido ilegalmente elegido o ilegalmente incorporado.

El ante-proyecto respectivo fue elaborado de acuerdo con un pedido de Billinghamurst, por Ulloa. Lo acompañaron los señores Wenceslao Valera, Ministro de Relaciones Exteriores entonces, Aurelio Sousa y Gerardo Balbuena. Lo revisó múltiples veces Billinghamurst mismo. Por iniciativa suya fueron consultados varios personeros de importantes agrupaciones políticas y destacados miembros del Parlamento, entre los que estuvieron Antonio Miró Quesada, Mariano H. Cornejo, Víctor L. Criado y Tejada, Amador del Solar, Francisco Tudela y Varela y José Matías Manzanilla (Ulloa 1917: 50,-53 y 62).

En el Parlamento actuaban entonces hombres prominentes en la vida nacional agrupados en el leguismo oficialmente conocido bajo el nombre de partido civil; el civilismo tradicionalista pardista que titulábase "independiente"; el partido constitucional o cacerista; y el partido liberal que encabezaba Augusto Durand. No habían ya representantes del partido demócrata.

b) *El debate parlamentario.* En la primera legislatura del Congreso extraordinario de 1912, la Cámara de Diputados debatió arduosamente el proyecto. Figuras principales en este episodio fueron Mariano Lino Urquieta, Rafael Grau, Teobaldo Pinzás y J. Arturo Carreño, entre otros. De los discursos pronunciados entonces, así como de los que se sucedieron en 1896, fluyen muchísimas anécdotas o episodios sobre la historia del sufragio en el Perú. El presidente del Senado, Rafael Villanueva, por medio de un oficio fechado el 10 de diciembre de 1912, avisó a la Cámara colegisladora que el proyecto había sido aprobado con algunas modificaciones, supresiones y adiciones. Ella acordó no insistir en la sesión de clausura del 11 de diciembre de 1912. Únicamente el diputado liberal Samuel Sayán y Palacios firmó un dictamen único en apoyo total de la fórmula del Ejecutivo. (*Diario de Debates. Diputados*, 1912: 32, 44, 64, 80, 81, 92, 99, 104, 119, 128, 131).

La ley llevó el número 1777 y fue promulgada el 26 de diciembre de 1912.

c) *Las enmiendas introducidas por el Congreso en el proyecto.* He aquí

algunas de las tendenciosas enmiendas incluidas en esta ley en desmedro del proyecto original.

Las asambleas de contribuyentes debían formarse con sentido democrático, a través de la participación de los contribuyentes que pagaban al Fisco cuotas reducidas o bajas. El deseo, acaso utópico, de Billinghurst fue que, mientras en las provincias ninguna asamblea dejara de tener unos 200 a 250 miembros, en la capital de la República ella debía integrarse con unos 1600 ciudadanos. Sin embargo, dichos cuerpos fueron organizados únicamente a través de quienes abonaban los más altos impuestos, y en muy limitado número. La asamblea de la capital quedó con 33 miembros.

Resultó, además, suprimida la acción popular para solicitar la nulidad de las elecciones ilegales o fraudulentas; y se estableció la obligación de un depósito pecuniario para el ejercicio de esa acción circunscrita, según la ley, exclusivamente a los candidatos.

Al mismo tiempo, llegó a ser eliminada la garantía que representaba la Corte Suprema como tribunal de derecho en su función constitucional y dentro de un carácter inapelable sujeto a revisión y en dos instancias. Al suprimirse este dispositivo la ley se limitó a ordenar que la Corte actuase únicamente como jurado y sin apelación.

Otro cambio fundamental que contribuyó a desvirtuar la reforma hizo desaparecer el principio en virtud del cual un proceso examinado judicialmente por la Corte Suprema cuya ilegitimidad estuviese comprobada, determinaba, en cualquier momento, antes o después de la incorporación del representante, la invalidez de la elección y de la credencial. La ley dispuso que la Corte juzgara solamente en el caso de las dualidades dentro de un periodo breve, como jurado, en una sola sesión y sin más pruebas que las que presentaran los interesados (Ulloa 1917: 62-64).

La ley estableció en definitivas tres bases para llegar a la nulidad de una elección: ante las Juntas Escrutadoras, ante los Jueces comunes ordinarios y ante la Corte Suprema. Contra las omisiones, incorrecciones y abusos se reclamaba ante las Juntas Electorales y si ellas afectaban a la mayoría de los votos, había que anular la elección. De los delitos, de las faltas, de los errores maliciosos se reclamaba por acción popular ante los jueces y tribunales comunes de la República. Solo se iba a la Corte Suprema por las nulidades totales, taxativamente puntualizadas en la ley para que este tribunal juzgara las elecciones con sujeción a determinados requisitos en ella puntualizados.

