

La periodificación electoral y las elecciones directas en el Perú decimonónico

Tras los pasos de Jorge Basadre^(*)

César Leonidas Gamboa Balbín

Abogado. Especialista en Derechos Humanos por la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador). Candidato a Magíster en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Becario Investigador de la Fundación San Marcos.

1. Introducción.

La importancia de las elecciones políticas no está en discusión actualmente⁽¹⁾, porque en un sentido conceptual restringido⁽²⁾, el sufragio está identificado con el sistema de democracia representativa⁽³⁾. Sin embargo, Jorge Basadre nos señaló que los asuntos referentes al Estado Peruano en el siglo XIX, en cuanto a la forma del Estado (federal, unitario centralizado), la forma de gobierno (parlamentario, presidencial), las relaciones entre Iglesia y Estado, los límites del republicanismo, la noción de ciudadano y, sobre todo, **el sentido social de las elecciones y el significado político de la representación**, eran discusiones doctrinarias recurrentes durante todo el siglo XIX⁽⁴⁾.

Esta relación dicotómica del derecho al sufragio y la representación política en el siglo XIX afectó al Perú y a otros países latinoamericanos, especialmente, en cuanto a su forma de gobierno. Las ideas de un “sospechoso” gobierno representativo latinoamericano en los ochocientos⁽⁵⁾, y de concebir “democracias” en regímenes políticos donde la representación se basaba en el principio de distinción “aristocrático” -determinado así por las élites criollas⁽⁶⁾-, a través de la legitimación de los procesos electorales, evidenciaron las posibles contradicciones del sufragio y la representación republicana.

El problema del sufragio en el siglo XIX es la imposibilidad de crear una identidad nacional cohesionada a través de representantes legitimados

(*) Este artículo constituye un primer avance de la investigación final del Proyecto de Investigación del Fondo para el Fortalecimiento Democrático-Siembra Democracia: *Historia de las elecciones en el Perú desde la Cortes de Cádiz hasta nuestros días* (Instituto de Estudios Peruanos-Ford Foundation y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos). Un profundo agradecimiento al Doctor Cristóbal Aljovín de Losada, supervisor del proyecto de investigación, por sus comentarios y sugerencias sobre el tema de este artículo.

(1) TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. *La Investigación sobre Elecciones: Un Balance Necesario*. En: *Revista de la ONPE: Elecciones*. Número 1. Lima, 2002. p. 24.

(2) El concepto restringido de sufragio hace referencia a una técnica y procedimiento institucionalizado mediante el cual la ciudadanía ejerce un clásico derecho individual (el derecho al voto). Actualmente este concepto está muy extendido en la doctrina y en la legislación internacional.

(3) NOHLEN, Dieter. *Introducción*. En: NOHLEN, Dieter y otros (compiladores). *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 570; ARAÚJO RENTERÍA, Jaime. *Principios de Derecho Constitucional*. Bogotá: Mc GrawHill, 1999. pp. 21-2.

(4) BASADRE, Jorge. *Elecciones y Centralismo en el Perú. Apuntes para un Esquema Histórico*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1980. p. 13.

(5) DÉMELAS, Marie-Danielle. *La Invención Política. Bolivia, Ecuador y Perú en el siglo XIX*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos / Instituto de Estudios Peruanos, 2003 [1992]. p. 21.

(6) BERNARD MANIN. *Los Principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 1998. pp. 167-85.

por elecciones indirectas que, a su vez, representan élites locales “fragmentadas” en todo el territorio nacional. A lo largo del siglo XIX la representación nacional estuvo al servicio de objetivos locales⁽⁷⁾, y las elecciones indirectas “representaron” de mejor manera una realidad aparejada con la tradición colonial: “(e)ste modelo (electoral) que hemos definido como ‘gaditano’ porque en lo fundamental no cambia a lo largo del siglo, muestra que en gran parte de Latinoamérica a pesar de que las élites miraron a Francia y a su cultura política, las leyes electorales ni dibujaron una ciudadanía verdaderamente individualista ni cortaron los lazos con las tradiciones coloniales”⁽⁸⁾.

La desnuda contradicción entre el sistema tradicional jerárquico colonial (“Antiguo Régimen”) y la utopía liberal europea dominante fue matizada por los notables criollos. Esa mezcla del lenguaje republicano y la importación de su capitalismo liberal incipiente (una primera configuración de un contagio moderno)⁽⁹⁾, está íntimamente relacionada con la concepción de nación⁽¹⁰⁾.

En consecuencia, es importante el significado histórico, político y jurídico de la irrupción de las elecciones directas en el tradicional modelo electoral “gaditano” (1821-1895) en diversos momentos del siglo XIX (1822, 1855-1860 y 1866-1867). Las elecciones directas “sirvieron” como instrumento político de control de una élite nacional, preocupada por la falta de gobernabilidad en el país a causa de los distintos intereses que representaban los actores que se legitimaban mediante las elecciones indirectas. Sin embargo, no es muy clara la función, en cada caso, de las elecciones directas dentro de modelo electoral “gaditano”.

Cabe acotar que nos pareció pertinente, en el año del centenario del nacimiento de Jorge Basadre, aunarnos a la celebración de este acto conmemorativo, y proseguir con su iluminada labor sobre la historia del sufragio en el Perú durante el siglo XIX, plasmada hace más de 20 años en la obra *Elecciones y Centralismo en el Perú, Apuntes para un Esquema Histórico*.

2. Aspectos histórico jurídicos sobre las elecciones en el Perú.

Previo al análisis del proceso de las elecciones directas en el Perú, es necesario señalar conceptos generales de algunas instituciones electorales encontradas en las primeras constituciones políticas y leyes reglamentarias. A pesar de la cantidad de normatividad electoral por los abruptos y continuos cambios de gobierno, señalaremos la periodificación del Derecho Electoral peruano en referencia a las elecciones directas. Finalmente, detallaremos el modelo electoral “gaditano” donde se establece el sistema de votación indirecto.

2.1. Sufragio y procedimiento electoral.

El sufragio es “una técnica y un procedimiento institucionalizado que permite a la ciudadanía comunicar y expresar de consumo una decisión, opinión u opción”⁽¹¹⁾, es decir, en virtud del sufragio cada elector tiene el derecho de definir su voluntad en el voto.

Profundizando en el Derecho Electoral, se distingue claramente los conceptos de sufragio, voto y elección. El sufragio es también un derecho reconocido -constitucionalmente- que consiste en expresar una voluntad en las decisiones políticas; el voto es el medio material (instrumento jurídico) mediante el cual la voluntad de sufragio se expresa y, finalmente, la elección es la decisión expresada (contenido político de decisión) en una preferencia manifestada con base en el voto⁽¹²⁾. En el Perú, se han aplicado distintas modalidades de expresión del derecho de sufragio durante toda la época republicana; entre estas formas, se encuentran las elecciones indirectas y las elecciones directas.

