

Para un esquema histórico sobre las elecciones peruanas

La ruptura del consenso legal (1919-1929) y la aparente transformación radical en el sistema (1931)

Por JORGE BASADRE

Profesor Emérito

SUMARIO

I.—*La ruptura del consenso legal (1919-1929).*

El ambiente político al iniciarse el proceso electoral de 1919.— El 4 de julio de 1919.— Las paradojas en los cálculos de las elecciones de mayo de 1919.— La "Patria Nueva" y el posible origen de esta expresión. La pérdida del consenso legal.— El Partido Civil.— El retroceso implícito en las elecciones de 1919 para la Asamblea Nacional.— El plebiscito.— Apreciación sobre el plebiscito de 1919.— La Asamblea Nacional.— La Constitución de 1920 en relación con el sufragio.— La presencia de los elementos del régimen parlamentario en la Constitución de 1920 y la acentuación del presidencialismo en el Oncenio.— Votos de censura en el Parlamento leguista.— La reelección presidencial de 1924.— El original proyecto Leguía y Martínez sobre la ley electoral.— La Ley No. 4907 y las elecciones de 1924.— El "agreement score" en el Parlamento leguista desde 1924.— La reelección presidencial de 1929.— Los Presidentes de la Cámara de Senadores y sus profesiones.— Las profesiones de los Presidentes de la Cámara de Diputados en el siglo XX.— Dos políticos profesionales "sui generis" en el Oncenio.— El aumento de los políticos profesionales en el Perú.— La legislación del empleado ¿emanó de un grupo de presión?— El juego de la política limeña y de la lugareña en las diputaciones por las provincias andinas. Un caso: Cotabambas.— Un prohombre serrano del leguismo.— Gente joven y gente vieja en el Parlamento del Oncenio.— Albino Añaños, Diputado durante 30 años.— Las matanzas de indios de 1922.— Perochena y Pancorvo.

II.—*La aparente transformación radical del sistema en 1931.*

La Comisión de la Reforma de 1931.— La tecnificación del Registro.— El Poder Electoral.— Los partidos políticos.— El voto secreto.— Los ciu-

dadanos vetados: Los miembros del clero.— Los ciudadanos vetados: los leguistas.— Las masas electorales.— La representación obligatoria de las minorías. Los excluidos por la edad, la educación y el sexo.— La representación provincial o departamental.— El funcionamiento de las elecciones.— La estructura legal del proceso de 1931.— Los electores de 1931.— Análisis de los electores de 1931: Edades, profesiones, razas y estado civil.— El error en la simultaneidad de la elección presidencial y la elección de una Constituyente.— La falta de atención a la ciudadanía capaz y a los intereses sectoriales.

I.—LA RUPTURA DEL CONSENSO LEGAL (1919-1920)

El ambiente político al iniciarse el proceso electoral de 1919.— Al aproximarse la fecha de las elecciones de 1919 se hizo visible la crisis de los partidos que habían acompañado al Gobierno de José Pardo desde 1915. Alejados de él los constitucionales (que habíanse reducido a un corto número de amigos y secuaces del general Cáceres y cuyo disidente más activo era Arturo Osorio), el partido liberal también optó por el distanciamiento al no encontrar satisfactoria la fórmula que emergió para la sucesión presidencial y para el nuevo proceso electoral. El partido nacional democrático o *futurista*, cuyas opiniones eran, intermitentes, hallábase lejos de las simpatías oficiales. El partido demócrata había entrado, una vez más, en el letargo después de una corta actividad en 1915.

Quedaba el partido civil. En él surgió la candidatura de su presidente, Antero Aspíllaga, de frustrada actuación en 1912. Aspíllaga llegó a ser nominado tanto por la junta directiva como por la asamblea de esa agrupación; pero aun en el seno de ambos organismos encontró varias adhesiones sólo aparentes y muchas reservas mal disimuladas. Sin embargo, frente a la decisión, el optimismo y la constancia de Aspíllaga y de quienes lo secundaban, atraídos por su larga experiencia política, su caballerosidad, su honradez o su cuantiosa fortuna personal, no hubo análoga energía ni tampoco acción concertada por parte de los miembros remisos de la junta directiva del partido o de otros personajes vinculados a Gobierno, para disuadirlo o para cerrarle el paso. El diario *La Ley* dirigido por Enrique Echeopar, comenzó a publicarse con la finalidad de hacer campaña a favor de la candidatura aspilliguista.

Los dirigentes de los sectores que, directa o indirectamente, rodeaban al Gobierno demostraron su incapacidad para la unión. El país parecía tranquilo y no obstante el sangriento paro de enero de 1919, no se sentía alarma ante eventuales convulsiones

de carácter político o social. El tiempo pasó, inexorable, mientras no faltaban quienes pasivamente esperaban alguna circunstancia que les favoreciese. Su espera fue vana. En cambio, la oposición se aglutinó alrededor de Augusto B. Leguía. El diario *El Tiempo* hizo intensa campaña a su favor mientras llegó a ser editado. Vivía ese hombre público en Londres desde que fue expulsado por Billinghurst en 1913. No podía haber olvidado los signos y las muestras de impopularidad que recibiera. Silbidos y denuestos lo acompañaron durante la ceremonia en que leyó su último mensaje presidencial en 1912 y a través del recorrido que hizo por las calles ese día, en el cual, más de una vez, hubiérase creído que la muchedumbre se iba a abalanzar contra él. En el forcejeo surgido en 1914, después de la dimisión de Billinghurst, su hermano Roberto Vice-Presidente de la República quedó vencido. Después de 1914, el leguismo cesó de actuar como grupo organizado. A la campaña hecha a su favor por periódicos aislados como *El Mosquito*, en 1915 y 1916, no se atribuyó mayor importancia.

A partir de 1918 comenzaron, sin embargo, a evidenciarse los síntomas de una inminente y sensacional resurrección política del Presidente de 1908 a 1912. Dijérase que su ausencia lo ennoblecía. El descontento contra el régimen de Pardo y contra el civilismo estimulado por una oposición parlamentaria y periódica demagógicas que no fue coactada, empezó a dar una aureola al hombre que llegara en 1908 al Gobierno por voluntad de Pardo y había encabezado luego uno de los grupos cismáticos de aquella agrupación. Volvieron a ser recordados el temple y la serenidad que exhibiera el 29 de mayo de 1909; sus luchas resueltas contra el bloquismo o civilismo ortodoxo; sus gestos de entereza ante Chile; su amor por los institutos armados; su simpatía personal. Para las fallas o errores de su administración se dio excusas basadas en las graves crisis de carácter internacional y de orden interno que la asediaron. Leguía tenía que aparecer como candidato indeseable ante Pardo, sus allegados y demás miembros del régimen vigente; y hubo como un goce en varios políticos opositoristas y en muchas gentes medianas o anónimas al contrariarlos. (1) El diario *La Ley* se dedicó a hacer la historia de todo lo que era dable criticar en el período de 1908 a 1912; pero ella no causó impresión notoria. En 1918 los universi-

(1) Se atribuye a don José Antonio Miró Quesada el dicho: "Pardo ha traído a Leguía dos veces: una queriéndola y otra, sin quererlo" (Víctor Andrés Belaúnde. *Trayectoria y destino*, Lima, Ediventas. 1967, V. II, pág. 551.

tarios de Lima al elegir por segunda vez "Maestro de la Juventud" otorgaron la mayoría de los votos a Leguía, con lo cual sorprendieron a quienes sólo tomaban en cuenta el alejamiento en que este señor había estado siempre de toda actividad intelectual o académica y recordaban vívidamente los violentos choques callejeros y las apasionadas manifestaciones estudiantiles adversas a él en 1911.

Según algunas informaciones no confirmadas, Leguía perdió mucho dinero durante la guerra europea al invertirlo en los empréstitos del zar de Rusia.

Pudo quizás aplazar su regreso al Perú si hubiese percibido que surgía un vigoroso candidato nacional; pero se encontró con la dispersión o el fraccionamiento de sus seguros adversarios y con los crecientes síntomas de una flamante popularidad. El Gobierno de Pardo llegó a ofrecerle la plenipotencia en Londres para mantenerlo en el extranjero; su respuesta fue vaga y dilatoria ya que anunció que viajaba a Nueva York donde podía orientarse mejor y sugirió que en esos momentos, los finales de la guerra mundial, se unificarán las legaciones de Londres, Washington y París.

El movimiento de opinión que sus viejos y leales amigos y sus nuevos secuaces crearon a favor de Leguía representó el único esfuerzo en aquellos momentos para dar genuino sabor popular a una candidatura, sin limitarse a buscar el consenso de la gente distinguida o prominente. Pese a sus grandes diferencias intrínsecas, tuvo algunas características análogas a las corrientes multitudinarias que, más o menos en la misma época, llevaron al poder a Hipólito Yrigoyen en Argentina y a Arturo Alessandri en Chile. Fue la iniciación de la marea ascendente de las clases medias y populares que desbordaba las vallas oligárquicas para caer, por efecto de la ignorancia política, en el caudillaje.

La gran guerra de 1914-1918, con sus consecuencias económicas y sociales, había dado lugar a que se acentuara la significación de dichas clases. Estaba en su ocaso la era patriarcal y señorial de la vida peruana y pugnaba por emerger una época mesocrática. Estudiantes, empleados de comercio, empleados públicos, militares de mediana o baja graduación, artesanos y obreros contáronse entre los más entusiastas partidarios de Leguía. *Germinal* fue el periódico universitario que propugnó su candidatura; allí escribieron jóvenes que no pertenecían a las clases socialmente prominentes de Lima, los mismos que en 1924 intentaron acompañar a Germán Leguía y Martínez.

En diversos sectores de la vida nacional se había acentuado una actitud de envidia y de rencor contra algunos miembros de las familias privilegiadas que daban muestras de arrogancia y desdén para quienes no pertenecían a ellas.

Ante la galvanización de la gran esperanza nacional en la recuperación de las "cautivas" Tacna y Arica y también de Tarapacá, después de la victoria de las democracias en la primera guerra mundial, Leguía procuró identificarse resueltamente con ese anhelo. Al lado del fomento audaz de la máxima ilusión patriótica, acompañado por anuncios de robustecimiento del poderío militar del país, hizo promesas de saneamiento nacional, renovación de métodos, reforma del Parlamento y cambios de la ley electoral. También aparecieron unidos a su candidatura impulsos regionalistas o provincialistas, esperanzas difundidas entre los empleados de comercio para mejorar en su marginada condición, así como tendencias en pro del abaratamiento de la vida.

El regreso de Leguía a Lima, después de ser ovacionado en los puertos del norte, dio lugar a una imponente manifestación pública el 9 de febrero de 1919. El Gobierno no la hostilizó.

La iniciativa lanzada por Pedro de Osma, en vísperas de las elecciones, para agrupar a todas las fuerzas políticas que podían enfrentarse a Leguía no encontró acogida en los grupos a quienes se dirigió, salvo algunos previsores ciudadanos aislados como Felipe Barreda y Laos, miembro de la junta directiva del partido civil. Las candidaturas de Isaías de Piérola y de José Carlos Bernaldes surgidas a última hora, no llegaron a tener mayor importancia. Piérola apenas aglutinó a una pequeña minoría de los sobrevivientes del partido demócrata entre los que se contó David Samanez Ocampo; y alrededor de Bernaldes se agruparon unos cuantos elementos obreros, en parte sobrevivientes del billinghurstismo, y un sector vinculado a su gestión como gerente de la Compañía Recaudadora.

El grupo bernalista intentó organizar un partido obrero cuyo acto inaugural fue anunciado en un teatro de Lima el 1º de Mayo de 1919. Nicolás Gutarra, obrero y orador sindicalista, denunció allí la trastienda política y eleccionaria de esta entidad y lanzó a la multitud a la calle en una demostración clasista.

Las controvertidas elecciones de mayo de 1919.— Con fecha 15 de abril de 1919 el Presidente de la Corte Suprema, Anselmo V. Barreto transmitió a las Cortes Superiores el acuerdo del

Supremo Tribunal para que llamasen la atención de los jueces sobre el cumplimiento del artículo de la ley de elecciones que disponía la suspensión inmediata de las autoridades que interviniesen en los procesos electorales. (2) Evidencia clara sobre el propósito de dar autenticidad a dichos comicios.

Al llevarse a cabo en la República los actos para la constitución de las asambleas de mayores contribuyentes (decisivas para el resultado electoral) ocurrieron hechos de violencia en algunas provincias como Otuzco, Chota, Chachapoyas, Yauyos y otras. Surgieron, como era de prever, dualidades en estas asambleas a favor de Aspíllaga o de Leguía y diversos escándalos, junto con otras irregularidades. En Lima y Callao triunfaron las listas leguístas. Contra las previsiones del pesimismo, sin embargo, el acto del sufragio se llevó a cabo en los días 18 y 19 de mayo de 1919 dentro de un ambiente tranquilo, bajo el amparo del ejército y sin presión del Gobierno. Sin embargo, en Lima únicamente votaron once mil electores. (3) Mucho se habló acerca de falsificaciones y falsedades en el registro militar que servía como padrón electoral, así como también de cohecho y comercio con el voto y de alteraciones en los escrutinios. Hubo quienes vislumbraron la posibilidad de que, en vista del número de procesos para la renovación parlamentaria y de las nulidades que hubiera declarado la Corte Suprema, no habría considerable número de credenciales válidas después de la depuración que comenzó a hacer este tribunal. Desde el 14 de junio hasta el 3 de julio se habían presentado a él, treinticinco demandas de nulidad y habían sido fallados siete procesos, de los cuales resultaron aprobados dos correspondientes a amigos políticos de Leguía y tres que favorecían a partidarios de Aspíllaga, mientras que fueron anulados varios, como los de Callao, Canta, Canchis, Tarma y Otuzco. Leguía había perdido ya, por ejecutorias del Supremo Tribunal, casi 15,000 votos. Muy probable parecía pues, que, descartados de los cómputos los sufragios invalidados en las semanas siguientes y los que podía anular luego el propio Congreso (a quien correspondía exclusivamente el escrutinio de la elección presidencial) no apareciese mayoría absoluta, lo cual implicaba que el asunto podía ser resuelto mediante una decisión parlamentaria como ocurriera en 1912. La Constitución ordenaba que el

(2) *Anales Judiciales de la Corte Suprema de Justicia*, tomo XV, Lima, "La Opinión Nacional", 1920, pág. 256.

(3) Luis Fernán Cisneros, "Con cola", "Ecos", *La Prensa*, 24 de agosto de 1919.

Poder Legislativo no escogiese sino entre quienes habían obtenido mayor número de votos, es decir en este caso, entre Leguía y Aspíllaga; pero la eventualidad de soluciones distintas no estaba descartada. No faltó quien creyó factible un pronunciamiento militar que eliminara, a la vez, a Pardo, Leguía y Aspíllaga. Isaías de Piérola candidato que se retiró el primer día de los comicios por un insignificante tiroteo callejero, llegó a solicitar el 30 de junio, la anulación de las elecciones y la formación, mediante el voto del Congreso, de una Junta de Gobierno, encabezada por el Presidente de la Corte Suprema, para que convocara a un nuevo proceso.