En resumen, el destino del proyecto Billinghamurst en torno a la reforma electoral, tuvo una lógica inexorable. El Presidente de la República, unido en 1912 por una ola popular, llegó solitario al mando supremo y sus ideas de cambio total para la maquinaria del sufragio apenas si fueron compartidas aisladamente por unos cuantos amigos en el Congreso. En este Poder del Estado dominaban los señorones a él llegados en virtud de las no siempre puritanas elecciones de tiempos anteriores; muchos de ellos eran hijos de la arbitrariedad con que Leguía logró una mayoría parlamentaria en 1911. Billinghamurst no estaba amparado por un partido estable similar a la Unión Cívica Radical en la Argentina, que apoyó la ley electoral Sáenz Peña. La oligarquía legislativa no se atrevió, en el mismo año de la espectacular victoria del populismo, a impugnar de frente a la reforma, pero supo recortarla y manipularla al servicio de sus intereses.

El gobierno de Billinghamurst fue muy breve. Estuvo lejos de alcanzar la duración constitucional de cuatro años; apenas vivió un año, cuatro meses y once días. Con él se rompió la estabilidad presidencial que, después de la sublevación de 1895, pareció surgir en el Perú con los regímenes civiles completos de Piérola, Romaña, José Pardo y Leguía, nota característica que está resaltada por el hecho de que Manuel Candamo falleció a los cinco meses de ser elegido en 1903 y su sucesor legal Serapio Calderón estuvo en el poder también cinco meses, el tiempo necesario para convocar y efectuar nuevas elecciones. Este triple y pacífico cambio de gobernantes civiles y legales en 1903-1904, realzado por el hecho de que don Serapio tuvo que trasladarse del Cuzco a Lima en una época en que dicho viaje era muy difícil, pareció señalar la existencia de una aparente madurez cívica colectiva cuya endebles fue demostrada luego por los hechos. En suma, el Perú gozó de estabilidad en su gobierno presidencial y civil a través de diez y siete años.

La desconexión entre Billinghamurst y el Parlamento casi inmediatamente después de que éste eligió a aquél en un momento de emergencia nacional, se hizo evidente no a través de una lucha frontal sino de escaramuzas sucesivas que incluyeron hostigamientos a Ministros, una no convocatoria de las Cámaras a sesiones extraordinarias que eran importantes, la maliciosa demora para aprobar el Presupuesto de la República y otros episodios. Billinghamurst nombró cinco gabinetes durante el plazo de un año, cuatro meses y once días ya mencionado. Aunque hubo diez miembros del Congreso entre los veintiun miembros de ellos, aquí tan solo se produjo la existencia de nombramientos por decisiones

personales. El conflicto institucional, creciente a lo largo del año 1913, llevó al Presidente a concebir la idea de la radical disolución parlamentaria, audacísimo proyecto cuya fórmula concreta, unida a la de la convocatoria a un plebiscito, le fue suministrada por Mariano H. Cornejo. Demoras y vacilaciones explicables por las circunstancias de entonces, generaron la conspiración de la mayoría parlamentaria que buscó y obtuvo el apoyo del Ejército para que defendiera por la fuerza la Constitución y el Poder Legislativo y derrocara a quien, ariqueño de nacimiento y héroe en el Morro Solar en 1881, era entonces calificado como antipatriota y como partidario de Chile. Todo lo anterior estuvo unido a los recelos ante los vínculos de Billinghurst con el pueblo (Basadre 1968, XII: 209-307; vid Ferreyros y Zárate 1976: 201-217).

Fue así como se gestó, después de casi veinte años de gobiernos civiles a partir de 1895, la intervención del ejército en la política como fuerza llamada a actuar con el carácter de árbitro decisivo en la pugna irreconciliable entre los partidos en una democracia que funcionaba mal. La politización del ejército (iniciada el 4 de febrero de 1914 con el motín de la guarnición de Lima que llevó al breve gobierno de Benavides hasta 1915) no tuvo como origen una voluntad de poder de los hombres uniformados. Se derivó de la aparición de los políticos en los cuarteles en actitud suplicatoria. El ejemplo fue seguido el 4 de julio de 1919 al servicio de Leguía, para luego abrir una etapa histórica en 1930 cuando los jefes y oficiales asumieron directamente funciones públicas, no relacionadas por cierto con la defensa nacional y ajenas a la enseñanza castrense impartida en Chorrillos.

La ley de 1915.

Con fecha 28 de setiembre de 1914 el Ministro Fernando Fuchs, bajo el gobierno provisorio del general Oscar R. Benavides, envió a la Cámara de Senadores un nuevo proyecto de ley de elecciones. Expresó en el oficio respectivo que había tomado como base las leyes de 20 de noviembre de 1896 y la transitoria N° 1777 procurando (dijo) armonizar y refundir en un solo cuerpo las disposiciones de ambas que debían permanecer y las modificaciones que la experiencia había demostrado como necesarias. La novedad de este proyecto era el empleo del registro de la conscripción militar y no como ocurriera anteriormente el formado al efecto por las Juntas Provinciales en vista de las solicitudes que los ciudadanos presentaban ante las delegaciones distritales pertinentes. La justificación de este sistema era la de que ya lo había utilizado la República Argentina por la ley Sáenz Peña y la de que el censo electoral se

convertiría en un documento estable y serviría como estímulo a los ciudadanos para el cumplimiento de sus deberes castrenses. Una segunda novedad era el establecimiento de una base única e “insofisticable” para el edificio del sufragio con tres funciones expresamente designadas.