Durante casi todo el siglo XIX, la votación o elección indirecta fue una práctica legal usual y común en los procesos de elección de autoridades políticas (presidentes, congresistas, alcaldes y regidores) y de funcionarios administrativos (prefectos, subprefectos,

(7) ANNINO, Antonio. *Introducción*. En: ANNINO, Antonio (editor). *Historia de las Elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX. De la Formación del Espacio Político Nacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1995. p. 14.

(8) *Ibid.*; p. 18.

(9) DÉMELAS, Marie-Danielle. *Op. cit.*; p. 85.

(10) DE TRAZEGNIES, Fernando. *La Idea de Derecho en el Perú Republicano del Siglo XIX*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1992. p. 263.

(11) La expresión sufragio proviene del latín *suffragium* que significa ayuda, socorro, apoyo o favor en beneficio de alguien o algo. Actualmente se le concibe como un medio de expresión política destinado a elegir a nuestros gobernantes, así como también para la adopción de algunas decisiones políticas de significativa importancia. GARCÍA TOMA, Víctor. *Sufragio y Sistema Electoral*. En: *Sistema Electoral del Perú. Primer Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral. Ponencias y Conclusiones*. Lima: Horizonte, 1999. p. 19.

gobernadores), mediante el cual: “(...) todos los ciudadanos a quienes se les reconozca el derecho electoral, concurren a designar por mayoría de votos, no al representante, sino a un cierto número de personas que reunidas formase un segundo colegio que a su vez procede a designar por mayoría el representante del distrito o de la circunscripción”⁽¹³⁾.

El sistema de votación indirecto era, pues, un procedimiento electoral muy común en la mayoría de legislaciones electorales de Europa y América Latina⁽¹⁴⁾. Basta citar a Rosmini sobre el mejor modelo de representación que debe ser aplicado para la elección de la Asamblea Constituyente, a mediados del siglo XIX: “(...) que la elección no sea directa sino de dos grados, esto es, que en cada circunscripción se designe a varias personas que después elijan la Asamblea que se pretende obtener. Solamente de este modo puede cada uno elegir con conciencia, pues es lo razonable suponer que el pueblo bajo conoce las personas más conspicuas de su circunscripción”⁽¹⁵⁾.

De otro lado, la elección indirecta se fundamentaba en que el pueblo **debía conocer** a las personas que elegiría y, por tanto, no se le debía obligar a elegir representantes desconocidos mediante la elección directa. Es decir, para realmente conocer la verdadera voluntad del pueblo, es necesario utilizar el mejor mecanismo que exprese esta voluntad: era, pues, la elección indirecta.

El sufragio de votación indirecta admite grados de representación, donde se realiza una delegación de poder. Esta delegación de poder consiste en una transferencia de autoridad del cuerpo electoral al “delegado”, “compromisario” o “elector parroquial”, que se envía (*legatus*) al colegio electoral provincial (asamblea de electores) para ejercer este poder de elegir representantes con total discrecionalidad. En el Perú

del siglo XIX, las elecciones eran “materialmente indirectas” porque el colegio electoral provincial no tenía el compromiso de respetar el voto del elector primario y elegía a los titulares de la representación a su propio juicio⁽¹⁶⁾.

La irrupción del sufragio mediante elecciones directas aparece en algunas constituciones peruanas (1856, 1867) y en leyes u otras normas electorales (1822, 1855, 1857, 1866, 1896), mediante el cual: “(...) (se) permite que la expresión de voluntad ciudadana decida sin intermediarios, quiénes serán los gobernantes. Esto implica que el sujeto sabe que su decisión influirá de manera inmediata en dicha designación”⁽¹⁷⁾.

En consecuencia, las elecciones indirectas o mediatas se desarrollan a través de un cuerpo mediato (colegio electoral) que es elegido y se ubica entre los electores “primarios” y los representantes; distinto sucede en las elecciones inmediatas o directas, donde el elector (votante) determina o identifica claramente a los titulares de la representación.

En consecuencia, es pertinente estudiar las causas y las formas singulares en que se desarrollaron los procesos electorales de votación directa de las primeras décadas de la república mediante una periodificación del Derecho Electoral en el Perú.

2.2. Periodificación del Derecho Electoral.

El aporte de un estudio histórico del Derecho Constitucional peruano para comprender integralmente el Derecho Electoral sería importante porque ambas disciplinas han estado relacionadas a partir de la Constitución de 1823⁽¹⁸⁾. No obstante, dejando de lado la dimensión constitucional, un análisis crítico de las leyes electorales avizorará mejor una serie de confluencias ideológicas que fueron tejiendo las instituciones de la democracia representativa en el siglo

(12) LAZARTE, Jorge. *La Votación (Incluido el voto de los analfabetos)*. En: NOHLEN, Dieter y otros (compiladores). Op. cit.; p. 570.

(13) NAVARRO AMANDI, Mario. *Estudios sobre Procedimiento Electoral*. Madrid: Imprenta de la Revista de Legislación, 1885. p. 131.

(14) Para realizar un estudio de legislación comparada en materia constitucional y electoral del siglo XIX, ver: ATANASIO FUENTES, Manuel. *Derecho Constitucional Universal e Historia del Derecho Político Peruano*. Lima: Imprenta del Estado, 1874. pp. 94-222.

(15) ROSMINI, Antonio. *La Costituzione Secondo la Giustizia Sociale*. Florencia: 1848. Citado por NAVARRO AMANDI, Mario. Op. cit.; p. 133.

(16) Ver distinción entre delegación y mandato, donde esta última noción no concuerda con la elección indirecta. BIELSA, Rafael. *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Depalma, 1959. pp. 215 y 222; NOHLEN, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 23.

(17) GARCÍA TOMA, Víctor. Op. cit.; p. 28.

(18) A pesar de que la Constitución de 1828 sienta las bases para la Constitución Histórica del Perú, podemos afirmar que todas las constituciones peruanas llevan la impronta “gaditana”. PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *La Constitución de 1828 y su Proyección en el Constitucionalismo Peruano*. En: *Revista Electrónica de Historia Constitucional*. Número 4. Oviedo, junio 2003. Párrafo 110.

XIX. Ciertamente es imprescindible determinar el contenido de las instituciones electorales: las cualidades para ejercer el derecho al sufragio y el *iter* (procedimiento) electoral.

Las propuestas de periodificación del Derecho Electoral peruano son muy escasas. Un breve recorrido en estudios de historia de Derecho Electoral -trabajos realizados mayormente por destacados constitucionalistas-, nos muestra dos propuestas de periodificación:

| Periodificación del Derecho Electoral peruano | |
|---|-------------------------------|
| Propuesta No. 1 | Propuesta No. 2 |
| Primera Etapa: 1821-1895 | Primera Etapa: 1821-1855 |
| Segunda Etapa: 1895-1931 | Segunda Etapa: 1855-1931 |
| Tercera Etapa: 1931-1962 | Tercera Etapa: 1932-1962 |
| Cuarta Etapa: 1962-1978 | Cuarta Etapa: 1962-1978 |
| Quinta Etapa: 1978-1993 | Quinta Etapa: 1978-1993 |
| | Sexta Etapa: 1993- a la fecha |

Ambas propuestas no son del todo diferentes ya que guardan una cierta relación en cuanto a periodos históricos se refiere. A pesar de algunas diferencias sobre los términos de los primeros y últimos períodos del Derecho Electoral peruano, entre los propios exponentes de la primera⁽¹⁹⁾ y de la segunda propuesta⁽²⁰⁾, ambas propuestas se han mantenido en análisis posteriores⁽²¹⁾.