El 4 de Julio de 1919— El 4 de julio de 1919 se produjo en Lima un fácil golpe de Estado que derrocó al Presidente José Pardo y proclamó a Leguía.

Es evidente que el triunfo electoral correspondió a este candidato. Para justificar el golpe de Estado se adujo el argumento de que el Gobierno de Pardo auspiciaba, de acuerdo con los diputados y senadores incluidos en los dos tercios parlamentarios que debían continuar en sus funciones, arreglos en los compútos para no hacer una transmisión legal en el mando. La sublevación en los cuarteles de Lima el 4 de julio de 1919, no exenta de características bochornosas, se presenta con aparente similitud en cuanto a los hechos mismos, con la del 4 de febrero de 1914. Las diferencias entre ambas son, sin embargo, notorias. El ejército actuó en 1919 como elemento coadyuvante o cómplice, aunque hallábase hondamente infiltrado por las simpatías al candidato de oposición que surgió en las elecciones de aquel año, no tanto en los jefes que tenían mando, como en la tropa y en la oficialidad; en 1914, en cambio, desempeñó un papel principal en los acontecimientos y así consta inclusive en el propio texto de la dimisión de Billingham. Pero la nota resaltante en 1919 estuvo en que la finalidad de aquel movimiento fue eliminar no sólo al Presidente de la República sino también al Congreso que el ejército defendiera en 1914.

No llegó jamás a ser exhibida prueba alguna de que el Presidente Pardo (que permitió regresar al país a Leguía, no impidió las manifestaciones en su favor y lo dejó triunfar en las asambleas de mayores contribuyentes donde obtuvo mayoría y en los comicios electorales que lo favorecieron) iba a escamotearle en el último momento sus credenciales. Es insuficiente a este respecto el argumento de que Pardo se preocupaba con te-

nacidad de que fueran elegidos presidentes de las Cámaras que debían haberse reunido el 18 de julio, personas de conocida filiación civilista. En el manifiesto que publicó en Nueva York en 1919 Pardo expresó: "Yo, por mi parte, puedo decir con la firmeza de una conciencia estrictamente sometida a la verdad, con toda la autoridad que tiene quien jamás ha engañado a su país, que no ha existido ni por un instante semejante plan y que, por consiguiente, no podía estar en ejecución ni ser de dominio público. Y emplazo a los miembros de la dictadura que tienen hoy una magnífica oportunidad para confundirme con sus pruebas, a desmentir mis categóricas declaraciones". (4)

Cabe encontrar, sin embargo, otros motivos por los cuales la sublevación pudo parecer conveniente a sus autores. Ella, interesa no olvidarlo, comenzó a fraguarse desde antes de que empezara la campaña electoral. Ante todo, la necesidad para Leguía era conquistar el gobierno sobre los obstáculos que podían oponerle no sólo, como él creía, la animadversación de Pardo, sino la de sus demás enemigos políticos y personales que eran numerosos y que hubieran actuado aun sin las órdenes o el consentimiento del Presidente. El nuevo Gobierno debía iniciarse el 18 de agosto y las perspectivas para esa fecha eran muy inciertas a comienzos de julio. Se ha afirmado también (con fundamento) que obtener la Jefatura del Estado era urgente para el candidato triunfante en relación con la gravedad de sus propios asuntos económicos.

Las paradojas en los cómputos de las elecciones de mayo de 1919.— La Comisión de Cómputo de la Asamblea Nacional de 1919 publicó unos cuadros estadísticos sobre las elecciones de mayo de ese año, en lo referente a las candidaturas presidenciales y vice-presidenciales. Quedamos enterados así que hubo dualidades en doce provincias, aparte de las resueltas por la Corte Suprema con anterioridad al 4 de julio: en Santa, Pallasca, Pomabamba, Cajamarca, Celendín, Chota, Quispicanchis, Ica, Huancayo, Jauja, Yauyos y Huanta.

Es lícito sospechar que las cifras publicadas recibieron adulteración por razones políticas inmediatas. Sea lo que fuere, las diferencias en los resultados de las votaciones según las juntas de mayores contribuyentes antagónicas en cada una de esas doce

(4) Pardo y Barreda, José. *Cuatro años de gobierno constitucional*. Nueva York, 1919 (Parece que hay unas memorias de José Pardo en poder de sus hijos).

provincias, sugieren graves dudas sobre la plena autenticidad del procedimiento electoral en 1919.

Por ejemplo, aparece Aspíllaga obteniendo 0 votos en una de las dualidades surgidas en las provincias de Santa, Pomabamba, Cajamarca, Chota, Huancayo y Jauja, mientras Leguía, en las mismas circunscripciones, arrastra una abrumadora mayoría de ciudadanos cuya cifra oscila entre 5927 y 2673. Y, por arte de magia, en los escrutinios duales de aquellos distritos electorales se hacen presentes nada menos que 3434, 1643, 1577, 2015, 2214 y 2931 resueltos aspillaguistas. Pero los leguístas que los escoltan en estas ánforas son demasiado escasos.

Las incongruencias mencionadas existen también en los procesos donde no hubo dualidades. No parece verosímil que ni Aspíllaga ni ninguno de los otros candidatos presidenciales (I. de Piérola y Bernalles)) tuviesen 0 votos en Trujillo y cantidades ridículas en otros lugares como Huancabamba, Sullana, La Unión, Pachitea, Yungay o Tumbes. Y sólo se explica por la influencia directa del pierolista David Samanez Ocampo la victoria de I. de Piérola en Urubamba sin que a éste le favoreciera, en cambio, un solo sufragio en las demás provincias del Cuzco; victoria repetida en Abancay con igual orfandad en el resto de Apurímac. (5)

La "Patria Nueva" y el posible origen de esta expresión.— Había una cosa de suma importancia para Leguía unida a la llegada al mando supremo y era la de ejercer esa función con un Congreso adicto y no con el que hubiera sesionado legalmente en 1919, a base de la permanencia de los dos tercios del anterior y de la incorporación del nuevo tercio con la criba previa de las rígidas calificaciones hechas por la Corte Suprema. Existía, pues, en el caso de haberse mantenido la normalidad institucional, el peligro de que se repitieran las agitadas jornadas parlamentarias de 1910 y 1911. Entre todos los recuerdos de Leguía como gobernante en esos años, ninguno acaso era más ingrato que el de la oposición bloquista en las Cámaras. Para evitar que esa pesadilla volviese a entenebrececer sus días y sus noches había un remedio drástico; y llevarla a la práctica con rudeza de cirujano venía a satisfacer los anhelos de reforma de la Constitución y renovación y saneamiento del Parlamento que tantos espíritus

(5) Asamblea Nacional. *Diario de los Debates*. Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1920, págs. 113-128.

inquietos albergaban y que inspiró el nombre de "Patria Nueva" que se dio al régimen inaugurado el 4 de julio de 1919. (6)

La pérdida del consenso legal.— La democracia liberal o burguesa se basa en la idea del consenso desarrollada por politólogos diversos. Es un punto de vista pluralista, concepto que funciona cuando, en una sociedad, quienes están enrolados en favor de opuestos intereses en pugna, tienen una consideración básica mínima los unos respecto de los otros. Dentro de este orden moral y jurídico, un partido busca su propia victoria, así como la derrota del adversario; pero no su aplastamiento. Es decir, no niega la legitimidad de su existencia, o la de sus valores ni quiere infligirle humillaciones extremas que sobrepasen el caudal buscado de las legítimas ganancias. Cada uno de los bandos no olvida la humanidad básica de quienes a él se oponen. No se pierde durante mucho tiempo la idea de que la vida comunitaria debe proseguir, luego de haberse luchado en los acerbos choques del momento; ni se desecha la posibilidad de que la oposición será gobierno algún día. Todo esto no impide la existencia de conflictos, tensiones, controversias.

En la República española de 1931 a 1936 no logró madurar este consenso o deferencia y, en vísperas de la guerra civil de este último año, los dos extremos, el de la izquierda y el de la derecha absorbieron el centro y ya no hubo diálogo posible. Por el contrario, en la República Alemana de Weimar de 1918 a 1933, pareció que este mismo tipo de consenso o deferencia iba a comenzar a existir; pero luego se quebró gradual pero aceleradamente. (7)

Precisamente por eso la República de Weimar fue llamada

(6) La frase "Patria Nueva" fue usada por Abraham Valdelomar en una de sus conferencias populares en el Norte, en 1918: "La Patria Nueva es patria que se perfila ya en el horizonte". Abraham Valdelomar, *Disertaciones cívicas y estéticas*, Prólogo y compilación de Estuardo Núñez, en *Fénix*, Lima, No. 15, 1965, pág. 11.

(7) No podemos aquí extendernos más sobre este importantísimo problema teórico. Los politólogos, sociólogos e historiadores norteamericanos que se han ocupado de él estuvieron inicialmente bajo la influencia de Talcott Parsons y Robert K. Merton cuyo pensamiento funcionalista tendía a acentuar el papel de los valores en la integración de la sociedad y a utilizar el consenso como principio explicativo. Unos cuantos libros pueden dar una sumaria idea sobre la amplitud del debate: Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America*, Nueva York, Harcourt, Brace and World, 1955; Richard Hofstadter, *The Paranoid Style in American Politics*, Nueva York, 1965 y *The American Political Tradition*, Nueva York, Knopf, 1948; Los historiadores progresistas, Buenos Aires, Paidós, 1970 y Entre otros trabajos de Talcott Parsons, "The Political Aspect of Social Structure and Process" en *Varieties of Political Theory* editado por David Easton, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1966.

polémicamente la "época del sistema" (*Systemzeit*) debido a que las constantes y reiteradas negociaciones de compromiso entre los partidos fueron juzgadas por los enemigos de esa República y también por numerosos ciudadanos que sentían nostalgia del Estado autoritario representado por la monarquía guillermina (*Obrigkeitsstaat*), como un sistema propio de los negociantes en ganado. (*Kuhhändeln*). Cuando los partidos burgueses se hallaron frente a un partido socialista disciplinado y los empresarios ante sindicatos que cada vez eran más poderosos, vino a verse desde ángulos nuevos el problema del compromiso. Max Weber puso de manifiesto la significación del compromiso para la moderna vida económica y política definió a las asociaciones económicas y sociales como "organizaciones que, a través del poder económico privado de sus miembros tratan de forzar un compromiso sobre las condiciones del precio de las mercaderías o del trabajo, que corresponda a sus intereses". De este modo, para Max Weber, el compromiso se sitúa, junto con la concurrencia, como principio funcional de orden en la sociedad jurídica industrial (*legale Konkurrenz*). Es lo que Arnold Gehlen llamó "tensión estabilizada". (7a)

A pesar de la proclividad para que las instituciones fundamentales de la vida cívica a comienzos del siglo XX resultasen, en el fondo, inauténticas, la coexistencia de unos ciudadanos con otros ciudadanos peruanos había funcionado de hecho a partir de 1895, salvo situaciones de corto plazo o de carácter personal local.

La idea de conflicto.— El 4 de julio de 1919 señaló el comienzo de una época en que quedó rota esta tradición. Empezó a abrirse entonces un abismo en la ciudadanía, para quedar diferenciados permanentemente de un lado, los favoritos o usufructuarios del poder, los neutrales o convenidos y por otra parte los inconformes vistos como réprobos o malditos. Para estos últimos, insultados por supuestos delitos históricos si es que eran "civilistas" o encerrados en forma indiscriminada dentro de esa categoría, surgieron la prisión o el destierro como castigo de sus afanes subversivos, verdaderos o falsos. Se hizo crónica en la vida nacional una acre virulencia. No hubo una sola ley de amnistía

(7a) Max Weber, *Gesammelte politische Schriften*, Munich, 1921, p. 447. Wolfgang I. Mommsen, *Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920*, Tübingen, 1959, p. 183 y siguientes. Gustav Schmidt, *Untersuchungen zu den politischen Gedanken von Meinecke*, Troeltsch, Max Weber, Lübeck, 1964, p. 226-236.

entre 1919 y 1930. En gran parte, las medidas de sanción a los caídos en 1930 y el ensañamiento feroz con el ex Presidente Leguía tienen un antecedente en el estado de ánimo exacerbado que el leguismo creó en 1919 y cultivó durante once años.

El leguismo introdujo así triunfalmente en la política peruana del siglo XX la idea del conflicto. Ella señala como realidad fundamental de la vida política y social que las regulaciones existentes son el producto de la coacción y así discrepa radicalmente de la idea de consenso. Son las estructuras sociales provenientes de intereses opuestos las que agrupan a las personas e influyen sobre su conducta. No necesitan llegar al modelo marxista obligatoriamente quienes insisten en esta polarización conflictiva, si bien pueden estar influidos por él, de más directo o indirecto, cercana o muy lejanamente. (8)

Por cierto que cuando se detecta la idea de conflicto en la insistente y a veces dura propaganda leguista contra el civilismo y sus hombres, apenas si se señala una larvada tendencia. Por lo demás, en esta satanización de la historia nacional, el leguismo recogió el vocabulario propagado por el pierolismo, sobre todo en 1903-1904 y 1904-1908. Representó entonces ante las masas esta última tendencia, sobre todo, Alberto Ulloa Cisneros con sus campañas en el diario *La Prensa*.

El partido civil.— La campaña electoral de 1919 fue la última en que actuó el partido civil formado en 1872. "Al agotamiento y la decadencia de los partidos históricos se debe una de las causas del problema y las crisis actuales", escribió un civilista prominente, Manuel Vicente Villarán en el manifiesto que bajo el título "El momento político y la opinión pública" publicó el 11 de julio de 1924. "Son explicables en parte el leguismo y sus métodos por el vacío que han dejado partidos decadentes", agregó. "El partido civil se ha gastado en el uso prolongado del poder. Su programa no ha sido suficientemente renovado para ponerse a tono del progreso nacional. Ha perdido hombres y no ha tenido la virtualidad de reemplazarlos. No ha absorbido con

(8) El cuestionamiento del consenso fue hecho en Estados Unidos, entre muchos otros por Lewis Coser (*The Functions of Social Conflict*, Nueva York, Free Press, 3a. edición, 1966). Mucho ha influido también la obra de Ralf Dahrendorf *Class and Conflict in Industrial Society* (Stanford University Press, nueva edición 1965). Muy importante también el libro de Daniel Bell, *The End of Ideology*, edición revisada. Nueva York, Collier Bosch, 1962. Véase la nota 7 y la bibliografía que incluye Richard Hofstadter en su libro *Los historiadores progresistas*, ya citado, págs. 445-446.

vigor la savia del suelo. Ha vivido mucho tiempo de sus reservas y se ha debilitado". (9)

Conviene aquí recordar que del partido civil se alejó en 1915 la nueva generación representada por José de la Riva-Agüero y sus amigos cuando ellos formaron, junto con los pierolistas jóvenes, el partido nacional democrático o "futurista". El gobierno de José Pardo trató de hostilizar el "futurismo" y lo marginó.

El retroceso implícito en las elecciones de 1919 para la Asamblea Nacional.— Organizado por el régimen de la "Patria Nueva", convocó a elecciones para un Congreso dividido en senadores y diputados, que, juntos, debían primeramente integrar una Asamblea Nacional y reformar la Constitución.