Según se manifestó reiteradamente, el Presidente, general Oscar R. Benavides, evidenció un interés directo en la utilización electoral del registro militar.

Bajo el peso de la urgencia inmediata de nuevas convocatorias a la ciudadanía para que ejerciera el sufragio en una escala nacional, el Senado nombró una comisión especial. De ella salieron dos dictámenes: el de mayoría suscrito por Wenceslao Valera y Manuel C. Barrios, y uno singular de Severiano Bezada. En el seno de dicha Cámara fue aprobado un proyecto sustitutorio. La oposición al empleo del Registro de conscripción militar planteada por los señores Valera y Barrios, fue hecha también en su dictamen en minoría en la Cámara de Diputados por Samuel Sayán y Palacios. Uno de los argumentos escogidos por Sayán en el debate fue que en el mencionado registro había un 22^o/o de analfabetos. En cambio, el señor Víctor L. Criado y Tejada se expresó con frases grandilocuentes en contra de los Registros Cívicos vigentes:

“Son una de esas tantas mentiras convencionales de que habla Max Nordau en su famoso libro pues todos ellos, con muy pocas excepciones no son sino meras listas formadas por las Juntas de Registro al calor de los intereses políticos de los candidatos y escritas por la mano aleva de la suplantación. En ellos campean los muertos, esos Lázarus electorales a los que se refiere Ruiz Zorrilla y los inscritos imaginarios que tienen el don de la ubicuidad, esto es de meter la mano en todas las ánforas mientras que los electores verdaderos, los sufragantes de carne y hueso, son los excluidos, los ausentes obligados condenados por el fraude al eterno desesperante suplicio de Tántalo: ver las ánforas y no poder colocar el voto dentro de ellas. Esos registros electorales como el Elizalde del cuento, son los verdaderos cultores y propagandistas de la falsedad porque personifican todos los abusos, todos los apetitos, todas las incapacidades, todas las mistificaciones y todas intransigencias; son el espectro pero no la

personalidad del elector” (*Diario de Debates. Diputados*, 1914: 269-271, 274-275).

Importa mucho recordar aquí también que, según afirmó el diputado Rafael Grau, las peores iniquidades de las elecciones anteriores estuvieron en las juntas de registro. Quienes tenían la mayoría en el seno de ellas, daban facilidades, al señalarse los días y las formas de inscripción, a los amigos; y, por el contrario, dificultaban a los contrarios impidiéndoles el acceso, poniendo dificultades en el acto mismo relacionado con ella, o utilizando otros medios vedados. “Se sabe además (agregó) que los registros se paseaban de casa en casa de los amigos y se centuplicaban” (*Ibid.*: 285)

Uno de los anuncios del diputado Sayán y Palacios, fue el de que el registro militar iba a contaminarse con las pasiones y los intereses de las luchas políticas (*Ibid.*: 296). Resultó muy interesante la discusión surgida en 1915 sobre el requisito de la residencia en el departamento para quienes eran elegidos como parlamentarios. Hubo el propósito de que él estuviese siempre bajo la jurisdicción de las sospechosas juntas escrutadoras. Un debate enconado separó a limeños y provincianos. De allí provino una adición al artículo pertinente, por el que el mandato constitucional de la residencia debía ser probado con documentos auténticos o públicos, o con la sumaria información de testigos del departamento actuada ante el juez de primera instancia (*Ibid.*: 263, 278, 279, 280, 281, 283, 284, 288, 289, 290, 291, 292, 293).

La nueva ley de elecciones, cuya única innovación fundamental consistió finalmente en el empleo del registro militar para el sufragio, llevó el número 2108, y fue promulgada el 23 de agosto de 1915.

Los resultados del sistema de 1913-1918.

El sistema que rigió entre 1913 y 1918, aunque fue muy superior a los anteriores, no impidió diversos abusos.

Los padroncillos de contribuyentes formados en el Ministerio de Hacienda recibieron, en varios casos, manipulaciones fraudulentas. Individuos que no pagaban contribución o la pagaban muy pequeña (escribió Manuel Vicente Villarán en un valiente artículo que debe ser imperecedero) eran inscritos con altas cuotas y habilitados así para concurrir a la Asamblea o aún quizás para presidirla. Una rebaja maliciosa ponía a los adversarios debajo del límite legal inhabilitándolos para ejercer su derecho (Villarán [1918] 1962: 197-205).