La primera propuesta defendida por Paniagua y Patrón Faura, se basa en el desarrollo histórico del modelo electoral “gaditano” (1821-1895) señalado por Annino. Si analizamos en estos modelos de periodificación, los primeros ochenta años republicanos (1821-1900), encontramos un primer corte histórico en el desarrollo de los procesos electorales llevados a cabo en 1896. Ese cambio se produce con la reforma electoral del Gobierno de Piérola que encaja en los cambios globales de América Latina: “(e)l punto más relevante en términos comparativos es que la fenomenología electoral muestra que la distancia entre votantes legales y votantes reales depende en buena medida del acuerdo que se establezca entre los grupos dominantes en torno al concepto de nación. (...) no es fortuito que las reformas más importantes se dan entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Este período coincide con una serie de reformas que también se dan en todos los países occidentales. (...) después de un largo y difícil camino los cambios marcan, en América Latina, los acuerdos más importantes del siglo acerca de lo que después serían los proyectos nacionales en cada país (...)”⁽²²⁾.

La reforma de 1896, como fenómeno de transformación del modelo electoral “gaditano” en el Perú, produjo un cambio sustancial en las prácticas electorales en casi ochenta años de vigencia:

“Igualmente fácil fue el acuerdo sobre otros puntos calificantes del proyecto de reforma electoral presentado por el Ejecutivo. Sin el menor debate fue

(19) En el caso de la primera propuesta, ésta es sustentada por Valentín Paniagua: primer período (1821-1895), segundo período (1895-1931), tercer período (1931-1962), cuarto período (1962-1993); y, Pedro Patrón Faura: primer período (1821-1896), segundo período (1896-1931), tercer período (1931-1963), cuarto período (1963-1978). Cabría divergencias entre estas dos periodificaciones del Derecho Electoral peruano en cuanto al corte histórico de la Constitución de 1979 (“sufragio universal”). PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *Sistema Electoral*. En: *La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios*. Tomo 10. Lima: Comisión Andina de Juristas / Fundación Konrad Adenauer, 1995. pp. 222-7; PATRÓN FAURA, Pedro. *El Sistema Electoral en el Perú*. En: *Seminario Situación y Derechos Políticos del Analfabeto en el Perú*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1978. pp. 137-43.

(20) En el caso de la segunda propuesta, ésta es sustentada por Víctor García: primer período (1812-1855), segundo período (1855-1931), tercer período (1932-1962), cuarto período (1962-1979), quinto período (1979-1993) y sexto período (1993- a la fecha); Dany Chávez: primer período (1821-1855), segundo período (1855-1931), tercer período (1931-1962), cuarto período (1962-1979), quinto período (1979-1993) y sexto período (1993- a la fecha). Cabría divergencias entre estas dos propuestas en cuanto al inicio del régimen legal electoral peruano (“Cortes de Cádiz o Independencia”). GARCÍA TOMA, Víctor. Op. cit.; pp. 42-54; CHÁVEZ LÓPEZ, Dany Ramiro. *Jurado Nacional de Elecciones: 71 Años en la Historia del Perú*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2002. pp. 7-8.

(21) PANIZO URIARTE, Rosa M. (compiladora). *Legislación Electoral Peruana (1821-1899)*. Lima: Centro de Documentación e Información Electoral-Jurado Nacional de Elecciones, 1999. pp. 2-5; DÍAZ ZEGARRA, Walter y otros. *70 Aniversario del Jurado Nacional de Elecciones (Fecha de Aniversario del JNE)*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2001. pp. 11-27. Finalmente, en un análisis poco exhaustivo pero meritorio, Roisida Aguilar nos muestra que el modelo electoral gaditano estaría dividido en dos periodos, entre los cuales se hallaría un período intermedio (1855-1861), el que se cambiaron las prácticas electorales al introducirse el sistema de votación directo. AGUILAR GIL, Roisida. *Las Elecciones de hace un Siglo: La Junta Electoral Nacional de 1896-1912*. Lima: Centro de Investigación Electoral-Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2002. pp. 9-10.

(22) ANNINO, Antonio. Op. cit.; p. 14; CHIARAMONTI, Gabriella. Op. cit.; pp. 316 y 336-7.

aprobado el paso del sufragio indirecto, en cuyos mecanismos de construcción de representación había encontrado expresión el universo rural de los pueblos, al sufragio directo, que los legisladores consideraban necesario para superar el ‘irremediable desprestigio’ de los Colegios electorales, que muchas veces se habían vuelto centros de intriga, que han traicionado la voluntad popular”⁽²³⁾.

Los cambios sustanciales de la reforma de 1896 son la desaparición del sistema de elección indirecta y de las cualidades censitarias (ser propietario o poseer rentas) para ejercer el derecho de sufragio (sufragio activo y pasivo) y el traslado de la organización y control del proceso electoral en el gobierno central. Un segundo elemento que caracteriza este cambio es la reducción del cuerpo electoral a través de la exclusión de los analfabetos como sujetos con derecho a elegir y ser elegidos.

La segunda propuesta de periodificación estaría considerando un corte histórico a mitad del siglo XIX apoyándose sobre la base de los estudios de Gabriella Chiaramonti, a pesar que el modelo presentado por el constitucionalista García Toma difiere con el de esta autora⁽²⁴⁾. Lo cierto es que el sufragio por votación directa aparece en un periodo breve (1855-1860), en el cual se dio como resultado un cambio sustancial en el sistema electoral “gaditano”, aun cuando la reacción conservadora de la Convención Nacional de 1860 retornó a las elecciones indirectas en 1861.

Podríamos considerar hasta tres periodos del Derecho Electoral peruano en el siglo XIX: de 1821-1855 (“génesis del modelo electoral ‘gaditano’”); de 1855-1860 (“breve periodo del capricho liberal”); 1861-1895 (“consolidación del modelo electoral censitario centralizado”). Sin embargo, sería muy prematuro sustentar tres etapas bien definidas. En consecuencia, podemos dividir el modelo electoral “gaditano” en dos claros periodos: en un primer período de 1821 a 1855; y en un segundo período de 1855 a 1896.