La continuidad en las sesiones del Parlamento, iniciada en 1895 y proseguida sin interrupción hasta 1919, no obstante las graves crisis que atravesara el poder presidencial en 1912, 1914 y 1915, había quedado rota. El golpe de Estado del 4 de julio de 1919, más que contra Pardo a quien (como se ha visto) faltaban escasos días para concluir su administración, fue contra el Poder Legislativo.

El decreto del 14 de julio señaló la reglamentación de las elecciones parlamentarias. Fue mantenida la inscripción del ciudadano en el registro militar como título para el sufragio de acuerdo con la práctica existente desde 1915. También se ordenó que el voto fuese directo, público y en doble cédula. Quedaron organizadas las comisiones receptoras de votos en las capitales de distritos y en los centros poblados que designara la autoridad pública con los siguientes ciudadanos: El Juez de Paz, el párroco y un contribuyente designado por el gobierno. Por impedimento del párroco, debía reemplazarlo el preceptor más antiguo. Integraron las Juntas Escrutadoras Provinciales cuatro contribuyentes designados por sorteo según las listas del Ministerio de Hacienda. Cada una de dichas Juntas, nombraría su delegado ante la respectiva Junta Departamental. El artículo 20 del decreto reglamentario decía: "Las elecciones (de Diputados y de Senadores) se declararán calificadas y miembros del Congreso a los elegidos cuando los ejemplares de las credenciales se conformen sustancialmente y no haya petición de nulidad respecto de ellas".

Si surgía el caso de los recursos de nulidad, el artículo si-

(9) Manuel Vicente Villarán, "El momento político y la opinión pública", Lima, julio, 1924.

guiente entregaba a las Juntas Preparatorias de la Asamblea Nacional la facultad de resolver sobre la validez de las elecciones y sobre quiénes eran los elegidos. Unicamente a instancias de las Cámaras o cuando las Juntas Escrutadoras no otorgaban credenciales, no obstante haberse realizado las elecciones, los interesados podrían acudir a la Corte Suprema previo un depósito de cien libras (Art. 23).

El reglamento electoral fue aprobado por la ley No. 3083 de 2 de setiembre de 1919. (10).

La llamada revolución de la "Patria Nueva" hizo, pues, retroceder el sistema electoral a los peores tiempos de la Patria Vieja. La auto-calificación del Congreso, eliminada desde 1896, volvió; y quedó, a la vez, de hecho eliminada esa grande y salvable conquista obtenida mediante la ley Billingham de 1913 que fue la participación de la Corte Suprema en la supervigilancia de los organismos del sufragio, ya que el mencionado art. 23 la hacía prácticamente inoperante.

Las elecciones legislativas efectuáronse sólo con candidatos que se identificaban con el nuevo régimen. La Asamblea Nacional misma hizo sus propias clasificaciones, dentro del antedicho retroceso hacia el sistema condenado y proscrito desde 1896. Tan sólo unos cuantos procesos fueron llevados a la Corte Suprema.

Un hombre público tan honesto como Manuel Quimper invocó el factor de la revolución misma para justificar la discutible práctica empleada (11).

Se dio la paradoja curiosa de que los métodos usados para la formación de la Asamblea Nacional fuesen distintos del que ella misma adoptó en torno a los sufragios para la Presidencia y la 1a. y 2a. Vice-Presidencias de la República. En lo que atañe a estas últimas, fueron declarados válidos los comicios de mayo de 1919 anteriores al golpe de Estado del 4 de julio, respetándose las decisiones que la Corte Suprema alcanzó a tomar en lo que se relacionaba con los procesos en las provincias del Callao, Canta, Canchis, Tarma y Otuzco. La Asamblea, ante los casos de las Juntas dualizadas, optó por adjudicar a los candidatos presidenciales y vicepresidenciales los sufragios que figuraban en las actas respectivas; y por ello acompañó a su informe, hasta cuatro cuadros estadísticos. (12)

(10) Anuario de la Legislación Peruana, 1919, tomo XIII, págs. II y III.

(11) Diario de Debates de la Asamblea Nacional de 1919, Lima, 1920. Imp. Torres Aguirre, pág. 83.

(12) Diario de Debates, cit. págs. 110-128.

La mayoría de las credenciales de diputados y senadores volvió al desprestigiado régimen de las calificaciones por el mismo Parlamento, abolido, con beneplácito general, en 1896. Después de los avances relativos conquistados por las leyes de 1912 y 1915, esto implicó (repetimos) un retroceso en la lucha contra la mentira electoral. (13)

El plebiscito.— El régimen de la Patria Nueva convocó, simultáneamente a la ciudadanía para que aprobase diez y nueve reformas constitucionales.

Ellas fueron las siguientes: 1º) La renovación total del Poder Legislativo, coincidente necesariamente con la renovación del Poder Ejecutivo y con la duración de cinco años para el mandato de ambos Poderes; 2º) La fijación del número de 35 senadores y de 110 diputados, cifra que no podía alterarse sino por reforma constitucional. Las circunscripciones electorales departamentales y provinciales y el número de representantes debían ser designados por una ley orgánica. 3º) La elección del Presidente de la República y de los senadores y diputados por voto popular directo. Solamente en caso de muerte, o de dimisión del Presidente de la República, el Congreso podría elegir dentro de los treinta días siguientes a un ciudadano para completar el período presidencial, gobernando entre tanto el Consejo de Ministros. Las vacantes del Congreso se debían llenar mediante elecciones parciales. 4º) El funcionamiento del Congreso ordinario durante noventa días al año cuando menos y ciento veinte cuando más. Correspondía al Ejecutivo convocar al Congreso extraordinario. 5º) La reunión conjunta de las Cámaras únicamente para instalar sus sesiones, sancionar los tratados internacionales y ejercer las facultades electorales que la Constitución asigna al congreso. 6) La incompatibilidad entre el mandato legislativo y todo empleo público. 7º) La designación de los ministros diplomáticos por el Gobierno con aprobación del Senado. 8º) La prohibición de que las garantías individuales no fueran suspendidas por ley ni por autoridad alguna. 9º) El señalamiento de una ley para la carrera judicial con el fin de fijar expresamente las condiciones de los ascensos. La ratificación cada cinco años por la Corte Suprema de los nombramientos judiciales de pri-

(13) Un notable discurso de José Antonio Encinas sobre las arbitrariedades en las incorporaciones parlamentarias de 1919 y acerca de las deficiencias de los funcionarios electorales en *Diario de Debates* citado págs. 731-734.

mera y segunda instancia. 10º) El carácter progresivo de la contribución sobre la renta. 11º) El sometimiento de los conflictos entre el capital y el trabajo al arbitraje obligatorio. 12º) La prohibición de que el Congreso otorgara gracias personales que se tradujeran en gastos del Tesoro público o aumentase el sueldo de los funcionarios públicos sin que mediara la iniciativa del Gobierno. 13º) La prohibición de crear moneda fiduciaria de curso forzoso salvo en el caso de guerra nacional. 14º) El establecimiento de tres legislaturas regionales correspondientes al Norte, Centro y Sur de la República con diputados elegidos por las respectivas provincias al mismo tiempo que los representantes nacionales y cuyas resoluciones debían ser comunicadas al Poder Ejecutivo para su cumplimiento. En el caso de que éste las considerase incompatibles con el interés nacional o con las leyes generales, las debía someter, con sus observaciones, al Congreso siguiéndose con ellas el mismo procedimiento que con las leyes vetadas. 15º) La autonomía de los Concejos Provinciales en el manejo de los intereses a ellos confiados. Para imponer nuevos arbitrios debía existir aprobación gubernamental. 16º) La creación del Consejo de Estado, compuesto de seis miembros nombrados por el Consejo de Ministros y con aprobación del Senado. Correspondía a la ley fijar los casos en que el Gobierno debía solicitar su opinión y aquéllos en que no podía proceder contra ella. 17º) La limitación del otorgamiento de pensiones de jubilación, cesantía y montepío a través del Poder Ejecutivo sin que por ningún motivo pudiese intervenir en esto el Poder Legislativo. 18º) La prohibición de que alguien gozara de más de un sueldo o emolumento del Estado sea cual fuere el empleo o función que ejercitara, estando incluidos dentro de esta incompatibilidad los empleados de instituciones locales o de sociedades dependientes en cualquiera forma de Gobierno. 19º) El señalamiento del 24 de setiembre de 1919 como fecha de instalación del Congreso para que funcionara durante treinta días como Asamblea Nacional a fin de promulgar las reformas que resultasen aprobadas por el voto plebiscitario.

Según se dijo, hallaron invencibles resistencias otras reformas propuestas por Cornejo: el régimen parlamentario, el sistema de los jurados para los juicios penales, la compatibilidad entre el cargo de Ministro de Estado y la elección parlamentaria.

Apreciación sobre el plebiscito de 1919.— El decreto del plebiscito quedó registrado como ley con el No. 4000 el 2 de oc-

tubre de 1919. Este acto, acerca de cuyo contenido teórico no se va a disertar aquí, significó una victoria póstuma para el procedimiento intentado en 1914 por Billinghamurst y para gran parte de las reformas que él auspiciara, como que su autor era el mismo Mariano H. Cornejo. Entre dichos puntos coincidentes figuraban: la renovación total del Poder Legislativo, la supresión de las suplencias, la limitación del número de curules parlamentarias, las normas sobre incompatibilidades y las trabas a la inconveniente facultad de las Cámaras para efectuar gastos. Las tres últimas reformas saludables ya que trataron de poner freno a los vicios de la burocracia parlamentaria, al desorden en el manejo del Tesoro público y a la proliferación de los intereses personales que buscan el amparo del Presupuesto nacional, resultaron, por desgracia, burladas o modificadas, de hecho, en tiempos posteriores. La renovación total del Poder Legislativo simultáneamente con la del Ejecutivo, dio por otra parte, una amplitud excesiva al mandato de los parlamentarios (que luego fue de seis años) a pesar de que ellos son elegidos al calor de las pasiones e intereses del intenso momento que existe cuando escoge el país un nuevo Jefe de Estado. Diputados y senadores sobrevivieron, pues, durante una excesiva cantidad de tiempo, a los factores, muchas veces aleatorios, que los llegaron a unír; y, durante un largo período, se cerraron los conductos por los que cabe auscultar democráticamente si el país respalda a sus representantes. Además, el plebiscito de 1919 incluyó principios de definido liberalismo, como la intangibilidad de las garantías individuales y la autonomía municipal que fueron bien pronto rudamente desmentidos por los hechos. Creó, al mismo tiempo, un cuerpo que no llegó a tener realidad tangible, el Consejo de Estado, entidad teórica que debe ser reemplazada por consejos técnicos especializados; buscó, aunque sin acierto práctico, la depuración judicial cuya urgencia resulta aumentada con el transcurso de los años; y recogió parte de las inquietudes sociales al prescribir con audacia para aquella época y con indudable acierto, a pesar de la crítica de León que se mencionará en seguida, el arbitraje obligatorio en los conflictos del trabajo y la contribución progresiva sobre la renta. Abordó, fundamentalmente, por último, el grave problema del centralismo al erigir una costosa parodia y una innecesaria duplicación de Parlamento en los tres Congresos Regionales.

La 11ª reforma sobre arbitraje obligatorio para solucionar las cuestiones entre el capital y el trabajo, fue calificada como

“idealismo inaplicable en el Perú donde no existe industrialización ni verdaderas cuestiones obreras” por un crítico de aquella época, Carlos Aurelio León, en su folleto *Patria Nueva. La reforma constitucional de 1919*. (14) La alarma de León se acentuó ante el hecho de que el Ministro de Gobierno, Mariano H. Cornejo, sostuvo que no había quedado eliminada la huelga que es el arma del proletariado universal. El mismo autor agregó: “Completa la cruzada contra el capital y estimula su emigración el artículo 10 de la reforma que asigna el carácter de progresivo al impuesto sobre la renta”. (15)

El mismo decreto ordenó la realización de elecciones para los diputados regionales. Otro decreto especificó las atribuciones de dichos Congresos y señaló arbitrariamente las siguientes regiones: la del Norte con la provincia litoral de Tumbes y los departamentos de Piura, Loreto, Amazonas, San Martín, Cajamarca, Lambayeque, Libertad y Ancash; la del Centro con la provincia constitucional del Callao y los departamentos de Lima, Junín, Huánuco, Ayacucho, Huancavelica e Ica; y la del Sur con la provincia litoral de Moquegua y los departamentos de Cuzco, Puno, Arequipa, Apurímac, Madre de Dios y Tacna.

La división trizonal del país era inconveniente fruto de una visión estática y horizontal de la geografía. Por lo demás, los Congresos regionales dictaron resoluciones; pero carecieron de órganos para aplicarlas. Además chocaron fácilmente con el gobierno o con el Congreso nacional.

La Asamblea Nacional.— (16) Con todos los defectos del sistema llevado a la práctica en 1913, 1915 y 1917 a través de las leyes de 1912 y 1915, había llegado entonces a las Cámaras mayor número de legisladores genuinamente elegidos. La proporción de los miembros de ellas provenientes de provincias y no de Lima había crecido. Por ejemplo, el partido liberal cuyo jefe era Augusto Durand, agrupación de clase media con escasa fuerza popular en la capital, gozaba de mayor volumen en otras zonas del país. En 1913 dicha entidad política tenía siete u ocho miembros en la Cámara de Diputados y tres o cuatro en el Senado. En cambio, en 1917, fecha en que se realizaron los últi-

(14) Lima, Librería e Imprenta Gil, 1919, pág. 25-27.

(15) Obra citada, págs. 27-28.

(16) Ríos, Ricardo R. *La reglamentación electoral y plebiscitos con modelos y formularios para las elecciones y las juntas electorales*. Lima, 1919.

mos comicios bajo las leyes antedichas, contaba con 45 miembros en las dos ramas del Legislativo. (17)

A partir de 1919, el ingreso al Parlamento se relacionó directamente con las órdenes o permisos emanados del Palacio de Gobierno y con las influencias puestas en juego en las decisiones mismas, en los escrutinios, en las proclamaciones de las juntas pertinentes y en las calificaciones por las Cámaras, todas ellas dentro de consignas específicas. Por cierto, con el uso prolongado del poder del leguismo en 1924 y 1929 esta nota se acentuó.