Los padroncillos no estaban, en principio, adaptados a los fines electorales. Rara vez indicaban la nacionalidad de los contribuyentes, o su edad, o el lugar de su residencia y hasta equivocaban su sexo. Contenían datos atrasados al mencionar a personas fallecidas o que habían dejado de ser contribuyentes. No expresaban la capacidad o incapacidad civil ni otros datos que podían determinar el derecho de los contribuyentes para formar parte de la Asamblea. Entre estos, obtuvieron, de hecho, preferencia, y esto es muy significativo, los que abonaban contribuciones de predios rústicos y urbananos; después los contribuyentes de minas; y, en seguida, los profesionales, industriales, eclesiásticos y artesanos. El discutible principio de la intangibilidad de las listas ministeriales de mayores contribuyentes refrendado de modo tácito por el artículo 15 de la ley y que la Corte Suprema aceptó, sin duda por considerar que carecía de atribuciones para discutirlo, dió pábulo al abuso de la adulteración en dichas listas con el gravísimo peligro de investir a un funcionario único del Poder Ejecutivo con las atribuciones de eje y árbitro del sufragio (Leguía y Martínez 1917: 13-14).

Numerosos resultaron los episodios en que se produjo el fenómeno de la dualidad de las asambleas de mayores contribuyentes. El candidato que veía que el personal de ella era adverso a sus aspiraciones políticas, muchas veces optaba por formar otra asamblea con los elementos que le eran adictos. En el proceso ante la Corte Suprema se estudiaba la calidad legal de los miembros de una y otra, se veía si eran contribuyentes, si pagaban la cuota fijada; y, con tal objeto, eran examinados los recibos. Constatábase si eran, en verdad, personas hábiles y ciudadanos en ejercicio peruanos por nacimiento o naturalización, si sabían leer y escribir, si no estaban impedidos para ejercer las funciones del sufragio. Lo anterior generaba numerosas tachas, para demostrar que una Junta había contado o no con la mitad más uno de los contribuyentes hábiles residentes en la capital de la provincia, mientras el candidato contrario, a su vez, sostenía lo opuesto. De allí se desarrollaron innumerables dificultades de orden legal en la constitución de las asambleas, originadas por la malicia y la temeridad en el cumplimiento simulado de la ley. A veces se tachó al presidente de la asamblea por no ser el mayor contribuyente o ser persona inhábil. En ese caso, el candidato formaba otra asamblea repudiando al presidente y el segundo de la nómina formada u otro ciudadano la hacía funcionar (*Diario de Debates. Diputados* 1914: 333 y ss.)

Resultaron proféticas las palabras del diputado Rafael Grau en el debate parlamentario de 1912, cuando afirmó que si la lista de mayores

contribuyentes provenía del Ministerio de Hacienda, ella sería preparada *ad-hoc* con nombres indebidos y que al surgir de ellas la Asamblea, la Junta Electoral y la Junta Escrutadora, como no quedaba expedito el camino de los reclamos y de las rectificaciones, vendrían procesos apócrifos. Igualmente, Grau dejó constancia de que las matrículas eran empíricas o estaban bastardeadas (*Diario de Debates. Diputados*, Congreso Extraordinario 1912: 41, 65, 76, 80). Rafael Grau fue asesinado en Palcaro el 4 de marzo de 1917 cuando, junto con un grupo de sus adeptos, intentaba aproximarse al primer contribuyente de la provincia de Cotabambas cuya representación buscaba para una reelección en la Cámara de Diputados.

La Corte Suprema, que había objetado al principio asumir responsabilidades sobre los procesos electorales, cumplió con ejemplar independencia las nuevas funciones que le encomendó la ley de 1912. Sus fallos en las elecciones de 1913, 1915, 1917 y 1919 (los procesos judiciales de este último año llegaron a ser truncados por el golpe de Estado del 4 de julio) ostentan características que honran a quienes los firmaron. Gozaba entonces el más alto tribunal de justicia de un prestigio indiscutible. La historia debe rendir homenaje a los juristas Domingo M. Almenara, Alberto Elmore, Ricardo Ortiz de Zevallos, Guillermo A. Seoane, Francisco Eguiguren, José Antonio de Lavalle y Pardo, A. Villagarcía, Anselmo Barreto, Carlos Erausquin, Lizardo Alzamora, Teodomiro A. Gadea, Germán Leguía y Martínez, Carlos A. Washburn, Eduardo G. Pérez, Agustín de la Torre González, Juan Jose Calle y a quienes, como ellos, honraron entonces al país.