2.3. El modelo electoral “gaditano”.

El modelo electoral “gaditano” se expresó en el Derecho Constitucional peruano y en la legislación

dejando de lado la dimensión constitucional, un análisis crítico de las leyes electorales avizorará mejor una serie de confluencias ideológicas que fueron tejiendo las instituciones de la democracia representativa en el siglo XIX.

electoral durante el siglo XIX. Este modelo, influenciado por la Constitución de Cádiz de 1812 y por el proceso de elecciones de diputados de las colonias americanas a dicha representación, se caracterizó por el sistema indirecto de elección o de grados, las cualidades de ciudadanía para ser parte del cuerpo electoral (gozar del derecho a elegir y ser elegido, sujeto electoral activo y pasivo), la organización “municipalista” o “localista” de los procesos electorales y su tendencia a mantener el sistema tradicional de representación de la Colonia (similitud de la noción de “vecino” y ciudadano): “(...) la dificultad está en que cualquier sistema indirecto del siglo XIX constituyó un compromiso entre tradición y cambio. (...) (en muchos casos), las juntas electorales de parroquia no fueron otra cosa que las antiguas juntas de vecinos mientras que las demás juntas de partido y de provincias crearon nuevos espacios con prácticas más modernas como el voto secreto e individual”⁽²⁵⁾.

La elección indirecta era un mecanismo jurídico que articulaba la “dimensión corporativa” de la sociedad post colonial y los principios del republicanismo y la representación liberal⁽²⁶⁾. Este proceso electoral, determinado por distintas constituciones políticas y leyes electorales⁽²⁷⁾, se dividía en tres fases o momentos: una primera etapa, donde los ciudadanos de parroquias (circunscripción electoral básica) con derecho de sufragio activo (a elegir), **elegían** un cierto número de electores (sufragio pasivo o derecho a ser elegido), según el número de individuos

(23) CHIARAMONTI, Gabriella. Op. cit.: p. 339.

(24) CHIARAMONTI, Gabriella. *Suffragio e Rappresentanza nel Perú dell'800. Parte Prima: Gli Itinerari della Sovranità (1808-1860)*. Turín: Otto Editore, 2002. p. 301.

(25) ANNINO, Antonio. Op. cit.: p. 17.

(26) CHIARAMONTI, Gabriella. *Andes o Nación: La Reforma Electoral de 1896 en Perú*. p. 325.

(27) Las Constituciones que regularon expresamente las elecciones indirectas fueron la de 1823, 1826, 1828, 1834 y 1839. PACHECO, Toribio. *Cuestiones Constitucionales*. 3ra. edición. Lima: Grijley, 1996. La Constitución de 1860 omitió regulación expresa sobre las elecciones (artículos 45 y 80). La legislación electoral que comprendían las elecciones indirectas (período 1822-1985) era la siguiente: “Ley Reglamentaria de elecciones de Diputados a Congreso (...)” (Bolívar), de 3 de

o, algunas veces de manera restringida, de “vecinos” que habitaban en la parroquia mediante los llamados “colegios electorales de parroquia”; una segunda etapa se producía cuando estos electores de las parroquias de una determinada provincia se reunían y elegían a los miembros de la municipalidad de la provincia, a los diputados de la provincia, a los senadores del departamento, o al presidente y a los dos vicepresidentes de la República; y finalmente, una tercera etapa se desarrollaba con la calificación, por parte del Congreso de la República, de las actas electorales que proclamaban a la nueva autoridad política⁽²⁸⁾.

La crítica más certera contra el modelo electoral “gaditano” fue la continua manipulación del voto de los analfabetos, identificados como “indios”. La polémica Herrera Gálvez sobre la capacidad jurídica de la raza indígena o de peruanos (“soberanía de la inteligencia”), la descripción de Manuel Vicente Villarán sobre las viciosas prácticas electorales⁽²⁹⁾, y los hechos de corrupción, clientelismo y violencia política en la funcionalidad de la elección de dos grados y en el ejercicio del voto de los analfabetos, quedaron como argumentos de sustento de la Ley Electoral de 1896. Después, existieron fundamentos en contra de la política electoral centralista y de exclusión social de la ley electoral de 1896 a través de intentos de reforma electoral que incluían el voto de los analfabetos⁽³⁰⁾.

Todas estas críticas van dirigidas al modelo electoral “gaditano” y a las prácticas electorales que acarrearón las leyes electorales del siglo XIX: “(c)abe, en general, afirmar que, a lo largo del siglo XIX y durante el siglo XX, la República peruana tuvo prácticas electorales malas y que la opinión pública no se expresó en los comicios por cauces limpios, salvo en 1872 y

cuando ratificó voluntariamente situaciones creadas de hecho”⁽³¹⁾.

3. Elecciones directas en el Perú del siglo XIX.

Los constitucionalistas e historiadores peruanos no se ponen aún de acuerdo al determinar las elecciones directas del siglo XIX. Ciertamente, estas elecciones no hicieron un cambio sustantivo en las prácticas sociales relacionadas con los procesos electorales - exceptuando las normas electorales de 1896-, empero, en su momento, y en determinada coyuntura política, estas elecciones fueron utilizadas para legitimar la situación de poder de los distintos gobiernos de turno.

Las elecciones directas del siglo XIX (semicompetitivas) fueron utilizadas por regímenes autoritarios para reafirmar o legitimar las relaciones de poder ya constituidas (San Martín en 1822; Castilla en 1855, 1858, 1860; Prado en 1866), y permitir la oposición de facciones políticas (liberales y conservadores), sin menoscabar la hegemonía de estos regímenes existentes. Otra de las funciones de las elecciones directas se encontraría en la capacidad de distensión política en momentos de crisis de legitimidad (Castilla, 1858 y 1860; Prado, 1866)⁽³²⁾.

Según Paniagua, se realizaron excepcionalmente cinco procesos electorales de votación directa desde 1821 hasta 1900: en 1822 (Primer Congreso Constituyente del Perú), en 1855 (elección de la Convención Nacional 1855-1857), en 1858 (una doble elección: elección presidencial de Ramón Castilla y de parlamentarios), en 1868 (elección presidencial de José Balta y de parlamentarios), y las elecciones de 1896 (elección de Piérola)⁽³³⁾.

marzo de 1825; “Ley Reglamentaria de Elecciones” (La Mar), de 19 de mayo de 1828; “Ley Orgánica de Elecciones” (Orbegoso), de 29 de agosto de 1834; “Ley Reglamentaria de Elecciones” (Gamarra), de 29 de diciembre de 1839; “Ley Reglamentaria de Elecciones” (Castilla), de 22 de diciembre de 1849; “Ley Reglamentaria de Elecciones” (Echenique), de 29 de diciembre de 1851; “Ley Orgánica de Elecciones” (Castilla), de 13 de abril de 1861; y, la “Ley Electoral” (Morales), de 17 de diciembre de 1892.

(28) ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal. *Votos y Bayonetas, (Perú: 1825-1845)*. (Manuscrito a publicarse, 2003). pp. 16-27; CHIARAMONTI, Gabriella. Op. cit.; pp. 325-6.