En 1919 pareció insinuarse un comienzo de divergencia para las calificaciones dentro de la Asamblea Nacional en un inicial enfrentamiento entre leguistas puros o "rojos" y los amigos de Javier, Jorge y Manuel Prado. Ese fue por ejemplo el caso de las elecciones de diputado por Cailloma. Unos en apariencia, favorecieron al candidato Apaza Rodríguez y otros al señor Reynoso. Sin embargo, a última hora parece que los pradistas no se atrevieron a seguir adelante. El señor Reynoso fue incorporado, y la Cámara acordó no enviar este discutible proceso a la revisión por la Corte Suprema. (18)

Estas calificaciones se efectuaron, en algunos casos, frente a dualidades, trialidades y hasta entre cuatro candidatos, a pesar de lo ordenado por la ley. (19)

El diputado Miguel Grau llegó a viajar al Cuzco para impedir la incorporación del diputado regional por Paruro señor Pancorbo, hermano del Fiscal de la Corte Superior que actuó en el juicio con motivo del asesinato de Rafael Grau en Palcaro en 1917. (20)

Hubo mucha abstención de la ciudadanía para el segundo acto de votar en 1919, anomalía que, por cierto, era endémica en el Perú. José Antonio Encinas dijo en la sesión de la Asamblea Nacional el 12 de noviembre de 1919: "No voy a referirme a provincias lejanas de la capital de la República; basta ver lo que pasa en Lima en los días de elecciones. En las últimas apenas se encontraron en algunas mesas 10 a 20 electores y en otras

(17) Alberto Ulloa Cisneros, *El proceso electoral de Lima*. Lima, Torres Aguirre, 1917, pág. 57.

(18) Luis Fernán Cisneros, "30 y 29", *"Ecos"*, *La Prensa*, 31 de octubre de 1919, y "Puro leguismo", *"Ecos"*, *La prensa*, 13 de noviembre de 1919.

(19) *Diario de Debates*, citado, pág. 83.

(20) Luis Fernán Cisneros "En Lima y en el Cuzco" *"Ecos"*, *La Prensa*, 25 de noviembre de 1919.

30; y hubo mesas cuya votación ascendió en su máximo a 40 o 50 con un total posible de 250 electores". (21)

La Asamblea Nacional se instaló el 24 de setiembre de 1919 y estuvo en funcionamiento hasta el 27 de diciembre de aquel año. Simbolizó la etapa parlamentaria y constitucionalista de la "Patria Nueva" y tuvo a Mariano H. Cornejo y a Javier Prado como sus figuras más destacadas. En su numeroso personal figuraron, entre otros muchos hombres públicos, aparte de Javier Prado y de sus hermanos Jorge y Manuel (éste no intervino en los debates), un político tan viejo como Mariano Nicolás Valcárcel que pasó luego a ocupar una vocalía de la Corte Suprema; Carlos de Piérola, hermano del caudillo demócrata; personeros de la minoría anti-pardista en los Congresos recientes como Miguel Grau, Alberto Secada, Juan de Dios Salazar y Oyarzábal, Manuel Jesús Urbina, Juan Manuel Torres Balcázar, Manuel Químper, Oscar C. Barrós, Miguel A. Morán, Miguel D. González, Celestino Manchego Muñoz; el director del diario *El Tiempo* Pedro Ruiz Bravo; Armando Patiño Zamudio, Jefe de la sublección militar de Ancón en 1918, viejos leguistas como Emilio Rodríguez Larraín, Alberto Salomón, Agustín C. Ganoza, José Manuel García, Enrique C. Basadre y Eduardo Basadre Pastor, Enrique Oyanguren, José Ramón Pizarro; figuras nuevas que iban a destacarse como personajes del nuevo régimen, entre las que estaban Pedro José Rada y Gamio, Jesús M. Salazar, Celestino Manchego Muñoz, Foción A. Mariátegui (este último no se dejó sentir entonces en el salón de sesiones); espíritus disconformes en quienes ya se vislumbraron ademanes oposicionistas como Aníbal Maúrtua y Arturo Pérez Figuerola; antiguos miembros del partido liberal como Lauro Curletti y A. Eduardo Lannatta, y del constitucional como César Canevaro, Augusto Bedoya, Teodoro Noel; parlamentarios jóvenes como José Antonio Encinas, M. León Vega, Augusto C. Peñaloza; un escritor notable, Clemente Palma. (22)

La Asamblea Nacional afirmó que el total de los sufragios emitidos en mayo de 1919 era de 163,882 de los cuales correspondían al candidato presidencial Augusto B. Leguía 122,736. Otorgó 64,936 a don Antero Aspíllaga; 6,083 a don José Carlos Ber-

(21) *Diario de Debates*, citado, pág. 731. Coincide con Luis Fernán Cisneros, "Sin perdón de Dios", "Ecos", *La Prensa* (5 de agosto de 1919).

(22) Belaúnde, Alejandro y Bromley, Juan. *La Asamblea Nacional de 1919. Historia de la Asamblea y galería de sus miembros*. Lima, 1920.

nales; 3,167 a don Isaías de Piérola y los demás a varios otros ciudadanos.

Proclamó a Leguía y luego a los Vice-Presidentes general César Canevaro y Augustín de la Torre González. Es decir, se atribuyó la potestad que, de acuerdo con la Constitución bajo la cual se efectuaron aquellas elecciones, correspondía al Congreso disuelto. Hizo, así, existir y no existir a la vez, a la Carta de 1860. Al mismo tiempo, al funcionar como asamblea revolucionaria, ratificó la anulación de los sufragios emitidos en los comicios de mayo en relación con las representaciones en el Parlamento. Pero la anomalía aquí se hizo todavía más ostensible cuando la Asamblea acordó que el período presidencial no fuese de cuatro años, como ocurriera en la época en que los ciudadanos emitieron sus sufragios, sino de cinco, para terminar el 12 de octubre de 1924. (23)

Al inaugurarse, dentro de estas flagrantes contradicciones internas, el régimen constitucional, fue ratificado el gabinete que estaba en funciones y fue nombrado por primera vez un Ministro de Marina. Correspondió este honor al capitán de navío Juan M. Ontaneda. Poco después Ontaneda fue víctima del Parlamento, como se verá en seguida.

La Constitución de 1920 en relación con el sufragio.— Con motivo de la nueva Carta política, la Asamblea se dividió. La mayoría de la Comisión de Constitución, encabezada por Javier Prado, sostuvo que los asambleístas tenían poderes constituyentes. Dentro de la intangibilidad del plebiscito en cuanto a sus preceptos, tan sólo los consideraron como la base angular, el cimiento o la muralla del edificio constitucional para edificar sobre ellos, concordándolos y completándolos con el fin de hacer integralmente la gran obra de reforma que necesitaba el Perú. "Nosotros no queremos que esos principios se consideren como entidades abstractas y metafísicas, como mitos supersticiosos, sino como fuerzas vivas, como realidades fecundas que puedan desarrollarse, extenderse y ampliarse, en bien del país", afirmó Prado, en defensa de sus ideas, en la sesión del 20 de octubre de 1919. En cambio, el diputado Manuel F. Frisancho sostuvo, con el apoyo de varios representantes, entre ellos Alberto Secada y Pedro José Rada y Gamio, que la Asamblea no tenía poderes constituyentes, que los artículos plebiscitarios eran preceptos

(23) Diario de Debates citado págs. 62-72, 72-80, 110-136, 510-512, 516-518.

absolutos no susceptibles de sufrir relaciones de integración y concordancia y que tampoco podían ser objeto de ampliaciones ni limitaciones.

La discusión alrededor de la intangibilidad del plebiscito adquirió virulencia. Llegó a afirmarse que el Presidente de la República había declarado su voluntad de no promulgar la nueva Constitución si antes no quedaba consagrado, por el voto de la Asamblea, la renuncia expresa tanto de las facultades plenas que ella asumió, como de las funciones de integración y complementación de los diecinueve puntos. Llegó a predominar finalmente, sin embargo, un espíritu de concordia en el presidente de la Asamblea, Mariano H. Cornejo, en la Comisión de Constitución, en los diputados y en el Gobierno. La fórmula de la "intangibilidad" del plebiscito fue cambiada por la de la "irrevocabilidad" que se consideró más adaptable a la dignidad de los representantes. Se consideró que es intangible lo que no se puede tocar y es irrevocable lo que no se puede destruir o deshacer; pero se puede acondicionar y completar. (24)

Así llegó a ser discutida y a expedirse aceptando y complementando las reformas plebiscitarias, la Constitución que fue promulgada el 18 de enero de 1920. (25)

No vamos a ocuparnos aquí de sus doctrinas en general, sino únicamente de lo que atañe al sufragio.

En su artículo 67º ella expresó textualmente: "El sufragio en las elecciones políticas, se ejercerá conforme a la ley electoral sobre las bases siguientes: 1º Registro permanente de inscripción; 2º Voto popular directo; 3º Jurisdicción del Poder Judicial en la forma que determine la ley para garantizar los procedimientos electorales, correspondiendo a la Corte Suprema conocer de los procesos e imponer las responsabilidades a que hubiere lugar en los casos que igualmente la ley establezca".

El proyecto inicial de la Comisión en la Asamblea Nacional tenía, en relación con esta materia, un artículo adicional que fue rechazado. Era muy audaz. Daba autoridad y jurisdicción a las Cortes Superiores de Justicia "en sus respectivas circunscripciones para vigilar y controlar la efectividad y veracidad de los registros electorales; para exigir el cumplimiento de las prescripciones de la ley electoral y los medios necesarios al ejercicio del

(24) Diario de Debates citado, págs. 374-476, 480-490.

(25) Sobre esta Constitución, Historia de la República, 6a. Edición, v. XIII, págs. 41-47.

sufragio; para resolver las consultas y las reclamaciones de los funcionarios electorales y de los ciudadanos por infracciones de la ley electoral; y para ordenar la suspensión de las autoridades políticas durante el proceso de las elecciones". (26)

La presencia de los elementos del régimen parlamentario en la Constitución de 1920 y la acentuación del presidencialismo en el Oncenio.— La Constitución de 1920 ratificó la reforma que la ley de 10 de setiembre de 1887 había sancionado en el sentido de que no vacan los cargos de Senador y Diputado por admitir el de Ministro de Estado. Fue en sus artículos 81 y 137.

Dicha Carta además amplió el derecho de las dos Cámaras para entrar en relación con los miembros del gabinete que antes había sido vagamente señalado. El artículo 99 de ella prescribió: "Todo Representante puede pedir a los Ministros de Estado los datos e informes que estime necesario en el ejercicio de su cargo". En el debate correspondiente fueron rechazadas las limitaciones invívidas en la obligación de que esta facultad fuese tamizada a través de la Presidencia y se ejercitara por escrito. (27)

Otra novedad que apareció entonces fue la del artículo 99 de la Constitución: "Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación".

La práctica parlamentaria había hecho triunfar insistentemente, contra el texto de la Ley de Ministros de 1836, la tesis de que bastaba el voto de una rama del Poder Legislativo para que cayesen el miembro o los miembros del gabinete hostilizado. Esta costumbre ya recibió sanción en la práctica después de 1893, a pesar de algunos debates. Explícita es al respecto la Constitución de 1920 que prescribió: "No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los Ministros contra los cuales una de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza". (28)

Sin embargo, la mayoría de la Asamblea Nacional negó su voto favorable a una moción que solicitó la renuncia del gabinete para que lo reemplazase otro de acuerdo con las corrientes dominantes en ella. (29)

(26) Sobre los fundamentos de esta reforma, ver el discurso de Javier Prado. *Diario de Debates* citado, págs. 317-319.

(27) *Diario de Debates*, citado, págs. 210-218.

(28) *Diario de Debates*, citado, págs. 218 y 219.

(29) *Diario de Debates*, citado, págs. 302 y 321-329.

"No nos ha faltado ninguna de las piezas de la máquina del parlamentarismo" (escribió Manuel Vicente Villarán en 1931): refrendación ministerial de los actos del Presidente, compatibilidad entre el mandato legislativo y el cargo de ministros, concurrencia de los ministros a las Cámaras, interpelaciones, facultad de las Cámaras para derribar gabinetes por medio de la censura. Y, a pesar de todo, continúan gobernando los presidentes y no los gabinetes". (30)

La tónica del régimen leguista fue deformándose en la medida en que transcurrió el tiempo a partir de 1921, hasta llevar a extremos antes jamás conocidos los alcances del poder presidencial. Pero el afianzamiento de esta realidad no intentó siquiera rectificar las ilusas normas constitucionales. Hubo un contraste que acaso sugiere una explicación psico-analítica. En sus manifestaciones externas el Parlamento leguista llevó a veces hasta un máximo la obsecuencia ante el Poder Ejecutivo; pero en el subconsciente, cayó en contradicciones notorias. Siguió en el fondo, viva la lealtad a la ya larga tradición de buscar el crecimiento del Poder Legislativo.

Votos de censura en el Parlamento leguista.— El 31 de enero de 1921 llegaron al Callao, en visita oficial, los barcos de la escuadra norteamericana del Atlántico. El día de la llegada, el Ministro de Marina, almirante Ontaneda, puso a disposición de los miembros de ambas ramas del Parlamento, un vapor mercante nacional con el objeto de que ellos y sus familiares presenciaran la imponente entrada de esta flota. En la nota respectiva dejó constancia de que accedía a una solicitud hecha ante él. Pero los parlamentarios hallaron muchos motivos de queja. No hubo jefes de marina para que, en nombre del Ministro, los recibieran y cuidasen de que fueran debidamente atendidos. Nadie se preocupó de quienes, damas y caballeros, habían ido allí en calidad de invitados.

Se aprobó un voto de censura, sin contornos políticos, en el Senado por 15 votos contra 4. En la Cámara de Diputados faltó quórum para alcanzar el número necesario de votos; pero se produjeron 35 en el mismo sentido, 18 en contra y 2 de abstención. El almirante Ontaneda, que poco tiempo antes había sido ascendido por el Parlamento cuando se hallaba en la situación de retiro, presentó su renuncia.

(30) Manuel V. Villarán, *Exposición de motivos del Ante-proyecto de Constitución de 1931*, Lima, P.L. Villanueva, 1960, pág. 40.

Contrastó la altiva actitud de ambas Cámaras en esta oportunidad con la increíble paciencia por ellas demostrada ante los vejámenes cometidos con varios de sus miembros desde 1919.

Este fue el único voto de censura contra un Ministro emitido por el Parlamento entre 1919 y 1930, junto con el que por intrigas de los áulicos derribó al titular de Gobierno José Manuel García en diciembre de 1926 con motivo del fraguado atentado contra el Presidente de la República por el licenciado del ejército Narciso Huanca Rios, que, según la endeble versión oficial, se ubicó con una bomba en el atrio de la Catedral y quedó despedazado al estallar ella (18 de diciembre de 1926).

En diciembre de 1922 se produjo inesperadamente un conflicto entre el Parlamento y uno de los funcionarios ministeriales, en cierto sentido similar al que originara antes la renuncia del Ministro de Marina, Ontaneda.

Un expediente administrativo había sido remitido por el Senado al Ministerio de Guerra a solicitud de éste, en 1918. El asunto quedó en suspenso hasta que, al hacerse cargo de ese portafolio Oscar C. Barrós, quiso dar curso al antiguo reclamo que lo sustentaba. Al no ser encontrados los papeles, en octubre de 1922, mandó un oficio al Senado pidiendo el correspondiente envío. Respondió la secretaría de esa Cámara para aludir a lo que existía en el archivo y en el libro de cargos de ella. Ordenó el Ministro una investigación por la vía militar judicial y como, dentro de los trámites puestos en cumplimiento, se creyera procedente una inspección ocular, pidió al Senado en diciembre de 1922 que permitiera que el juez militar realizase esa visita. Los miembros de la Cámara consideraron que no podían someterse a lo que estimaron como un agravio a sus fueros y devolvieron la nota al Ministro junto con un voto de extrañeza. Barrós dimitió. Lo reemplazó en la cartera de Guerra Benjamín Huamán de los Heros.