Gracias a estos juristas ingresaron al Poder Legislativo nombres populares en sus circunscripciones, pero ajenos al favor oficial: Julio C. Tello, diputado por Huarochirí en 1917 contra un adversario muy poderoso en la vida social y económica de Lima y Abelardo Gamarra "El Tunante", diputado por Huamachuco en 1913. Otra incorporación parlamentaria sorprendente que se efectuó gracias a la Corte Suprema fue la del diputado liberal por Parinacochas Manuel Jesús Mendoza en 1915, cuando estaba encarcelado. Se dieron también casos como el de Rafael Sousa, cuyas credenciales fueron aprobadas aunque su veracidad fue objetada, nada menos que por un allegado de uno de los vocales del Supremo Tribunal. De otro lado, en 1913, el diputado electo por Lampa, señor Federico Luna y Peralta, ciudadano muy cercano al Presidente Billinghurst, con documentos que comprobaban su residencia de acuerdo con el precepto constitucional quedó sin su curul. Lo mismo ocurrió con otro

ex-Ministro, el general Enrique Varela, cuyas elecciones en Madre de Dios fueron anuladas también en 1913, por lo cual volvió a la cartera de Guerra y resultó luego víctima de un alevoso asesinato al año siguiente. Veto análogo sufrieron parientes o relacionados del Presidente Benavides en 1915.

En 1915 el Supremo Tribunal revisó 46 procesos electorales (13 sobre senadurías y 33 sobre diputaciones). Anuló totalmente 16 credenciales de diputados y 6 de senadores. Declaró expeditos a 14 diputados y a 3 senadores. En otros casos hubo desestimios o nulidad parcial. Sanciones drásticas fueron ordenadas por la Corte en daño de diversos ciudadanos culpables por delitos contra la libertad y la verdad del sufragio. Entre ellos estuvieron autoridades políticas, jueces de paz, funcionarios administrativos, miembros de las asambleas de mayores contribuyentes. Sin embargo, por diversos medios, a la larga, gracias a una tácita complicidad del Legislativo y el Ejecutivo, funcionó aquí la impunidad, sin que la opinión pública se conmoviera.

Los fallos de la Corte Suprema anulatorios de muchos procesos desenmascararon innumerables formas de errores y tropelías en que incurrieron las asambleas por incapacidad, servilismo, o espíritu de partido. Además de las dualidades, hubo a veces clandestinidad en las reuniones, falsedad en las actas y suplantación del personal.

Ganada la Asamblea, el resultado de la elección era seguro. Implicaba esto contar con los llamados "elementos legales". El candidato o sus amigos escogían, como ocurrió en el caso de la provincia de Castilla en 1917, el personal de las Juntas de Sufragio y Escrutadora que a la Asamblea correspondía designar. Al aprobar las credenciales del candidato Víctor Perochena en la citada elección, la Corte Suprema tuvo una de sus no frecuentes equivocaciones (Sobre las irregularidades de este proceso, ver votos en discordia de Germán Leguía y Martínez y Teodomiro Gadea, *Diario de Debates*, 1917: 23-25).

Las Juntas Escrutadoras provinciales y las departamentales sentenciaban sobre las reclamaciones contra sus propios actos; y por vía de apelación, decidían cuándo eran impugnables las decisiones de las Juntas Receptoras de Sufragios. Así quedaban convertidas en juez y parte. No era dable que enmendaran sus propios abusos, si ellos surgían. La Corte Suprema solo tenía potestad en unas cuantas infracciones graves. Ante los vicios acumulados a lo largo del desarrollo del proceso electoral, no había autoridad que pudiese corregirlos.

El recuerdo de la omnipotencia de que había gozado el Parlamento

hasta 1896 con el sistema de las auto-calificaciones no se borró durante el período de la ley de 1912. Hubo dos oportunidades en que reapareció incontenible esa nostalgia. En 1913, la mayoría leguista y liberal del Senado quiso aumentar su número e incorporó de hecho a los senadores Carlos Forero por Tacna Libre y Juan Antonio Trelles por Apurímac. En este último departamento fueron tres los candidatos, ya que se presentaron, además de Trelles, los señores Leoncio Samanez y Leonidas Samanez. La junta electoral departamental tachó la elección de Trelles por no haber sido inscrito este ciudadano en el registro electoral de acuerdo con la ley N° 1777; y proclamó a don Leoncio Samanez. Esta fue la causal de la nulidad de las elecciones de Senador por Apurímac, declarada entonces por la Corte Suprema.

La elección de Senador por Tacna llegó a ser también anulada por el tribunal antedicho, porque apareció en un solo escrutinio la elección de diputado y la de senador. Aquí hubo un error emanado no sólo del texto de los formularios para el funcionamiento del sufragio, sino también de la mala interpretación de la redacción de un folleto que divulgó el contenido de la ley N° 1777.

La actitud del Senado al incorporar a Trelles y a Forero suscitó violentas reacciones de las turbas billinghurstas. El 13 de julio de 1913 un cartucho de dinamita fue colocado en el hogar del Presidente del Senado Rafael Villanueva; y también se efectuó un asalto a la residencia del ex-Presidente de la República Augusto B. Leguía (Basadre 1968, t. XII: 230-231).