(29) BASADRE, Jorge. Op. cit.; pp. 37-40; BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú, 1822-1933*. 7ma. edición. Tomo III. Lima: Editorial Universitaria, 1983. pp. 245-7; VILLARÁN, Manuel Vicente. *Costumbres Electorales*. En: *Páginas Escogidas*. Lima: P.L. Villanueva, 1962. pp. 197-205.

(30) Momentos de definición constitucional fueron en 1931-1932 y en 1978-1979, períodos de debate parlamentario para inclusión en la Constitución del derecho al sufragio a los analfabetos. BELAUNDE, Víctor Andrés. *El Debate Constitucional, Discursos en la Asamblea 1931-1932*. Lima: P.L. Villanueva, 1966. pp. 43-50; PATRÓN FAURA, Pedro. Op. cit.; pp. 145-6; RUBIO, Marcial y Enrique BERNALES. *Constitución y Sociedad Política*. 2da. edición. Lima: Mesa Redonda, 1983. pp. 297-300.

(31) BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú, 1822-1933*. 7ma. edición. Tomo X. Lima: Editorial Universitaria, 1983. p. 152.

(32) NOHLEN, Dieter. Op. cit.; pp. 16-9.

(33) PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *Un Triptico Institucional: los Organismos Electorales*. En: TUESTA, Fernando. *Los*

Asimismo, el constitucionalista García Toma reduce la lista de las elecciones directas realizadas en el siglo XIX: “(e)n puridad, durante el siglo XIX el sufragio directo fue utilizado en cuatro ocasiones: elecciones a la Convención Nacional de 1855; elecciones presidenciales de 1859; elecciones parlamentarias de 1859; y elecciones presidenciales de 1896”⁽³⁴⁾.

Basadre, Paniagua y García Toma consideran que las elecciones de 1822 no fueron auténticas. Asimismo, los dos últimos incluyen a las elecciones de 1896 en la lista de elecciones directas del siglo XIX. Sin embargo, cabe precisar dos afirmaciones: primero, las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1868 que señala Paniagua realmente no fueron directas, sino indirectas⁽³⁵⁾, quizás este autor haga referencia a la elección del Congreso constituyente de 1866; y segundo, las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1859 a las que García Toma hace referencia, en realidad, éstas son las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1858. En sí, las elecciones directas se concentrarían en el período del régimen liberal castillista de 1855-1860.

Una lista exhaustiva de procesos electorales de votación directa incluiría las elecciones de 1822 (elección del Primer Congreso Constituyente), 1855 (elección del cuarto “Congreso Constituyente” liberal), 1858 (elecciones presidenciales de Castilla y de la Convención Nacional liberal), 1860 (elección de la “Convención Nacional” moderada) -elección que “supuestamente” debía ser mediante elecciones directas, y que al parecer, ningún especialista ha mencionado-, 1866 (elecciones de presidente constitucional de Prado y del quinto “Congreso Constituyente” liberal), y 1896 (elecciones presidencial de Piérola y parlamentarias).

Desde un estudio de las normas electorales que incluían la votación directa, el constitucionalista Pareja Paz-Soldán afirma lo siguiente: “(...) se pronunciaron por la elección directa y el voto secreto y obligatorio,

el Reglamento de 1822 conforme al cual se eligió el Primer Congreso Constituyente, el Reglamento de Elecciones de 1855 y la ley de 1857. El sistema de voto directo y público se fijó por ley de 1896 (...)”⁽³⁶⁾.

Pareja Paz-Soldán no llega a afirmar cuántos procesos electorales se realizaron en el Perú en los primeros ochenta años, sino cuáles eran las normas en las que se ampararon, relación que consideramos queda corta en un recorrido mucho más profundo dentro de la legislación electoral. En consecuencia, las normas constitucionales y legales que ampararon los procesos de elección directa en el siglo XIX son en orden cronológico:

a) El Reglamento de Elecciones de Diputados de 1822 (artículo 21).

b) Decreto Ley de Reglamento de Elecciones para Diputados de 1855 (artículo 32).

c) La Constitución de 1856 (artículo 37).

d) La Ley de Reglamento de Elecciones de 1857 (artículo 2).

e) El Decreto de Convocatoria a Elecciones Generales para Representantes al Congreso y a Presidente de la República del 28 de julio de 1866 (artículo 2).

f) La Constitución de 1867 (artículo 39).

g) Ley Electoral del 20 de noviembre de 1896 (artículo 6).

La Ley Electoral de 1896 es parte de otro período histórico de la legislación electoral peruana, de la cual no nos ocuparemos en este trabajo. Solamente haremos algunas observaciones con respecto a las normas que establecieron elecciones directas dentro del modelo electoral “gaditano”.

3.1. El Decreto del Protectorado de 1822.

Una de las primeras elecciones políticas republicanas fue la elección convocada por el Protectorado de Don José de San Martín para la composición del Primer Congreso Constituyente del

Enigmas del Poder: Fujimori 1990-1996. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1997. p. 112.

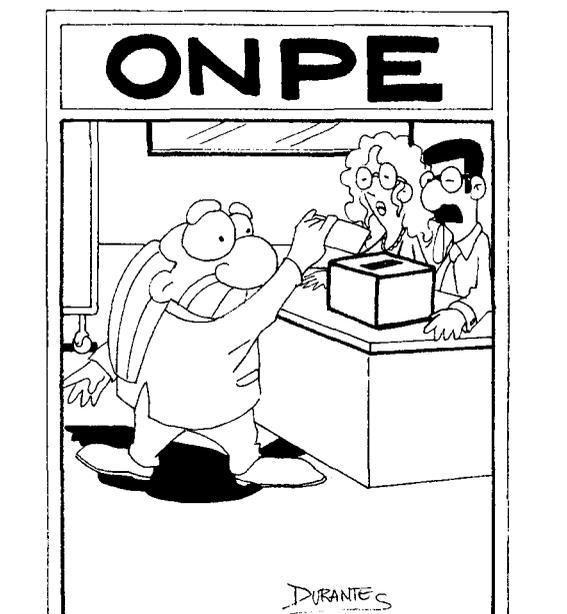
(34) GARCÍA TOMA, Víctor. Op. cit.; p. 29; GARCÍA TOMA, Víctor. *Propuesta Ilustre Colegio de Abogados de Lima, Opinión Institucional elaborada por el Dr. Víctor García Toma*. En: *Razones para una Unificación. Opiniones y Análisis de Juristas. Jurado Nacional de Elecciones*. Lima: Colegio de Abogados de Lima, 2002. pp. 13 y ss.