El incidente fue, en realidad, trivial y no merecía que culminara en acto tan drástico. Barrós no tuvo el propósito de agraviar al Senado. En él no hubo sino celo administrativo. El voto de extrañeza no se justifica. (31)

La reelección presidencial de 1924.— Al aproximarse la época de la renovación presidencial, hubo rumores acerca de la candi-

(31) El autor del presente ensayo tiene inédito un análisis sobre la elección y la caída de los Ministros en el Perú a partir de 1863.

datura del primer Ministro Germán Leguía y Martínez, entonces llamado "El Tigre". Díjose que en un banquete al que concurrieron representantes de ambas Cámaras esta candidatura fue aclamada. Alrededor de don Germán comenzó a surgir un comienzo de movimiento de opinión en el mismo sentido, con la participación de los jóvenes que habían editado durante la campaña electoral de 1919 el periódico *Germinal*, autoridades provincianas, no pocos beneficiarios del poder y gentes heterogéneas atraídas por el talento, la energía y la honradez del "Tigre". Pero la supuesta intemperancia de su carácter y, en reiterados casos, su austeridad le enajenaron, en cambio, las simpatías de un vasto sector del leguismo. Creíase generalmente que su administración sería mucho más dura, resuelta y avanzada que la de su primo. No faltaban en el propio Congreso quienes habían apoyado públicamente los actos del Ministro de Gobierno en 1920 y 1921 por lealtad al régimen, aunque los condenaban en su interior y temían verlos ocurrir de nuevo o en una más amplia versión. Algunos lo comparaban con Billinghamurst.

Una intriga palaciega y parlamentaria se enfrentó a esta candidatura antes de que ella llegara a organizarse. Ya al empezar la legislatura de 1922 hubo rumores en el sentido de que la elección de la mesa directiva del Senado había sido desfavorable para los deseos del Ministro de Gobierno y de que podía surgir en esa Cámara un voto de censura contra él por el contrato de la compañía Marconi sobre el correo. También se afirmó que habían desacuerdos por una presunta candidatura a una diputación de Oscar Leguía Iturregui, hijo de don Germán. En la sesión del 2 de agosto de 1922 los senadores José Manuel García y Enrique C. Basadre presentaron un proyecto de ley para enmendar la Constitución en el sentido de permitir la reelección del Presidente de la República únicamente para el período inmediato. El proyecto necesitaba ser aprobado en dos legislaturas, antes de 1924, año en que finalizaba el período de Leguía. La Comisión de Constitución del Senado, compuesta por José Manuel García, Carlos de Piérola y Julio Revoredo, hizo leves enmiendas de forma y lo fundamentó en un corto dictamen. Mencionó la legislación comparada favorable, para lo cual citó los casos de Estados Unidos, Francia y la República Alemana entonces existente. La reelección, dijo, es un premio para el esfuerzo del mandatario que desempeña sus funciones con beneplácito del país; le permite llevar a cabo todos sus proyectos y planes administrativos; favorece la unidad de su ejecución y el

concurso de la experiencia. El dictamen se manifestó opuesto, en cambio, al período presidencial largo y a la reelegibilidad ilimitada. Acerca de ésta tuvo palabras que más tarde no fueron recordadas: "Aunque la reelección indefinida de un jefe de Estado es conveniente y deseable en casos excepcionales, llevarla a la práctica es despojar al sistema republicano de uno de sus rasgos más saltantes y diferenciales, cual es el carácter temporal de las funciones del mandatario supremo".

El proyecto fue aprobado por el Senado, por gran mayoría de votos, el 7 de octubre de 1922. Este hecho habíase previsto oportunamente, pues el 29 de setiembre dicha Cámara adoptó un acuerdo según el cual las votaciones sobre asuntos constitucionales debían hacerse con los dos tercios sobre el número de representantes expeditos para ejercer sus funciones. Leguía y Martínez recibió, de algunos políticos que más tarde, viéndole débil, lo abandonaron, el consejo de que, con los elementos de fuerza de que disponía, encabezara un golpe de Estado en nombre de los principios democráticos. Rechazó esta insinuación y se limitó a renunciar al Ministerio el mismo 7 de octubre.

La Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, integrada por Luis Felipe Luna, Domingo Guevara, Enrique A. Martinelli y Benjamín Huamán de los Heros, estuvo encargada de informar sobre el mismo asunto planteado en la colegisladora. Reprodujo las ideas del dictamen de ésta. Insistió en el caso de la democracia estadounidense. Se lamentó de que no hubieran sido reelegidos en el Perú Ramón Castilla y Nicolás de Piérola.

La Cámara de Diputados empezó a tratar del problema en la sesión del 28 de octubre de 1922. Clemente Palma consideró mal planteada la reforma y propuso simple y llanamente la extensión del período presidencial. Hubo una moción de aplazamiento que no prosperó. La Cámara aprobó como base para contar el número de la votación un acuerdo similar al que había adoptado el Senado.

Entre los discursos que fueron pronunciados para tratar del tema de fondo, resaltan los de José Antonio Encinas el 30 de octubre y el 3 de noviembre. Hubo en ambas piezas oratorias una sección de política menuda, fácilmente controvertible y que se refirió a consideraciones sobre el civilismo, el cambio del 4 de julio de 1919 y el régimen por él creado, del que Encinas se consideraba todavía adepto. Pero hubo otra parte, de alto valor cívico y moral, sobre los inconvenientes y los peligros de la reelección. Inclusive manifestó que el leguismo se hacía daño a

si mismo al personalizarse en un solo hombre. Terminó el último de sus discursos con palabras de adhesión a Germán Leguía y Martínez, a quien nada había pedido cuando ocupaba el Ministerio de Gobierno y de quien nada había recibido. Llegado el momento de la votación fueron muy escasos, cinco, los votos adversos a la enmienda constitucional que así resultó aprobada por una gran mayoría. Los cinco eran diputados "germancistas".

Después de una manifestación popular ante su domicilio Leguía y Martínez, dio a conocer en agosto de 1923 en hojas sueltas un manifiesto en el que anunció su candidatura presidencial y formuló su programa de gobierno. Como él no fue en realidad divulgado ya que los diarios no lo publicaron, he aquí algo de su contenido. (32)

A la reelección la condenó don Germán en elocuentes frases, modelo de prosa política lapidaria muy rara en el Perú. Dijeron así estos párrafos que deben llegar a tener la categoría de clásicos:

"La reelección deprime la majestad, humilla el carácter y deslustra la dignidad del mandatario supremo, porque le hace descender de su altura serena y tranquila, transformándolo, de dispensador en solicitante; lo macula con la tilde de la ambición insaciada; lo envuelve en las sombras de la pasión, la violencia y la parcialidad; personaliza y rebaja sus mejores actos, en que inciden las suspicacias de la desconfianza y de la sospecha; le impone el triste papel de amenaza para sus adversarios políticos y apoyador ciego de sus correligionarios; y lo coloca de hinojos ante los representantes del pueblo, demandando de éstos un apoyo y una cooperación que, por supuesto, se conceden a trueque de la propia imposición en las elecciones populares y alentando exigencias tendientes a la obtención de concesiones personales o favores de círculo, dirigidos a reasegurar un influjo y un predominio regionalistas absorbentes y antipáticos. La reelección pone, en el otorgamiento de los cargos públicos, o en los nombramientos administrativos y políticos un timbre oscuro de individualismo y predisposición; desvirtúa la gestión de los intereses ostensiblemente generales, maleados con la instrucción recóndita y la consigna oculta de camarilla, ya no dignificados por la sana y limpia abnegación del verdadero civismo; amaga la libertad del voto y cohibe la sinceridad de opinión, ante la idea de concitar la prevención o el enojo del que manda, o ante el miedo de atraerse y haber de soportar las extralimitaciones de los funcionarios subalternos, cegados por la adulación y enloquecidos por la sed de perpetuar sus medros y posiciones; ahoga las ambiciones lícitas y los derechos democráticos por la contemplación, en el gobernante de un émulo y un rival, o por la

(32) Germán Leguía y Martínez, *Manifiesto a la Nación*, Lima, s.l., 1923.

perspectiva de ver utilizados, en daño común, los elementos que la ley puso en sus manos para guarda, respeto y garantía de los fueros ciudadanos; quita a la elección su desenvoltura, al voto su mérito, su eficacia a la acción de las mayorías, que se retraen ante el seguro choque de su esfuerzo contra la presión y el capricho de las energías oficiales; y desvía de su objetivo los dineros del fisco dándoles aplicación partidarista antojadiza y calculadora, preferentemente en la adquisición de medios de propaganda y resortes de triunfo, en la distribución de dádivas indebidas, y en la negociación de conciencias y de voluntades.

La reelección descalifica y desennoblece al Poder Legislativo, porque lo reduce a servilismo y sujeción; arrastra su dignidad y su independencia; apaga su voz; lo ofrece en son de mercancía comparable y vendible o de comerciante que negocia su propio valimiento, en permuta insolente de favores y servicios; y lo exhibe en la plena humillación de quien se prostituye entregándose a sí mismo, para que se le obsequie, en recompensa, lo que sueña y ambiciona.

La reelección ofende al pueblo porque suprime su voluntad, su intervención y su eficiencia en la vida democrática; y lo relega al humillante papel de expoliado impotente o espectador impúdico de una mascarada tragicómica, en que las cosas que sólo él debe conceder, cruzan a su vista en un toma y daca de debilidades y claudicaciones.

Bien está una reelección en pueblos purificados ya por el crisol de libertades ciertas y dilatadas, y en los cuales el sufragio y la alteza de las mayorías son tan poderosas y eficientes que se imponen, cuando así lo deciden, al amparo de leyes respetables y respetadas, hasta el punto de excluir o echar por tierra, las ambiciones de los que mandan, repeliéndolos y sustituyéndolos a voluntad.

Pero aquí, en donde el poder tiene monopolizados los resortes del sufragio, y disfruta de intervención primordial y directa en los secretos del mecanismo eleccionario; aquí, la reelección sería promesa de imposición absoluta y amenaza de coacción para el voto y para los votantes.

Hay que impedir tamaño desastre, que anarquizaría y ensangrentaría la República; y, por lo mismo, ir a la brega, cualesquiera que fueren sus riesgos y resultados porque así lo exige la necesidad común; así lo grita el patriotismo; así lo quiere el instinto inequívoco de los pueblos; y así lo aconseja el propio bien de su presente gobernante".

En lo concerniente a otros asuntos, Leguía y Martínez expresó su oposición al tratado Salomón-Lozano sobre la frontera con Colombia y declaró de antemano traidores a quienes con su voto lo sancionaran; pidió una ley de amnistía, iniciativa que viniendo de él, autor o responsable de innumerables prisiones y destierros recientes, venía a ser irónica; demandó una enmienda

constitucional que hiciera legal, justa y auténtica la defensa del orden público; dió a conocer una fórmula eleccionaria de la cual se tratará más adelante; abogó por la transformación de los ya desprestigiados Congresos Regionales para convertirlos en supervigilantes de sus zonas respectivas y en fiscalizadores de los concejos provinciales; prometió el envío sistemático de jóvenes capaces al extranjero para que se entrenaran mejor; señaló diversas medidas para abaratar el costo de la vida; exigió la vigencia inmediata de la norma que obligaba a implantar la contribución progresiva sobre la renta; prometió la efectividad de la ley del empleado formulada por José Antonio Encinas y hacer llegar sus beneficios a los empleados públicos incluyendo entre otras cosas cajas de auxilios y suplementos funerarios para ellos; reconoció la necesidad de que los trabajadores tuvieran una participación en las empresas; se declaró partidario de la distribución de las tierras sin cultivo de los latifundios entre los indios con otras normas tutelares para ellos; sostuvo que eran necesarias rentas privilegiadas, crecientes e intangibles para la educación; a la demanda de nuevas carreteras unió la exigencia de sistemas de administración eficaces, rápidos y morales; insistió mucho en que lucharía contra las dilapidaciones sin freno, los desfalcos impunes, las negociaciones hipócritas y usuras farisaicas, vicios todos que nos corroen y nos indignifican y en que haría escarmiento "en locupletarios, usureros y ladrones"; anunció que crearía el Banco de la Nación acabando con las ruinosas compañías fiscalizadas.

El original proyecto Leguía y Martínez sobre ley electoral.—

Afirmó en su manifiesto Leguía y Martínez que había sometido un proyecto de reforma electoral al estudio de la comisión electoral del Senado que lo relegó a completo olvido. El proyecto tenía estas bases: registro notarial permanente; guarda y depuración exclusivamente judiciales; inscripción escrituraria; comprobación testimonial; sufragio reservado, directo, inmediato, íntimo, entre elector y candidato por acto simple y personal del sufragante, acto reducido a la entrega del título de capacidad de éste en manos del favorecido; calificación rápida y eficiente por mera exhibición en la respectiva Cámara y cómputo público ante ésta, de los testimonios de ciudadanía acumulados; e incorporación inevitable del candidato exhibiente de la mayoría de aquellos documentos, únicos que, con independencia de toda auto-

ridad, o sea de toda voluntad extraña al elector, conferirían el mandato así convertido en popular y libre, independiente y, por tanto, absolutamente legítimo.

Jamás se vio en el Perú el caso de una fórmula de análogo puritanismo electoral. ¿Pero era viable este sistema? No parece realista confiar en la probidad de los notarios de toda la República para manejar el registro. Tampoco merecían fe las autoridades judiciales a lo largo y a lo ancho del territorio nacional para la guarda y la depuración de documentos que inevitablemente serían codiciados por el gobierno, los partidos y los individuos poderosos en las distintas localidades. La voluntad de crear una relación directa entre electores y candidatos llevada al extremo de que éstos entregaran a aquéllos, directamente, su voto, no tomaba en cuenta un conjunto de factores derivados de desniveles económicos y sociales, ambientales y psicológicos que hubiesen hecho muy difícil o imposible la autenticidad de esa limpia comunicación cívica.

Mucho más realista fue la ley que el mismo Leguía y Martínez propició cuando se debatió la reforma electoral en la época de Piérola. (33)

La Ley No. 4907 y las elecciones de 1924.— Apresados y desterrados los principales adeptos a Leguía y Martínez, impedida esta candidatura y apresado y desterrado el propio don Germán y sus dos hijos, en las elecciones de 1924 no hubo más candidato presidencial que el Jefe del Estado. Para ellas rigió la ley No. 4907 de 30 de enero de aquel año.