El caso siguiente vino a raíz de las elecciones para diputado por Lima en 1917. Grupos dominantes en el gobierno de José Pardo quisieron impedir, resueltamente, por medios a veces pintorescos, la proclamación de Jorge Prado y lo consiguieron. La mayoría civilista, segura de su poder, intentó que la misma Cámara resolviera el asunto, volviendo al sistema tradicional de las auto-calificaciones. La oposición luchó bravamente para impedirlo. El Presidente José Pardo no insistió en este procedimiento ilegal, contra el que se rebeló con su ausentismo un grupo de senadores (Basadre, 1968, XII: 389-392).

El atentado billinghursta contra Rafael Villanueva es un símbolo de la lucha entre el populismo de 1912-14 y la política tradicional.

Villanueva nació en Cajamarca en 1839. Abogado en 1870, fue elegido en 1872 diputado civilista por su provincia; así, pues, en 1913 tenía cuarenta años de veteranía en el Parlamento, aunque en forma intermitente. Secretario General del Contralmirante Lizardo Montero cuando éste asumió la Presidencia durante la guerra con Chile, en 1882, asumió entonces todas las ramas de la

administración. Senador por Cajamarca en 1886 consiguió la reelección en 1892 en 1898 y en 1911. A la Presidencia de su Cámara subió en 1898, 1904 y 1912. Pero Villanueva gozó del privilegio de transitar entre los tres poderes del Estado. Vocal de la Corte Superior de Trujillo en 1897 y de la Corte Superior de Lima en 1903, dejó entonces en su curul senatorial cajamarquina a “parientes, amigos representantes, apoderados o testas”. Ministro de Justicia en 1900-1901, en la época en la que el Partido Civil luchó frontalmente contra el partido demócrata llegó al difícil portafolio de Gobierno en 1902-1903, conectado con las elecciones que llevaron al poder a Manuel Candamo. La eficacia avasalladora de su acción astuta y enérgica tuvo como consecuencia el total hundimiento parlamentario del pierolismo. En 1904 fue nombrado Vocal de la Corte Suprema. Pero el audaz e inesperado secuestro del Presidente Leguía, hecho el 29 de mayo de 1909 por un pequeño grupo de adeptos y familiares del caudillo demócrata, hizo que se llamara en julio de 1909 a Villanueva, el autor de las mortíferas elecciones de 1903, a la presidencia del Consejo de Ministros y, por segunda vez, al Ministerio de Gobierno. Su energía mezclada con arbitrariedad fue muy eficaz; pero hizo de él, una vez más, un personaje pintoresco y discutido. Cuando en el Senado, durante una interpelación del pierolista Joaquín Capelo, pronunció Villanueva la frase “El orden público está sobre la Constitución y las leyes”, estas expresiones resultaron inolvidables. El anhelo general de una política gobiernista más flexible lo llevó a renunciar al Ministerio y a volver a la Corte Suprema en Mayo de 1910. Reelegido Senador por Cajamarca por tercera vez en 1911 (su cuarta jornada en el Parlamento desde 1872) presidió nuevamente el Senado en 1912. Las circunstancias lo habían acercado otra vez a don Augusto B. Leguía en actitud que implicaba un distanciamiento del civilismo ortodoxo y pardista. Leal a este nuevo ligamen, Villanueva colaboró con la caída de Billinghurst como jefe de la agrupación leguista del partido civil, y después de ella fue en 1914 a la alianza con el partido liberal de Augusto Durand para defender la tesis de que el mando supremo correspondía al Vice-Presidente Roberto Leguía. Así se enfrentó contra el nuevo gobernante, el general Benavides, y contra sus antiguos correligionarios, y llegó a ser encerrado durante algún tiempo en la Penitenciaría. Pero cuando en 1915 regresó de Europa el ex-Presidente José Pardo, Villanueva creyó oportuno, con la finalidad de presionar a Benavides para que hiciera la convocatoria a elecciones nacionales, auspiciar la nueva candidatura del jefe del Estado durante el periodo 1904-1908, aliándose con otros sectores de opinión. Esta actitud

conciliatoria, sin duda, le restó fuerza personal, cuando, ante los comicios de 1919, se produjo la resurrección política de Augusto B. Leguía con un programa anticivilista y antipardista.

Los largos años —más de cuarenta— vividos por Villanueva en la política, sus sólidas conexiones con su departamento (“era aquello de decir ‘Cajamarca, capital Villanueva’, o ‘Villanueva, capital Cajamarca’”), acompañadas por leales adhesiones e implacables odios ahondados con el tiempo, sus repetidos viajes entre los tres Poderes del Estado con los más altos cargos en Lima, su fama de hombre marrullero, práctico, diestrísimo, enérgico, eficaz, hicieron de él casi una figura folklórica en la vida peruana entre la guerra con Chile y la primera guerra mundial. Parece que en la raíz de su enorme y permanente fuerza personal, no hubo un sólido estrato económico determinante. Luis Fernán Cisneros hizo de él en 1918 y 1919 dos semblanzas magistrales en sus crónicas tituladas *Ecos*, con que aparecía en *La Prensa*. Son páginas de antología (Cisneros 1918 y 1919, cfr. Benvenuto 1921, II: 5-20).