(35) Después de la dimisión de Prado y la renuncia de La Puerta a seguir con el régimen interino, por el movimiento subversivo conservador, proveniente de Arequipa, de 1867, se hace cargo a inicios de 1868 Pedro Diez Canseco -cabe acotar que Basadre y Tuesta no concuerdan en fechas al respecto. Este gobierno expide decretos restableciendo la vigencia de la Constitución de 1860 y la convocatoria a elecciones presidenciales y parlamentarias conforme a la ley electoral de 1861 (Decreto de 6 de febrero de 1868). BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú, 1822-1933*. 7ma. edición. Tomo V. Lima: Editorial Universitaria, 1983. pp. 73 y 81; BASADRE, Jorge. *Elecciones y Centralismo en el Perú. Apuntes para un Esquema Histórico*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1980. p. 31; TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. *Perú Político en Cifras 1821-2001*. 3ra. edición. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2001. p. 33.

Perú⁽³⁷⁾. El constitucionalista Pareja Paz-Soldán menciona cuál fue el origen legal de las elecciones constituyentes de 1822: “(e)l General San Martín, por decreto de diciembre de 1821, refrendado por su Ministro Monteagudo, convocó a un Congreso General Constituyente, cuyos objetivos sustantivos serían establecer la formación definitiva de Gobierno y dictar la Constitución que más conviniera a la nación (...). Se designó una Comisión que debería dictar el reglamento de elecciones y preparar el proyecto de Constitución, formada por (...) autoridades judiciales, municipales y representantes de la Iglesia Católica”⁽³⁸⁾.

Esta Comisión que preparó y redactó el Proyecto de Reglamento Electoral, promulgado posteriormente por Torre Tagle y Monteagudo, estuvo conformada por representantes de la aristocracia limeña que amalgamaron en esta norma electoral, como sucedió con las demás normas promulgadas durante el Protectorado⁽³⁹⁾, las prácticas coloniales de las jerarquías sociales con el nuevo lenguaje moderno liberal y republicano.

El resultado de la elección del Primer Congreso Constituyente (1822-1825) no materializó un real poder constituyente (expresión de la “soberanía popular”) ni un poder constituido (Poder Legislativo como “representante político de los ciudadanos”) integrado por auténticos representantes de las provincias, ya que se produjeron designaciones en Lima⁽⁴⁰⁾. Es decir, **la primera Asamblea Constituyente estuvo muy lejos de ser representativa**, pasando a ser una representación “virtual” (**designaciones**) de los territorios sometidos por las huestes realistas⁽⁴¹⁾. Podemos citar a Jorge Basadre al hablar sobre el primer proceso electoral en el Perú independiente: “(...) antes bien, si se examina con objetividad la forma como fueron escogidos en 1822, tanto los representantes por los departamentos libres como los suplentes nombrados con la finalidad de acoger a los ciudadanos de las zonas que aún no lo



estaban, se verificará que existió una notoria inautenticidad”⁽⁴²⁾.

Los constitucionalistas Paniagua Corazao y García Toma consideran que el Reglamento de Elecciones del 22 de abril de 1822, que estableció el sufragio directo, tuvo un carácter excepcional y no tuvo una real eficacia porque “la ocupación española impidió ponerlo entonces en práctica”⁽⁴³⁾. En consecuencia, la mayoría de constitucionalistas e historiadores opinan que el proceso electoral de 1822 estuvo plagado de “designaciones” de “Diputados”, que representaban provincias cautivas, realizadas por las autoridades patriotas en Lima y que, más aun, no se realizaron realmente elecciones directas sino indirectas⁽⁴⁴⁾. Sin

(36) PAREJA PAZ-SOLDÁN, José. *Derecho Constitucional Peruano*. Lima: Librería Studium, 1973. p. 375.

(37) Se formó una Comisión de Constitución, formada por notables de Lima, sobre la base del artículo 3 del Decreto del Protectorado que convoca para el 1 de mayo de 1822 el Congreso General Constituyente de departamentos libres para establecer forma de gobierno, aprobar la Constitución y establecer proyecto de elección de diputados, de 27 de diciembre de 1821. TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. Op. cit.; p. 621.

(38) PAREJA PAZ-SOLDÁN, José. Op. cit.; p. 44.

(39) ROEL PINEDA, Virgilio. *Conatos, Levantamientos, Campañas e Ideología de la Independencia*. En: *Historia del Perú. Perú Republicano*. 4ta. edición. Tomo VI. Barcelona: Juan Mejía Baca, 1982. p. 243.

(40) BASADRE, Jorge. *Elecciones y Centralismo en el Perú. Apuntes para un Esquema Histórico*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1980 p. 20.

(41) CHIARAMONTI, Gabriella. Op. cit.; p. 229.

(42) BASADRE, Jorge. *Elecciones y Centralismo en el Perú. Apuntes para un Esquema Histórico*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1980. p. 19.

(43) PANIAGUA, Valentin. Op. cit.; p. 112. También: GARCÍA TOMA, Victor. *Sufragio y Sistema Electoral*. p. 29.

embargo, según el reglamento electoral debieron llevarse a cabo elecciones directas en algunas ciudades del Perú, sobre todo ello debió suceder en Trujillo, Tarma, Huaylas, La Costa y Lima, departamentos liberados por los separatistas⁽⁴⁵⁾.

En consecuencia, deduciendo de los hechos que sucedieron en la primera elección republicana, podemos afirmar que las elecciones directas convocadas en el Protectorado tuvieron la siguiente motivación: dado que varias provincias del Perú estaban en control de las huestes realistas, el rechazo a los planes monárquicos de San Martín, la posterior deposición de Monteagudo, la conjugación de un ambiente interno indiferente y otro hostil externo -entrevista con Bolívar-, San Martín y la elite limeña decidieron establecer un sistema de elecciones directo, y posteriormente por designaciones, para legitimar de una manera más rápida y eficaz una representación de nuestra soberanía (Congreso Constituyente).

En este proceso electoral es importante el contenido del Reglamento Electoral de 1822⁽⁴⁶⁾. El Reglamento de Elecciones de Diputados de 1822 decía en su artículo 21 lo siguiente:

“Artículo 21. El presidente de la votación y sucesivamente los escrutadores y los secretarios; y después los demás sufragantes se irán acercando a la mesa, en la que deberán hallarse colocadas dos urnas, con el objeto de que en una se introduzcan los votos para Diputados y propietarios, y en la otra para suplentes. Cada sufragante pondrá en la respectiva, la cédula o papeleta correspondiente en que irá escrito un número de personas, igual al de los Diputados asignados a todo el departamento al que pertenece la parroquia; ya en razón de propietarios, ya en razón de suplentes”.

3.2. El Decreto de Ureta de 1855.

A partir de la década de 1840, se produce un fenómeno de cohesión de las tendencias liberales en el Perú, producto de los intereses políticos, económicos y sociales que se generaron alrededor del guano⁽⁴⁷⁾. El interés de los grupos sociales, relacionados con la comercialización del guano, de controlar al Estado peruano y de asegurar una política liberal, preparó el cambio de las leyes electorales que aún contenían esa “extraña amalgama” entre lo antiguo y lo moderno, entre tradición colonial e innovación republicana, en que los elementos del pasado, como es la elección de grados o indirecta, se mezclan con la individualización del voto⁽⁴⁸⁾, representado en la identificación del sujeto de derecho de las leyes electorales: el “vecino ciudadano”, “electores de provincia”, etcétera.