Ratificó esta ley, una vez más, los principios del voto directo y público en doble cédula firmada vigentes desde 1896, a base de la libreta militar como se había establecido desde 1915. Suprimió nuevamente la valiosa garantía de la revisión por la Corte Suprema, excepto un caso. Era el que mencionaba el artículo 29: "Cuando las Juntas Escrutadoras no otorguen credenciales no obstante haberse realizado las elecciones, los interesados podrán acudir ante la Corte Suprema, previo un depósito de cien libras, para que resuelva sobre la validez de la elección, y quiénes son los elegidos. Esta acción caduca vencidos los treinta días posteriores a la elección más el término de la distancia". Como se ve claramente, en 1924 más que en 1919, era muy dudosa la

(33) Véase el trabajo del autor *La teoría política y la realidad social en las leyes electorales peruanas, 1890-1917*, en la revista *Histórica*, Universidad Católica, Lima, No. 1, 1977.

posibilidad de que el Supremo Tribunal ejerciese las funciones tan honestamente desempeñadas por él entre 1913 y 1918. (34)

El juzgamiento de las elecciones volvió a ser atribución de las cámaras, es decir regresó a los juegos del favor y de la consigna partidista. Las mesas receptoras de votos debían, como en 1919, funcionar en las capitales de distrito integradas por un contribuyente designado por el gobierno quien las presidiría, más el Juez de Paz y el párroco. Era fácil presumir que los tres ciudadanos antedichos serían, una vez más, obedientes, indefensos o intimidados. Para los casos de falta o impedimento del párroco, lo reemplazaba el preceptor más antiguo, sin duda, conscientes, quienes redactaron la ley, de que éste tenía que cerrar los ojos o ser echado de su endeble cargo para que afrontara la miseria. No había ninguna clase de reclamos, quejas o procedimientos contra las falsedades o irregularidades en las mesas. La única jurisdicción para descubrir, enmendar o castigar las anomalías tanto de la votación como de los escrutinios hallábase en el voto político de los diputados y senadores. Lo que había sido un sistema de emergencia en 1919 resultó confirmado, continuado y renovado.

Las Cámaras legislativas efectuaron en sesiones preparatorias la calificación de los poderes de los congresales electos en 1924, según los dictámenes de la comisión respectiva; y llegó a ser evidente que en los procesos fallados, en la mayor parte de los casos, efectuábase la incorporación obligada del candidato ubicado o recomendado por los partidos políticos auspiciadores de la candidatura de Leguía. Estos partidos eran el demócrata y el constitucional junto con la flamante agrupación democrática reformista o leguista. No se hizo, pues, mayor examen de la autenticidad electoral, si bien los candidatos que habían sido marginados, a veces no obstante sus mejores títulos, también se decían secuaces del Presidente. No hubo oposición en el seno de este Parlamento ni en el que le siguió en 1929. El nuevo período presidencial de Leguía se inició el 12 de octubre de 1924. Debía concluir en 1929. (35)

(34) El texto de la Ley No. 4907 en *Anuario de la Legislación Peruana*, tomo XVIII, Legislatura de 1923, Lima, Imprenta Apurímac, 1924, pg. 132-136.

(35) Guillén, Alberto. *El libro de la democracia criolla*. Prólogo de Clemente Palma, Lima, 1924. (A propósito de su tesis en la Universidad de Arequipa en defensa de la reelección presidencial. Ratifica sus ideas contra los catedráticos que los objetaron. Ataca a Manuel González Prada y a Germán Leguía y Martínez).

El "agreement score" en el Parlamento leguista desde 1924.— La historia cuantitativa ha desarrollado diversos esquemas para analizar los datos históricos. Entre ellos están las técnicas relacionadas con las votaciones en los Congresos, los tribunales judiciales, las convenciones y los comités con bloques de opinión distinta.

En relación con el Parlamento se utilizan para medir los índices de votación, entre otros, los siguientes modelos:

a) *El agreement score* en relación con la coincidencia general expresada al votarse uno o más asuntos de acuerdo, con características personales, locales o partidarias.

b) *El cohesion score* a propósito de la conducta asumida por un subgrupo de congresales, por ejemplo los miembros de un partido. Este análisis lleva a índices de cohesión que pueden ser muy altos, medianos o pequeños.

c) *El success score* que es tabulado según los registros de votos afirmativos o negativos.

d) *El cluster block analysis* que estudia la frecuencia existente en los *agreement scores* individuales y permite agrupamientos empíricos de sub-grupos de parlamentarios que coinciden en sus opiniones y decisiones y así puede llevar a conclusiones en torno a las relaciones de poder e influencia que actúan sobre esos personajes. (36)

En el Perú, a partir de 1924, si se planteara la investigación de las votaciones parlamentarias, sólo se encontrarán "agreement scores" salvo casos muy aislados. Uno de ellos fue la aprobación del tratado con Colombia por el Congreso el 20 de diciembre de 1927. Hubo allí únicamente siete votos en contra emitidos por los senadores Julio Ego-Aguirre, Julio C. Arana y Pio Max Medina y los diputados Santiago Arévalo, Toribio Rodríguez Mesía, Vicente Noriega del Aguila y Fermín Málaga Santolalla (37). Ego Aguirre, Arana, Arévalo, Rodríguez Mesía y Noriega del Aguila eran representantes por la región del Oriente afectada con este pacto. Muy honroso resulta el caso de Medina y de

(36) Es muy extensa la bibliografía sobre la historia cuantitativa en relación con la vida parlamentaria. Un libro general: Charles M. Dollar y Richard J. Jensen *Historians Guide to Statistics*, Nueva York, Krieger, 1974, págs. 106-138. Que las clasificaciones aquí mencionadas han tenido aceptación internacional lo demuestra el libro editado por Konrad Jarausch, *Quantifizierung in Geschichtswissenschaft* Dusseldorf, Droste, 1976, págs. 100-163.

(37) *El Comercio*, 21 de diciembre de 1927.

Málaga Santolalla, éste último cercano amigo del Presidente Leguía. He aquí una minoría eventual que se formó por inmediatas y graves razones de origen regionalista o patriótico.

Cuando se votó la aprobación del tratado con Chile en sesión del Congreso nacional efectuada el 2 de julio de 1929, apenas hubo un voto en contra: el del senador por Lambayeque, Enrique de la Piedra. (38)

La reelección presidencial de 1929.— El 3 de noviembre de 1926 se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de reforma constitucional para permitir la reelección indefinida del Presidente de la República y derogar así la ley No. 4687 fechada el 18 de setiembre de 1923 que la había autorizado sólo por una vez. La suscribieron personeros de los partidos democrático-reformista, constitucional y demócrata, encabezados por Foción A. Mariátegui. Este fundamentó la iniciativa en la misma sesión del 3 de noviembre. Para el prodigio que se trataba de realizar, afirmó, era preciso un hombre extraordinario; a los gobernantes mediocres o repudiados no les era dable durar en el poder. La comisión informante abundó en razones sobre la necesidad de una obra continuada y uniforme de Gobierno y explicó que el nuevo precepto sólo podía tener aplicación cuando se tratara de un estadista que cumpliera sus tareas con el aplauso público y tuviera energías para seguir en el puesto de comando. La falta de la reelegibilidad inmediata llevaba, según aseveró, en los regímenes con prestigio, a buscar un nuevo mandatario que era manejado por su predecesor o generaba un cisma con daño para la nación entera. "Un pueblo cuyo carácter tonificó el infortunio (agregó); que vivió durante siglos bajo el sistema del absolutismo paternal; que también pasó centurias al amparo de autoridades monárquicas; que soportó en su existir democrático los cuartelazos y revoluciones en que predominaron la rudeza de hombres vulgares o el lirismo de retóricos intrigantes; tiene al fin que darse cuenta de que le urge remover los obstáculos que le impiden consolidar lo adquirido bajo la dirección de un verdadero estadista que ha perfeccionado en el diario batallar lo que genialmente sabía acerca del arte difícilísimo de gobernar".

Poco después, el 22 de setiembre de 1928, Mariano H. Cornejo, el hombre más importante de la época del plebiscito y de la Asamblea Nacional en 1919, regresó de Europa donde ocupaba

(38) *El Comercio*, 3 de julio de 1929.

altos cargos diplomáticos y pronunció en el Teatro Municipal de Lima una conferencia sobre "la filosofía de la Patria Nueva" (39). La tesis con que justificó la reelección se basó en que "interrumpir la obra constructiva en aras de un prejuicio arcaico condenado por la ciencia y por la experiencia sería un crimen de lesa patria. La reelección de Leguía ha dejado de ser un éxito político para convertirse en una solución nacional... No es el régimen, que para consolidarse, mantiene en el Poder a su Jefe, sino la Nación pretende que su actual Presidente sea la piedra angular del edificio social y de la evolución que prepara el porvenir".

El proyecto en favor de la reelección fue aprobado por unanimidad en la sesión del 8 de noviembre. Igual ambiente existió para este asunto en el Senado. Ratificado el voto en la legislatura siguiente, el nuevo artículo constitucional quedó con el siguiente texto: "El Presidente durará en su cargo cinco años y podrá ser reelecto". La ley correspondiente fue promulgada con el número 5857 con la firma del mismo Leguía y de su Ministro Celestino Manchego Muñoz el 4 de octubre de 1927. (40)

El 4 y 5 de agosto de 1929 se efectuaron las elecciones para el nuevo período presidencial y legislativo que debía prolongarse hasta 1935. Leguía se presentó como candidato único para su segunda reelección, o sea para su tercer mandato y obtuvo una abrumadora mayoría en los sufragios. (41)

Pudo Leguía, dócil a una ley histórica de inexorable curso, o tomando en cuenta su propia edad, no reelegirse en 1929.

Muchos siglos atrás, Baltasar Gracián escribió en su obra *El Oráculo*: "No aguardar a ser sol que se pone, Máxima es de cuerdos, dejar las cosas antes que los dejen. Sepa uno hacer triunfo del mismo fenecer, que tal vez el mismo sol, a buen lucir, suele retirarse a una nube, porque no lo vean caer, y deja en suspensión de si se puso o no se puso. Hurte el cuerpo a los casos para no reventar de desaires; no aguarde a que le vuelvan las espaldas, que le sepultarán vivo para el sentimiento y muerto para la estimación; jubila con tiempo el advertido al corredor caballo y no aguarda a que, cayendo, levante la risa en me-

(39) Mariano H. Cornejo, *La filosofía de la Patria Nueva*. Conferencia en el teatro Municipal, Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1928. Véase sobre todo las págs. 24 y 25.

(40) *Anuario de la Legislación Peruana*, tomo XXII, Lima, Imprenta Americana, pág. 4

(41) Entre los folletos de la época: *Ante la reelección presidencial, 1924 a 1929. Expresiones de la voluntad popular*. Lima, 1929. *La reelección de Leguía: Por qué la dicta la conciencia nacional; por qué es ella una exigencia del porvenir del Perú*. Lima, 1929.

dio de la carrera; rompa el espejo con tiempo, y con astucia la belleza, y no con impaciencia después al ver su desengaño”.

Teóricamente Leguía hubiera podido escoger como sucesor a uno entre sus mejores adeptos, acaso a un hombre tranquilo y honesto como, por ejemplo, Julio Ego-Aguirre, Carlos de Piérola, Fernando C. Fuchs, o algún otro. Hubiera podido intentarse un régimen como el del P.I.R. mexicano. Ello no ocurrió. No hubiera estado dentro de la lógica de las cosas. Su vanidad mimada y exacerbada, la mezcla o unión que hacía entre lo que eran sus intereses particulares y los que constituían los intereses del país, las demandas de quienes con él compartían el poder, la malla cada vez más densa de los sedicentes derechos adquiridos alrededor de su régimen, la aparente atonía del país, lo llevaron a la tercera elección, es decir a la segunda reelección. Entre las condiciones de gran político que Leguía no poseía, estaba la más difícil y auténtica: crear una tradición, poner “en forma” a su país o a su época de tal modo que funcionaran aún a pesar de la ausencia personal. Puesto en el callejón sin salida de las reelecciones sucesivas, su consigna ciega y sorda ante el fenómeno de desgaste que el paso del tiempo siempre imprime al poder, se redujo, en el fondo, a un propósito simple: durar.

Mientras la Providencia quiera conservar una vida.— Ello quería decir que Leguía estaba decidido a ser Presidente hasta su muerte. El mismo tuvo la franqueza de anunciarlo en más de una oportunidad. Así por ejemplo, en su discurso con motivo del homenaje que le rindió la provincia de Paruro el 31 de diciembre de 1929, expresó: “En estas manifestaciones espontáneas y sinceras de los pueblos que, en peregrinación constante a la Casa de Gobierno, se disputan el placer de dejar constancia de su aplauso y simpatía, yo encuentro motivos de íntima satisfacción y fuertes estímulos para continuar la senda triunfal que venimos recorriendo pese a las resistencias que la naturaleza y los hombres oponen a mi tarea de engrandecimiento patrio”; y como para que no quedasen dudas sobre lo que decía, terminó con las siguientes palabras dirigiéndose al señor Gamboa Rivas, oferente del homenaje: “Os agradezco las amables frases de vuestro discurso y os ruego expresar mi gratitud a la provincia de Paruro por la magnífica medalla que acabáis de colocar en mi pecho. Decidle que la conservaré cariñosamente y que cuento con el espíritu de trabajo y el patriotismo de sus hijos para seguir laborando por el engrandecimiento del país mientras la Providen-

cia quiera conservar una vida dedicada exclusivamente a su servicio". (42)

Así pues, Leguía habíase forjado la idea de una Presidencia vitalicia. Después de su muerte, el Perú se hubiera encontrado con que tenía que dar, de pronto y a ciegas, un salto en el vacío. Y si venía (como vino) algo muy frecuente en el Perú, el derrocamiento del Jefe de Estado, dicho salto implicaba en este caso, el anuncio de una etapa más o menos próxima, de aturdimiento y de desorientación. Era provocar la epilepsia colectiva después de largos años de parálisis.

Mucho se había disertado contra los vicios inherentes a la renovación parlamentaria por tercios. El remedio contra ellos estaba, según múltiples testimonios, en la coincidencia entre las dos elecciones: la presidencial y la legislativa. Pero en 1924 y en 1929 surgió un hecho decisivo: el plan político en marcha tenía como base el continuismo del estadista que estaba en la jefatura del Estado. La influencia del Palacio de Gobierno en la selección y en la aprobación de los candidatos a las representaciones en ambas Cámaras, visible en 1919, se hizo mucha más clara en 1924 y tomó caracteres ostentosos en 1929. En efecto, entre 1924 y 1928, ambas Cámaras exhibieron una unanimidad gobiernista total con algunas eventuales diferencias como las ya anotadas. Sin duda, entonces hubo diputados y senadores a quienes elecciones auténticas les hubiesen deparado la victoria. Pero otros fueron ungidos por el favoritismo y hasta por el capricho. Para una de las Senadurías por Lima en las elecciones de 1924 estaba designado un ilustre médico, el Dr. Miguel C. Aljovín; pero su participación en el movimiento universitario favorable al Rector Manuel Vicente Villarán hizo que, de un día a otro, el preferido fuese el Dr. Pablo R. Chueca. En la Cámara de Diputados que se instaló el 28 de julio de 1929, figuró como representante por Yauyos Arturo B. Wells, cuya acta de matrimonio con Angélica Leguía Zevallos, hija de Roberto Leguía, hermano del Presidente, lo identificaba con la nacionalidad británica.