Otra de las grandes anomalías en el régimen del sufragio peruano fue la falsificación de las libretas militares. A ella se agregó la compra de votos.

Los ciudadanos firmaban desde 1896, como ya se anotó, dos cédulas, una de las cuales era depositada en el ánfora y la otra quedaba en poder de ellos. En la misma ciudad de Lima, comisionados especiales ubicados a corta distancia de las plazuelas donde funcionaban las mesas, eran los encargados de este tráfico. El autor del presente trabajo recuerda haberlos visto cuando era niño y adolescente. Coincide aquí con Pedro Ugarteche. En el volumen II de su biografía de Sánchez Cerro escribe “como las elecciones generales de 1919 se realizaron bajo el sistema público, vimos durante todas las horas que duró la votación, un automóvil estacionado delante de la casa, ocupado por personas, agentes por uno de los candidatos, que se ocupaba de negociar la compra de los votos de los electores que debían sufragar en las mesas instaladas en la Plaza de Armas. La escena era muy curiosa y a mí y a mi hermano nos entretuvo mucho ver y escuchar cómo los agentes y los electores discutían el precio de los votos (Ugarteche 1969, II: viii).

Juan Apapucio Corrales.

Clemente Palma, cuyos cuentos exóticos y fantásticos no han sido debidamente valorados por la crítica literaria, fue director de la gran revista semanal *Variedades* entre 1908 y 1930. Además de editoriales

dedicados a la actualidad interna e internacional, muy curiosos hoy para el investigador histórico, publicó unas reseñas de las corridas de toros, al lado de las cuales se le ocurrió escribir unas crónicas humorísticas sobre hechos, cosas y personajes de la política. En ellas inventó un personaje: el tuerto Juan Apapucio Corrales, diputado por la hipotética provincia de Amancaes. A su alrededor hizo girar a otros tipos imaginarios, exponentes del “medio pelo” criollo, como Rosaura, la poetisa feminista consorte de Juan Apapucio sin bendición sacerdotal, el compadre Pistoleras y otros sujetos, al lado de auténticas figuras y figurones de la realidad cotidiana de entonces.

Tarde o temprano se llegará al consenso de que en las crónicas de Corrales hay los elementos de una sabrosa novela auténticamente criolla. La pluma de don Clemente se mueve aquí, con un desparpajo y una gracia más gruesa, pero más realista que la de su ilustre padre, utilizando inclusive gran número de palabras no reconocidas en aquella época por la Academia de la Lengua; algunas de ellas no lo han sido todavía o han desaparecido. He aquí una colección de caricaturas variables a lo largo de muchos años. Parecería que los famosos títeres de Ño Valdivieso se reencarnaron con una nueva y no menos hilarante personalidad gracias a la magia de la tinta de imprenta.

He aquí también un testimonio sin antecedentes sobre los aspectos más prosaicos de la vida política de las décadas iniciales del siglo XX. Corrales, con su diputación por una provincia tan imaginaria como algunas que tenían representantes vivos en la Cámara, es un criollo arribista, cínico, hablador, pomposo, retórico, volantuso y, a veces, muy simpático. Su preocupación esencial es calentarse a la luz del sol que, por el momento, alumbra. Algunas de sus aventuras más graciosas ocurren entre el periodo de la ascensión de Billinghurst al poder, su caída y la pugna entre los adeptos de Roberto Leguía por sucederlo y los que optaron por apoyar a Benavides. Antes, para las frustradas elecciones de 1912, Corrales había aparecido como capitulero aspillaguiista, fundador del Club “Unión y Ñeque”. Esta graciosa creación es todo un símbolo de la realidad electoral de entonces. Cuando huele Apapucio que el viento sopla a favor de Billinghurst, se “pasa” al campo de éste. Luego vienen los episodios conexos con el nuevo gobierno. Palma hace, a lo largo de varias crónicas, anecdóticamente, una vívida semblanza de don Guillermo, tal como lo vieron sus adversarios. Pero la crónica político-aurina alcanza sus mejores aciertos cuando empiezan las intrigas para llenar el vacío que el derrocamiento del 4 de febrero de 1914 creó. Aquí parecería que la vida imita al arte como sostuvo Oscar Wilde. Cabe afirmar que la chocarrera

realidad cotidiana se aproximó a las crónicas político-aurinas hasta identificarse a veces con ella. Corrales, adepto de Roberto Leguía, asistió (según dijo) a la originalísima proclamación de este ciudadano como Presidente de la República en su casa de la calle Pando, el 15 de mayo de aquel año de 1914, mientras Benavides recibía la banda, respaldado por el ejército, la policía y el civilismo, en el salón de sesiones del Congreso. De la escena hizo un relato inolvidable. Cuando Clemente Palma reunió en un libro la vida y las hazañas de su hijo imaginario, suprimió estos capítulos (Palma 1938). Así se hizo a Juan Apapucio un flaco servicio. El historiador de la literatura y de la política a comienzos del siglo XX deberá superar ese veto o censura que condenó a páginas tan interesantes y necesitará tomarse el trabajo de leer la misma revista *Varietades*. El esfuerzo valdrá la pena.