La discusión de las propuestas de reforma electoral tiene como antecedentes la experiencia de las elecciones de 1850. En éstas, tanto las propuestas de los candidatos a presidente, Domingo Elías, sustentada en el programa del “Club Progresista”, forma embrionaria de partido político, y de Manuel Ignacio Vivanco, sustentada en su programa de acción, incluyeron el “sufragio directo”⁽⁴⁹⁾.

Posteriormente, el sufragio mediante elección directa es recogido en 1855. El origen de la Convención Nacional de 1855-1857 data del triunfo de Castilla -en un contexto político favorable- y de la hegemonía de los liberales en la política peruana. Castilla no iba a perder, como gobernante de turno, en las urnas lo que ganó con la instalación del “Gobierno de la Moralidad”: “(p)roducido el triunfo de La Palma, el Gobierno Revolucionario por Decreto del 5 de febrero de 1855, se apresuró a convocar una Convención Nacional de Diputados, los que serían elegidos por sufragio directo

(44) Caso particular es el que suscribe Roel Pineda al afirmar que las elecciones de 1 de mayo de 1822 fueron elecciones indirectas donde los cabildos urbanos designaron a los grandes electores, que, a su vez, eligieron a los diputados para la Constituyente. ROEL PINEDA, Virgilio. Op. cit.; p. 286. Confrontar con LEGUÍA Y MARTÍNEZ, Germán. *Historia de la Emancipación del Perú: El Protectorado*. En: *Colección Documental de la Independencia del Perú*. Volumen VII. Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, 1972. pp. 403-92.

(45) BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú, 1822-1933*. 7ma. edición. Tomo I. Lima: Editorial Universitaria, 1983. p. 2.

(46) Reglamento dado por el Supremo Delegado del Perú, sobre el Régimen que ha de observarse en las Elecciones de Diputados para el Congreso del Perú. del 26 de abril de 1822, firmado por Torre-Tagle, por orden de S. E. Bernardo Monteagudo.

(47) GOOTENBERG, Paul. *Caudillos y Comerciantes. La Formación Económica del Estado Peruano 1820-1860*. Cusco: Bartolomé de las Casas, 1997. pp. 133 y ss.; GARIBALDI, Rosa. *La Política Exterior del Perú en la Era de Ramón Castilla*. Lima: Fundación Academia Diplomática del Perú, 2003. p. 12.

(48) Un proceso similar pero más breve que en América Latina, se vivió en la Francia Revolucionaria. GUENIFFEY, Patrice. *La Revolución Francesa y las Elecciones. Democracia y Representación a fines del Siglo XVIII*. México: Fondo de Cultura Económica / Instituto Federal Electoral, 2001. p. 294.

(49) BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*. 7ma. edición. Tomo III. Lima: Editorial Universitaria, 1983. p. 267;

-primera vez que se ensayaba ese sistema, adoptado más tarde en la Carta del 56, abolido en la del 60 y restablecido en 1896- para que dictara la Constitución y las leyes orgánicas que necesitaba la República. La Convención debía instalarse el 15 de junio próximo. El decreto de convocatoria fue firmado por Castilla y refrendado por Manuel Toribio Ureta (...)⁽⁵⁰⁾.

El Decreto de 3 de febrero de 1855 -con rango de ley- que establece el Reglamento de Elecciones para Diputados⁽⁵¹⁾, redactado por Manuel Toribio Ureta y promulgado por Ramón Castilla, en esos momentos autodeclarado presidente provisorio, convocó a una Convención Nacional mediante elecciones directas⁽⁵²⁾, causando una ruptura histórica con el modelo electoral "gaditano". Esto se evidencia en su artículo treinta y dos:

"Artículo 32. Terminado este acto religioso (misa solemne de Espíritu Santo) irán los ciudadanos a la plaza de elecciones: se instalará la junta receptora de sufragios; y el que la preside anunciará que ha llegado el momento de principiar la votación, en una sola cédula, para el Diputado o los Diputados propietarios y suplentes que corresponden a la provincia".

La mayoría de los constitucionalistas concuerdan que las elecciones de 1855 fueron las primeras elecciones directas en el Perú en llevarse a cabo. Para Basadre, Pareja Paz-Soldán, Paniagua y García Toma, es la primera vez que se aplica el sufragio de votación directa con las elecciones convocadas por Castilla⁽⁵³⁾. Así lo afirma Pareja: "(...) Por primera vez en nuestra historia se fue al sufragio directo universal, pues no se exigían los tradicionales requisitos de renta, profesión o saber leer y escribir. Los únicos excluidos de la votación fueron los participantes del Gobierno de Echenique"⁽⁵⁴⁾.

3.3. La Constitución de 1856 y la Ley de Elecciones de 1857.

Después de la elección directa de 1855, donde se eligieron a los representantes de tendencia liberal para

la Convención Nacional -vuelta Constituyente-, éstos aprobaron la Constitución de 1856. Esta norma supralegal estableció, por primera vez en el ámbito constitucional, el sufragio mediante elecciones directas en su artículo treinta y siete:

"Artículo 37. **El sufragio popular es directo:** lo ejercen los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen una propiedad raíz, o se han retirado, conforme a la ley, después de haber servido en el Ejército o Armada".

Esta misma Convención Nacional sancionó, en concordancia con la constitución liberal, la Ley de 20 de febrero de 1857 que contiene el Reglamento de Elecciones⁽⁵⁵⁾. Esta ley restringe el cuerpo electoral al establecer el ejercicio del derecho del sufragio a los alfabetos, a los artesanos, propietarios y a los retirados de las fuerzas armadas:

"Artículo 2. En las elecciones populares el sufragio es directo; lo ejercen los que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen una propiedad raíz, o se han retirado conforme a la ley, después de haber servido en el Ejército o Armada".

La Constitución liberal de 1856 tuvo una breve vigencia por la oposición de los liberales moderados y conservadores que, ciertamente, representaban a las élites regionales del norte y sur del país, y que veían en la Constitución de 1856, tanto por el "sufragio directo", el unicameralismo y la creación de las Juntas Departamentales, una reducción de la representación de los grupos de poder regionales⁽⁵⁶⁾.

A pesar de las irregularidades acusadas a las elecciones de 1858 bajo la ley electoral de 1857⁽⁵⁷⁾, esta norma de naturaleza orgánica -establece la forma de proceder en las elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales- presentó una serie de innovaciones: estableció que las municipalidades conformaran el registro cívico o patrón electoral, formalizó la constitución de las mesas receptoras de sufragio, y sobre todo, creó los jurados electorales de carácter local y provincial para el otorgamiento de las

CHIARAMONTI, Gabriella. Op. cit.; p. 260.

(50) PAREJA PAZ-SOLDÁN, José. Op. cit.; p. 90.