Los presidentes de la Cámara de Senadores y sus profesiones.— Después de recordar que en la Convención de la Revolu-

(42) *Patria Nueva*. Leguía. Colección de discursos pronunciados por el Presidente don Augusto B. Leguía, v. Lima, Editorial Cahulde, 1929, págs. 173 y 174. Este folleto reproduce también los discursos en los homenajes de Canchis, Tumbes, Azángaro, Callao, Lambayeque, Yanahuaura, el distrito del Rímac, Lima, Ayaviri, Lucanas, Chíncha, Chancay, Canta, Pisco, Melgar, Contamana.

ción Francesa hubo un solo proletario, muy pocos empresarios burgueses y una cantidad grande de juristas de todas clases, Max Weber escribió: "Desde entonces el abogado moderno y la democracia moderna son sencillamente inseparables... La importancia de los abogados en la política occidental a partir del advenimiento de los partidos nada tiene de causal. El juego político de los partidos significa precisamente juegos de elementos del interés y el llevar un asunto con eficacia en beneficio de los interesados es exactamente el cometido del abogado de profesión". (43)

El predominio de los abogados en la Presidencia de las Asambleas Constituyentes y de las Cámaras de Diputados peruanas hasta 1918 es notorio. Sin embargo, sorprende el número de sacerdotes en aquellas altas funciones en los comienzos de la República hasta 1860 (Quince).

Más compleja resulta la situación de los Presidentes del Senado desde su establecimiento en 1829. En cincuentitrés legislaturas hasta 1918 desempeñaron el cargo mencionado personajes militares catorce veces; y, únicamente en diez legislaturas, abogados, si bien se puede citar apenas a un militar desde 1895 hasta 1918 (Eléspuru).

Entre los Presidentes reelectos del Senado, la mayor cantidad de ocasiones para lograr este honor las tuvo en seis oportunidades el médico limeño y civilista Francisco Rosas (1877, 1886, 1887, 1889, 1891 y 1893). El segundo lugar en esta estadística lo ocupó con cinco elecciones el comerciante Manuel Candamo, también limeño y civilista (1888, 1890, 1892, 1897, 1902). Cuatro veces llegó a esta Presidencia el terrateniente Antero Aspíllaga, oriundo de Pisco aunque con raíces en Lima, otro miembro prominente del partido civil (1902, 1903, 1909, 1910).

El régimen leguista de 1919 a 1930 llevó a la Presidencia del Senado a un solo abogado (M.H. Cornejo, 1919). Prefirió, cosa que no era nueva en sí, a tres terratenientes: el cajamarquino Germán Luna Iglesias (1922), el lambayecano Enrique de la Piedra recién llegado entonces al lado de los agroexportadores (1925, 1926) y el lambayecano Roberto Leguía, antiguo agricultor que igualó la cifra de Aspíllaga (1927, 1928, 1929 y 1930) ayudado por su parentesco con el Presidente, como antes lo habían sido, para ocupar análogas funciones, en Diputados, Carlos

(43) Max Weber, *Economía y Sociedad*, 1a., edición alemana, 1922. Traducción en castellano, México, Fondo de Cultura Económica, 1944, pág. 1065. Véase sobre lo mismo págs. 1067, 1107.

de Piérola y Juan Pardo y Barreda. La lista se completa aquí con un militar, el tarmaño A.E. Bedoya (1920) y un funcionario, G. Rey (1923, 1924). Este último fue el único limeño entre los Presidentes del Senado durante el Oncenio. (44)

Las profesiones de los Presidentes de la Cámara de Diputados en el siglo XX. Dos políticos profesionales "sui generis" en el Oncenio.— Si se estudia la lista de los Presidentes de la Cámara de Diputados entre 1900 y 1918 se hallará una relación de figuras muy destacadas en la vida profesional, social y cultural de Lima. Esta nómina puede ser clasificada en la forma siguiente:

Abogados: 6 en 8 legislaturas (M.H. Cornejo, arequipeño, en 1900; C. Chacaltana, iqueño, en 1904 y 1906; J. M. Manzanilla, iqueño, en 1909 y 1916; J. de D. Salazar Oyarzábal, oriundo de Concepción, en 1912; David García Irigoyen, limeño, en 1914; Francisco Tudela y Varela, parisino, en 1915)

Hombres de negocios: 4 en 7 legislaturas (Pedro de Osma, limeño, en 1902; Nicanor Alvarez Calderón, limeño, en 1903; Juan Pardo, limeño, en 1907, 1908, 1917 y 1918; Ricardo Bentín, limeño, en 1913)

Funcionarios: 1 en dos legislaturas (Carlos de Piérola, limeño, en 1900 y 1902. Ya había ocupado el mismo cargo en 1897 y 1898)

Agricultores: 1 (Roberto E. Leguía, lambayecano, en 1911)

Periodistas: 1 en dos legislaturas (Antonio Miró Quesada, chalaco, en 1905 y 1909)

En la lista anterior aparecen tres hermanos de Presidentes de la República: Carlos de Piérola dos veces, Juan Pardo cuatro veces y Roberto E. Leguía una vez. Son, en total, seis limeños, un chalaco y un parisino que cabe clasificar como limeño, dos

(44) Presidentes del Senado. Comisiones Directivas y señores Senadores 1829-1960. Lima, Talleres Gráficos del Senado, 1960.

iqueños, un lambayecano y un ciudadano del departamento de Junín.

En el comando de la Cámara de Diputados del Oncenio leguista, estuvieron dos abogados en ejercicio, parientes entre sí y oriundos del departamento de Junín: J. de D. Salazar y Oyarzábal (1919 y 1920) y J.M. Salazar (1921, 1926, 1927). El primero, leguista de la época inicial, el segundo leguista de la nueva generación con notoriedad universitaria por su tesis sobre el contrato de enganche y desde que sostuvo ante la Corte Suprema en 1915 con éxito la nulidad de las credenciales obtenidas por don alberto Benavides Diez Canseco, Secretario del Presidente Benavides como diputado por Jauja. Pero estos nombres resultan opacados por una figura sin título académico, sin biografía descollante y sin antecedentes políticos aunque de ilustre linaje, el limeño Foción A. Mariátegui representante contumaz por una provincia hipotética, Tahuamanu, cuyos electores, al hacerse el Registro técnico de 1931, apenas llegaron al número de 100. F. Mariátegui, después de haber sido 2º Vice-Presidente de su Cámara en 1921 y 1º Vice-Presidente en 1922, fue a la Presidencia en 1923, 1924, 1925, 1928, 1929 y 1930, o sea a través de seis legislaturas igualando el record de Francisco Rosas en el Senado. Aquí se cumplió el mismo designio nepótico que favoreció en el Senado a Roberto Leguía, lo cual hacía comprobar en el régimen de la clara tendencia a hacer del Parlamento un órgano del Ejecutivo. En cierto sentido, habría existido así en Leguía, durante sus años de apogeo, una concepción presidencialista del Estado análoga a la que tuvo después Benavides cuando, entre 1936 y 1939, gobernó mediante decretos-leyes.

Pero el encumbramiento de Foción tiene otra característica interesante y es la de implicar el auge del político que vive en la política. No porque en este caso él hubiera acumulado una experiencia anterior o porque funcionaran vínculos con grupos o individuos previamente disciplinados, sino porque sumáronse a los motivos de cualidades personales no comunes, un estrecho vínculo familiar y contactos anteriores con el Presidente. De sus biógrafos más entusiastas no provienen informaciones sobre la vida de Foción antes de 1919; y por cierto, no dicen que representó a Leguía en el manejo de su stud de caballos de carrera llamado "Oasis" durante los años en que estuvo ausente. (45) Foción, a

(45) Neptalí Benvenuto reconoció que la ascensión parlamentaria de F. Mariátegui fue meteórica, después de no cumplir, al tratar de él, con la costumbre de enumerar datos biográficos. Al mismo tiempo, reconoció su "ironía sutil y refinada", y terminó diciendo:

partir de 1919 vivió "para" la política y no "de" la política, ya que no buscó en ella una oportunidad para obtener una cuantiosa renta. De algún modo, y a su manera, llegó a ser como un funcionario del partido leguista ubicado en el Congreso para orientarlo, así como había sido representante del stud "Oasis" en el hipódromo de Santa Beatriz años atrás.

Sin embargo, se dijo mucho en una etapa próxima a 1930, que Foción intentó seriamente retirarse de la política con motivo de un viaje a Estados Unidos; Leguía mismo lo habría obligado a cambiar de decisión. Mucho se comentó también un discurso suyo en esa época en donde anunció los días "cuando el vendaval nos barra". Recibió luego la acusación de traidor en agosto de 1930; pero esa tacha no está probada y no resulta lógica ya que los insurgentes de Arequipa nunca se hubieran unido a este prominente leguista.

Tuvo Foción cierta semejanza política con Pedro José Rada y Gamio, Presidente de la misma Cámara en 1924. Pero Rada y Gamio, abogado nominal y antiguo diplomático, hombre más inteligente de lo que aparece en sus discursos hiperbólicos, fue casi todo lo que se podía ser en el Oncenio: Alcalde de Lima en 1922, Ministro de Gobierno en 1922, 1923 y 1924, Ministro de Fomento en 1925 y 1926, Ministro de Relaciones Exteriores en 1927, 1928, 1929 y 1930. Es justo calificarlo como funcionario permanente y omnisapiente de aquel régimen, como político que gozó de la invariable confianza de su jefe, gozoso quizás al demostrar su verdadero poder cuando lo hacía rotar, en aparente incongruencia, de uno a otro alto cargo.

El aumento de los políticos profesionales en el Perú.— En épocas anteriores casi no habían existido aquí políticos profesionales sino ciudadanos de tales o cuales actividades o negocios que tangencialmente, dentro de un plazo mayor o menor, incursionaban en la vida cívica, salvo el caso de Piérola, de uno que otro caudillo militar, o de los periodistas que tuvieron suerte en su actuación. Según se ha dicho, en una época sólo el periodista fue político profesional, sólo el periódico llegó a ser empresa po-

"Su papel de leader lo ejercita más con habilidad y cordura en los pasillos del Congreso que en el calor del debate" Neptalí Benvenuto, *Parlamentarios del Perú contemporáneo*, v. II, Lima, Rivas Berrio, 1923, pág. 144. José Reaño García en su libro *Historia del leguismo y sus hombres*. (Lima, Rivas Berrio, 1928) tampoco incluye datos biográficos de F. Mariátegui; pero elogia su jovialidad, su llaneza, su seguridad, su significado como "factor de sólido y eficiente cooperación". (pág. 218).

lítica permanente ya fuera al servicio del gobierno o desde la oposición. En todo caso, aquí surgió desde 1919 un nuevo profesionalismo "sui generis" y de alta clase media.

Ya en años posteriores vino el surgimiento y la vigencia constante de los partidos de masas que implicaron la necesidad de la organización y de la propaganda sistemática y estuvieron acompañados por la racionalización de la técnica electoral a pesar de eventuales retrocesos. La maquinaria burocrática interna de esas entidades llevó a la aparición de diversos tipos de políticos profesionales con otra extracción social cuyo análisis no vamos a hacer ahora aquí.

La legislación del empleado ¿emanó de un grupo de presión?— Junto con este y otros fenómenos nuevos vinieron en el Perú, en los años inmediatamente anteriores a 1968, las interferencias visibles y repetidas de las asociaciones de intereses, sobre todo en relación con la creación o no creación de cargas tributarias.

El peligro invívito en estos grupos de presión es que intenten convertir al Parlamento en un mercado de afanes puramente materiales sin orientación político-estatal orgánicamente concebida, al funcionar a través del empleo de patrocinios y propinas. Con estos sistemas ya no intentan los más poderosos hombres de las empresas llegar al Congreso como pudo haber ocurrido antes históricamente ¿Cuántos propietarios costeños aprobaron en el siglo XIX la ley sobre la inmigración de las "colies" chinos? ¿Hasta qué punto parlamentarios industriales detuvieron o postergaron, en los comienzos del siglo XX, las leyes a favor de los obreros redactadas por José Matías Manzanilla desde 1905?

No hemos tenido aún, en cambio, en nuestra vida parlamentaria anterior la presión de los trabajadores asalariados, salvo el caso de los empleados de comercio cuando ellos en 1924, gestionaron, con beneplácito de Leguía y de F. Mariátegui, en vísperas de los primeros comicios reeleccionistas la muy generosa ley que los favorecía y que, por cierto, no hubiese podido ser aprobada con tanta celeridad por cualquiera de los Congresos pertenecientes a la época que los leguístas llamaban la "Patria Vieja". (46)

En las elecciones de 1924 obtuvo una de las representaciones parlamentarias por Lima Abel Ulloa como personero de los em-

(46) Sobre la génesis de la legislación del empleado, *Historia de la República*. VI edición, v. XIII, págs. 293-298.

pleados de comercio. Ulloa había sido presidente de la sociedad de estos trabajadores no manuales. Pero también había sido secretario del Presidente de la República. Sólo con los apristas llegó al Congreso un grupo de obreros: fue en la Constituyente de 1931.

El juego de la política limeña y de la lugareña en las diputaciones por las provincias andinas. Un caso: Cotabambas.— Habría que hacer un estudio detallado de la relación entre las circunscripciones electorales y quienes sucesivamente las representaron. Por ahora, veremos rápidamente lo ocurrido en lo que atañe a la lejana provincia de Cotabambas en el departamento de Apurímac.

En la Cámara de Diputados durante el período 1895-1900, ella estuvo representada por los señores Ramón Bocángel (1895-1898) y Santiago Montesinos (1899-1900); entre los dos suplentes estuvo Aurelio Montesinos (1895-1898). Santiago Montesinos continuó en las legislaturas de 1901-1904; pero ya en 1905-1906 lo desplazó un importante político de Lima, Rafael Grau de quien esta poderosa familia estuvo separada por un odio tenaz. Siguió en su curul el hijo del héroe nacional en 1907-12 y llevó entre los suplentes a su relacionado Néstor Price. La misma doble situación se repitió en 1913-1916. Durante la campaña electoral de 1917, Rafael Grau fue alevosamente asesinado en Palcaro y esta tragedia tuvo vastas consecuencias no sólo en el plano local y regional sino también en el ámbito nacional. (47)

Durante el período legislativo 1919-1924 es decir en la primera parte del Oncenio, ocupó esta representación Miguel F. Gutiérrez. La provincia fue denominada Grau mediante la ley No. 4008 de 4 de noviembre de 1919 con una nueva capital, Chuquibambilla.