El motivo de esta discriminación de don Clemente fue muy noble, la lealtad a su leguismo póstumo.

Porque él fue elegido diputado por Lima en 1919 y continuó en esta función pública hasta 1930. Diríase que un destino irónico lo hubiese querido identificar con Corrales. No fue así. Lo que más bien ocurrió fue que las crónicas perdieron, muchas veces, la frescura, la libertad, la independencia, la agudeza de antaño. El eminente diputado por la capital habló muy poco en la sala de sesiones, estuvo al margen de intrigas, corruptelas y acomodados; y, cuando llegaron las horas de la desgracia, supo defender polémicamente al gobernante caído; y por este muerto sufrió prisión, destierro y privaciones. Así contradujo al voluble diputado por Amancaes.

Si se quiere mirar la escenografía y la coreografía de la vida pública nacional en las altas esferas entre 1908 y 1919, comparable a veces, no siempre, con una ópera bufa o una zarzuela, habrá que acudir no a la enorme cantidad de discursos solemnes, de libros, folletos y artículos periodísticos enfáticos y fugaces, sino a las olvidadas páginas de Juan Apapucio. Hasta lo que en ellas hay ahora de inaceptable, como el desprecio al indio revelado en una desoladora entrevista con Rumi Maqui (Palma 1938: 132-137) y un encuentro con los personeros de una comunidad de Puno despojada de sus tierras que llegan a Lima para buscar la ayuda de "el Pro Endígenas de don Capelos" (*Ibid*: 46-49), son un símbolo de su época.

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, Perry
1977 "The Antinomies of Antonio Gramsci", *New Left Review*, 100, Londres (nov. 1976 - ene. 1977).
- BASADRE, Jorge
1968 *Historia de la república del Perú*, 6a. edición, 16 vols. Lima
- BENVENUTTO, Neptalí
1921 *Parlamentarios del Perú contemporáneo*, Imp. Malatesta-Rivas Berrío, Lima
- CAPELO, Joaquín
1912 *Los Menguados* (Publicado bajo el seudónimo de Ma. Th. Ph.) Lima
- CISNEROS, Luis Fernán
1918 "Una resurrección", *La Prensa*, Lima, 7-VI-1918.
1919 "De Menor cuantía," *La Prensa*, Lima, 19-VIII-1919.
- CORRALES, Juan Apapucio (seud. de Clemente Palma)
1938 *Crónicas político-doméstico-aurinas. Con un glosario del argot limeño*. Prólogo de Clemente Palma y epílogo de José Gálvez, Compañía de Impresiones y Publicidad, Lima
- DIARIO DE LOS DEBATES
Diputados: 1896, 1912, 1914.
Congreso: 1895, 1896, 1915, 1917.
Congreso Extraordinario 1912.
- FERREYROS, Alberto y José Zárate
1976 *El Mariscal Benavides, su vida y su obra*, Imprenta Atlántida, Lima

- LEGUIA Y MARTINEZ, Germán
1917 "Voto en discordia del vocal....". en *Diario de Debates*, Legislatura Ordinaria 1917.
- MATTO DE TURNER, Clorinda
1895 *Herencia*, Imprenta Masías, Lima
1889 *Aves sin nido*, Lima
- MINISTERIO DE GOBIERNO
1896 *Ley electoral dada por la Legislatura Extraordinaria de 1896*, Imprenta La Industria, Lima
- PALMA, Clemente
1938 ver Corrales 1938
- PARTIDO DEMOCRATA
1912 *Declaración de principios*, Tipografía "La Voce d'Italia", Lima
- UGARTECHE TIZON, Pedro
1969. *Sánchez Cerro, Papeles y recuerdos de un Presidente del Perú*, 3 vols., Editorial Universitaria, Lima
- UGARTECHE TIZON, Pedro y Evaristo San Cristóbal (eds).
1945 *Mensajes de los Presidentes del Perú*, Lima
- ULLOA CISNEROS, Alberto
1917 *El proceso electoral en Lima en 1917*, Imprenta Torres Aguirre, Lima
1946 *Escritos históricos*, Buenos Aires
- VILLARAN, Manuel Vicente
[1918] 1962 "Costumbres electorales", *Mercurio Peruano*, 1, Lima (reimpreso en *Páginas Escogidas*, P.L. Villanueva, editor, Lima)