(51) Reglamento de Elecciones decretado por el Libertador Ramón Castilla, Presidente provisorio de la República, etcétera, dado en Lima, el 5 de febrero de 1855, refrendado por Manuel Toribio Ureta.

(52) BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*. 7ma. edición. Tomo III. Lima: Editorial Universitaria, 1983. p. 319.

(53) Ibid.; pp. 319 y 324. Asimismo también PANIAGUA CORAZAO, Valentín. Op. cit.; p. 112; GARCÍA TOMA, Víctor. Op. cit.; p. 29.

(54) PAREJA PAZ-SOLDÁN, José. Op. cit.; p. 90.

(55) La Ley que reglamenta las Elecciones se sancionó por la Convención Nacional mediante su presidente Manuel Toribio Ureta y sus secretarios José Luis Quiñones y Pío B. Mesa, en Lima, el 6 de febrero de 1857, y se promulgó el 20 de febrero de 1857 por el presidente provisorio Ramón Castilla y refrendado por Luciano María Cano.

(56) CHIARAMONTI, Gabriella. Op. cit.; p. 324.

(57) BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*. 7ma. edición. Tomo III. Lima: Editorial Universitaria, 1983. p. 366.

credenciales que certifican la titularidad de la representación⁽⁵⁸⁾.

3.4. El Decreto de Prado de 1866 y la Constitución de 1867.

Antes de producirse la última elección directa (1866) dentro del modelo electoral “gaditano”, la ley de 1861 había retornado a la elección indirecta⁽⁵⁹⁾, derogando la Ley de Elecciones de 1857. La ley de 13 de abril de 1861⁽⁶⁰⁾, sancionada por la Convención Nacional (Congreso Constituyente conservador moderado 1860-1862) y promulgada por Castilla, fue derogada mediante el Decreto que convoca a elecciones parlamentarias y presidenciales de Mariano Ignacio Prado⁽⁶¹⁾, y que modificó, especialmente, el proceso de elección indirecta.

El Decreto de Prado y la Constitución de 1867 son las normas jurídicas que instituyen la elección directa nuevamente en el Perú. A pesar de que esta Constitución tuvo una breve vigencia⁽⁶²⁾, marca un retorno al constitucionalismo liberal:

“La Constitución de 1867 es en gran parte copia de la Carta de 1856, pero mucho más avanzada, extremada y radical. ‘Inspirada en el espíritu y en el contenido de la de 1856, fue bastante más lejos que su modelo’, dice Basadre en su *Historia de la República*. Las principales modificaciones, en relación con aquella son las siguientes: ‘(...) vuelve al sufragio popular directo, concediéndole a todos los ciudadanos en ejercicio, a partir de los veintiún años’ ”⁽⁶³⁾.

Durante la Dictadura de Prado (1865-1867) y la caída del Régimen de 1867 (Congreso Constituyente, presidencia provisoria de Prado y posterior presidencia interina de La Puerta), el gobierno tuvo una influencia liberal que se tradujo en la legislación aprobada durante esos años⁽⁶⁴⁾. La importancia de la reforma constitucional en materia electoral radica en el retorno al sufragio mediante elecciones directas, llevadas a cabo

en las elecciones de 1866, según el artículo treinta y nueve:

“Artículo 39. **El sufragio popular es directo:** gozan de este derecho todos los ciudadanos en ejercicio”.

Paniagua Corazao es el único autor que recoge, con alguna imprecisión, en la lista de elecciones directas del siglo XIX el proceso electoral de 1866. Sin embargo, la mayoría de historiadores y constitucionalistas no toman en cuenta este proceso como elección directa⁽⁶⁵⁾, porque se consideró por mucho tiempo que el “Congreso Constituyente de 1867 salió de la nada”⁽⁶⁶⁾. El Decreto de Convocatoria a Elecciones Generales para Representantes al Congreso y a Presidente de la República de 28 de julio de 1866 decía lo siguiente en su artículo segundo:

“Artículo 2. Los representantes del Congreso constituyente, y el Presidente de la República, serán elegidos directamente por los pueblos”.

4. Conclusiones.

El problema de la gobernabilidad de las élites del siglo XIX se ve asociada a la plural y extensa participación política en el juego electoral local, legitimadora de la autonomía local. Así, la forma de impedir la mayor fragmentación de los territorios y consolidar los espacios nacionales fue la transformación del proceso electoral y de las cualidades para conformar el cuerpo electoral. Entre estas medidas, se encuentra el sufragio mediante votación directa.

La elección directa era una forma de detener la fragmentación territorial que las élites locales producían y de establecer un espacio nacional, restringiendo la tradición municipalista -nacida del régimen representativo liberal de las elecciones indirectas- y las prácticas locales corporativas coloniales.

La ruptura en la década de 1850, que da inicio a un breve período de elecciones directas (1855-1860) donde

(58) Ibid.; p. 340.

(59) PAREJA PAZ-SOLDÁN, José. Op. cit.; p. 375.

(60) Ley Orgánica de Elecciones sancionada el 4 de abril de 1861 por el Congreso Nacional y promulgada por Ramón Castilla, de 13 de abril de 1861.

(61) Decreto convocando a Elecciones Generales para Representantes al Congreso Constituyente y a Presidente de la República, que promulgó Mariano Ignacio Prado, Jefe Supremo Provisorio de la República, el 28 de julio de 1866, refrendado por José María Quimper.

(62) “La Constitución de 1867 sólo estuvo en vigencia del 29 de agosto de 1867 a enero de 1868, o sea menos, de cinco meses”. PAREJA PAZ-SOLDÁN, José. Op. cit.; p. 121.

(63) Ibid.; p. 119; BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*. 7ma. edición. Tomo V. Lima: Editorial Universitaria, 1983. p. 53.

(64) BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*. 7ma. edición. Tomo V. Lima: Editorial Universitaria, 1983. pp. 19-58.

(65) PAREJA PAZ-SOLDÁN, José. Op. cit.; p. 375.

se produjeron cerca de cuatro procesos electorales (un presidencial y tres parlamentarios), del modelo electoral “gaditano” es más que un capricho liberal. Este quiebre histórico responde a las necesidades económicas y sociales del capitalismo mundial en la asimilación de economías nacionales proteccionistas con élites y sociedades conservadoras al juego del libre mercado y a la reinstitucionalización del Estado liberal, haciéndolo más democrático y representativo. Este proceso apenas

duró cinco años, sin embargo, cambió las prácticas electorales en la segunda mitad del siglo XIX.

En los casos de las elecciones de Castilla (1855) y Prado (1866), luego de una época de luchas entre dos bandos, la legitimación política del vencedor era convocar a elecciones directas para asegurar aún más su poder o sus redes políticas con la voluntad uniforme de todos los ciudadanos mediante la “votación directa” de toda la nación. ⁴⁶

(66) BASADRE, Jorge. *Elecciones y Centralismo en el Perú. Apuntes para un Esquema Histórico*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1980 p. 31.