Encabezó Gutiérrez al leguismo en las jornadas cívicas de aquel año, en contra del grupo de Ramón Boncángel. El nuevo diputado era dueño de la hacienda San Ignacio de la jurisdicción de Abancay, propiedad de tipo ganadero y en 1920 con motivo de un conflicto con Bolivia, puso a disposición del ejército mil quinientas cabezas de ganado; también fabricaba azúcar, chancaca, miel. Ya en el Parlamento, Gutiérrez tuvo numerosas iniciativas en beneficio de su provincia relacionadas con obras públi-

(47) Sobre el asesinato de Rafael Grau, *Historia de la República*, VI edición, v. XII, págs. 380-390.

cas, reglamentaciones tributarias, correos, telégrafos y, sobre todo, escuelas. También pidió que a los indígenas de Coyllurqui, Huayllati, Cotabambas y Tambobamba se les restituyeran sus propiedades y que se iniciaran investigaciones sobre los títulos de las casas, tierras y haciendas de los Montesinos (27 de octubre de 1921). Pero a la vez, resultó conflictivo ya que, entre otras novedades, solicitó públicamente la abolición de los servicios gratuitos y los trabajos forzados de los indígenas de ambos sexos en la República Proyecto de 4 de diciembre de 1920). (48)

Las provincias de Grau y Chumbivilcas y Antabamba vivieron entonces bajo una continua tensión. En noviembre y diciembre de 1923 hubo en ellas un levantamiento de más de dos mil indios. Pandillas de forajidos armados atacaban, además, a las cabañas de los indígenas dedicados a la cría de llamas en las punas del distrito Totorá-Oropeza en Antabamba; y cuando éstos iban a hacer sus reclamos en Chumbivilcas eran encarcelados por el delito de violación y allanamiento de ajena jurisdicción. En 1923, enemigos de Gutiérrez hicieron llegar a altos personajes de la política limeña escritos donde lo presentaban como anti-leguista, anti-reeleccionista y conspirador. Su hacienda San Ignacio fue incendiada el 28 de julio de 1923 y él culpó con tal motivo a los acusados por el crimen de Palcaro a quienes denunciara antes en la Cámara (Sesiones de 26 de setiembre de 1922 y 15 de febrero de 1923). (49)

Al aproximarse las elecciones de 1924, Gutiérrez lanzó su candidatura para la reelección en la provincia de Grau con el apoyo aparente de los comités del partido democrático reformista. Pero en 1924-1929 el diputado por esa provincia fue el abogado limeño, Juan Francisco Pazos Varela, vinculado a la empresa minera La Cotabambas Auraria.

Un pro-hombre serrano del leguismo.— De acuerdo con los estudios de Henri Favre, después de la guerra con Chile imperaron en Huancavelica dos familias de terratenientes: los Larrauri y los Zúñiga. Los Larrauri, inicialmente amigos de los chilenos, fueron luego caceristas y civilistas. Los Zúñiga, en cam-

(48) Véase la nota siguiente.

(49) Los servicios gratuitos existentes en la provincia de Grau dijo que eran: "Alcaldes, envarados, alguaciles, regidores, campos, segundos, pongos, mitayos y otros con renovación obligatoria y forzosa a partir de cada año nuevo. Nota de 21 de diciembre de 1921 en el folleto citado a continuación, págs. 39-44. Miguel F. Gutiérrez Documentos parlamentarios y otros anexos, Lima, T. Scheuch, 1924.

bio, actuaron como pierolistas y liberales. A los primeros pertenecieron buenas tierras arables en Lircay y Acobamba en las que se ensayó el cultivo del trigo. En las propiedades de los segundos, ubicadas en la misma provincia de Huancavelica, inferiores en su calidad, hubo una parte dedicada a la ganadería. Ambas familias controlaron el comercio local y el regional.

Celestino Manchego Muñoz nació en 1887 en una comunidad en Castrovirreyna según el mismo Favre. Mestizo, actuó por un tiempo como secretario de los Zúñiga. Gracias a sus halagos a los artesanos de Huancavelica, logró ser en 1914 delegado y representante de la Junta Departamental. Ese mismo año se recibió como abogado en la Universidad de Arequipa. En 1915 llegó a ser, como candidato de oposición, diputado suplente por Huancavelica; ya en 1913 había intentado llegar al Parlamento sin resultado. Alcalde de Huancavelica en 1916 y en 1917 luchó en las elecciones de este último año para la senaduría. Dicho proceso en el que fue vencido llegó a ser anulado al fin, por la Corte Suprema gracias a su gestión, aunque favorecía a altos personajes de Lima, uno de ellos el presidente de la Cámara. Incorporado como suplente a la Cámara de Diputados, en dicho año, actuó en la oposición con entereza.

El leguismo triunfante en 1919 lo llevó a la diputación por Castrovirreyna en esa fecha y en 1924, ya estaba firmemente ubicado en la escena nacional, lo cual no le impidió ser alcalde de Castrovirreyna en 1920 y 1921. Al mismo tiempo, manejó a todo el departamento directamente a través de las distintas autoridades. Varios miembros de la familia Larrauri y de la familia Zúñiga tuvieron que abandonar la región. Llegó a ser con Leguía Ministro de Marina, de Fomento y de Gobierno y primer Vice-Presidente de la Cámara de Diputados. (50)

Un episodio curioso en la primera etapa de la vida parlamentaria de Manchego Muñoz es el de su proyecto para implantar el voto femenino que formuló en 1917 y presentó nuevamente en 1919. También fue entonces notable su belicosidad política que en 1924 lo llevó a desafiar a una polémica a Manuel Vicente Villarán sobre la reelección presidencial. (51)

(50) José Extramiana y Bernard Lavalle, *El Obrero de Huancavelica en Université de Grenoble, C.E.R.P.A., Litterature et Societé au Pérou du XIXeme Siécle á nos jours Actes du 1er. Colloque*, págs 193-220. Véase, sobre todo las intervenciones de Favre, págs. 208-212, 215-216, 219. Neptali Benvenuto, *Parlamentarios del Perú contemporáneo* v, II, Lima, 1923, págs. 138-142.

(51) Manchego Muñoz, Celestino, *Polémica entre los doctores Celestino Manchego Muñoz y Manuel Vicente Villarán*, Lima, 1924.

Como Ministro de Fomento, en 1927 Manchego Muñoz consiguió que fuese inaugurado el ferrocarril de Huancavelica a Huancayo. Esta vía habíase iniciado en 1908 y estaba proyectada para unir Huancayo y Ayacucho. (52)

Después de la caída de Leguía, Manchego Muñoz volvió a la política local en 1936 y regresó al parlamento como Senador por Huancavelica en 1939-1945 y después en 1956-62 con una actuación borrosa. Ya para entonces había llegado a tener buenas relaciones con la aristocracia terrateniente huancavelicana, por lo demás, carente de poder político, reducida en su fuerza económica y con nula influencia social. En su terruño había surgido desde 1931 un rival más popular, el aprista Cirilo Cornejo.

Desde 1917 en que Manchego Muñoz se incorporó a la Cámara de Diputados después de su frustrada gestión en 1913, hasta 1962 en que concluyó su último período senatorial, transcurrieron cuarenta y cinco años.

Gente joven y gente vieja en el Parlamento del Oncenio.— Tiene razón Ismael Echegaray Correa en principio cuando en su minucioso y utilísimo libro sobre la Cámara de Diputados y las Constituyentes del Perú del que hemos tomado muchos datos, afirma que a partir de 1919, "el arenal político dejó de ser ya campo exclusivo, tradicional, patrimonio del clásico señor de casta o del amigo adicto vinculado al rancio conductor antañón. En la lucha política irrumpió el mesócrata, el hombre genérico de clase media..." (53)

Hay que plantear sin embargo, algunas aclaraciones. Los tres Congresos leguístas tuvieron, cierto es, sucesivamente a personeros de nuevas generaciones. No hay que negarlo. Pero también cobijaron a figuras del pasado inmediato y aun lejano, entre ellos a muchos "constitucionales" o caceristas y a leguístas de los años 1908 a 1912. Entre estas figuras veteranas hubo la de varios ciudadanos muy respetables; entre ellos el huantino José Salvador Cavero, Senador por Ayacucho en 1919-1929. También se dio el caso de hombres a quienes ocasionó perjuicio llegar al Congreso: eso ocurrió con Francisco Graña, cirujano prestigioso de Lima, que abandonó entonces su consultorio por la política y casi quedó sin clientela.

(52) El ferrocarril a Huancavelica: opiniones técnicas, discursos mapas, fotografías conmemorativas de la inauguración. Lima. Torres Aguirre, 1927.

(53) Ismael Echegaray Correa, *La Cámara de Diputados y las Constituyentes del Perú*, Lima, Imprenta del Ministerio de Hacienda, 1965, pág. 898. De esta obra de consulta provienen las referencias aquí hechas sobre los diputados en las distintas épocas.

Albino Añaños, Diputado durante treinta años. Las matanzas de indios en 1922.— En la categoría de espécimen curioso cabe ubicar a Albino Añaños, diputado por la provincia de La Mar en el departamento de Ayacucho en 1919-1924, 1924-1929 y en 1929-1930.

Pero aquí lo más interesante es que el mismo Albino Añaños fue también diputado, de modo ininterrumpido, desde 1899 a través de nueve gobiernos, sin que hiciese mella sobre sus credenciales la severa criba de la Corte Suprema. Si se suma, además, los tres períodos de Leguía, Añaños acompañó, así a doce regímenes políticos.

En 1922, surgió dentro de la provincia de La Mar, un gran levantamiento en Ancco y Changuí zonas ubicadas en las cumbres de la cordillera a unos 4,000 metros de altura, “por el tanto robo y el tanto ultraje que cometieron los que se encontraban al frente de los municipios y gobernaciones distritales”, dice Antonio Vásquez Amésquita. (54) Estos funcionarios cobraban dinero a los indios con diversos pretextos y los abrumaban con tributos y arbitrios inmoderados. Desde el mediodía del 12 de diciembre de 1922, los indígenas, hombres y mujeres incluyendo ancianos y niños de las comunidades de Llachuapampa, Illaura, Pampahuasi, Retama-pampa y otras, se atrevieron a asaltar las casas de los señores Añaños en Patibamba y rodearon dos pueblos de San Miguel y Tambo durante varios días. Unos ciento cincuenta soldados armados de ametralladoras, recorrieron los pueblos de la provincia durante varias semanas. Hubo, según cifras oficiales, 430 bajas indígenas entre muertos y heridos, incendios de chozas en muchos pueblos y caceríos “cuyos pobladores al huir despavoridos fueron cazados sin distinguir en ellos sexo o edad cual si fuesen venados o animales silvestres”, según narró en una vigorosa carta de Ayacucho, el padre español Fray José Pacífico Jorge, jefe de la misión franciscana en La Mar. (55) Fray José Pacífico Jorge fue el autor de unas valiosas *Melodías religiosas en quechua, seleccionadas y transcritas en su expresión típica* (Friburgo, 1924).

Héctor Béjar y sus compañeros escogieron la provincia de La Mar para iniciar sus guerrillas en 1965. Según Béjar anota en su libro *Las guerrillas de 1965: balance y perspectiva* (Biblioteca Peruana, Lima, 1973), en La Mar no hay carreteras, la gran

(54) Vásquez Amésquita, Antonio. *Ensayo monográfico de la provincia de La Mar*. Lima, Empresa Editorial Rimac, 1961.

(55) Este relato textualmente en la monografía de Vásquez Amésquita.

mayoría de la población sólo habla quechua y vive en el campo (35,129 según el censo de 1946 contra 3,461 en zonas no rurales); y, de acuerdo con el censo de 1961, de los 40,961 pobladores con más de cinco años de edad, 32,598 no saben leer y escribir.

Ezequiel Luna, diputado por Anta a través de veintidós años.— Ezequiel Luna fue uno de los dos diputados por Anta, provincia del departamento de Cuzco, en 1909-1912 y 1913-1918; y después de estos diez años, reapareció con la Patria Nueva dentro de la categoría de diputado único por la misma circunscripción. Así llegó a acumular veintidós años seguidos como representante, primero al lado de cuatro Presidentes opuestos entre sí (Leguía, Billinghurst, Benavides y Pardo) e inmediatamente después a lo largo de las tres elecciones de Leguía (1919, 1924 y 1929). Y así, resultó contemporáneo inmovible de siete períodos de gobierno.

Dentro del fundo Sullapuquio, alcanzó fama el empleo en esa hacienda de las aterradoras penas del látigo y la corma. La corma es una especie de cepo que se acomoda al pie e impide andar libremente. Por lo menos, una vez en Chinchaypuquio hubo una masacre indígena.

Luna cayó en el departamento del Cuzco por acción de la voluntad popular. Los vecinos de Anta ejercitaron actos de venganza en el fundo Sullapuquio. Ezequiel Luna inició por ello una acción criminal contra más de sesenta ciudadanos de esa provincia. En el Congreso Constituyente, los flamantes representantes por el Cuzco, Luis Velazco Aragón y Emilio Venero, presentaron el 23 de setiembre de 1932 un proyecto de ley para declarar exentos de responsabilidad a dichos ciudadanos. Aunque el retiro de una firma en un dictamen llevó a un debate sin ese trámite, fue aprobado en sesión del 30 de setiembre de 1933. Se convirtió en la ley No. 7862 de 18 de octubre de 1933. (56).

Perochena y Pancorbo.— También resulta curioso mencionar a Víctor Aníbal Perochena, diputado suplente por Castilla (departamento de Arequipa) de 1907 a 1912 y titular de 1917 a 1918 cuando derrotó con artimañas en las urnas a Víctor Andrés Belaúnde gracias al apoyo oficial civilista. (57) Peroche-

(56) Congreso Constituyente. Diario de Debates. Lima, Editora La Nacional S.A., 1935, vol. XII, pág. 3866.

(57) Víctor Andrés Belaúnde, Trayectoria y destino. Lima, Ediventas, 1967, vol. II, págs. 512-515.

na fue reelegido en la misma curul para 1919-1924, 1924-1929 y 1929-1930 y se exhibió como uno de los más obsecuentes servidores del regimen leguista.

Y como otro de los símbolos de los caciquismos locales oficializados, podría citarse a José Sebastián Pancorbo "dueño de vastas empresas agrícolas en el valle de La Convención incluyendo la negociación de Paltaybamba", según dijo un biógrafo, diputado por la provincia del mismo nombre en 1919-1924, 1925-1929 y 1929-1930, sin haberlo sido antes. Su padre, del mismo nombre, luchó en Paruro en distintas campañas electorales contra la candidatura llamada oficial de Víctor Criado y Tejada.

José Sebastián Pancorbo volvió al Parlamento. Ocupó la Senaduría por el Cuzco entre 1939 y 1944. Leguía fue derrocado, estuvo preso en el Panóptico de Lima y murió en el hospital naval de Bellavista; Sánchez Cerro conquistó el poder, lo perdió, lo volvió a obtener y fue asesinado; Benavides mandó, extendió el tiempo de su preponderancia y, por último, se convirtió en un ciudadano más y en esa condición murió. Cambios aparentemente drásticos en la jefatura del Estado. Pero José Sebastián Pancorbo siguió siendo el mismo hombre fuerte en La Convención y en el Cuzco. Es uno de los símbolos del neofeudalismo en La Convención. (58) Hasta que apareció Hugo Blanco.

II.—LA APARENTE TRANSFORMACION RADICAL DEL SISTEMA EN 1931

La Comisión de la Reforma de 1931.— El 13 de marzo de 1931 el Ministro de Gobierno Francisco Tamayo de la Junta Nacional de Gobierno presidida por David Samanez Ocampo, suscribió una resolución por la cual fue designada una comisión "ad-honorem" para que formulase un proyecto de ley de elecciones sobre las siguientes bases: A) Poder Electoral autónomo; B) Representación de las minorías; C) Voto secreto y obligatorio; D) Organización científica de los Registros Electorales. El autor intelectual de esta iniciativa fue el ilustre profesor universitario César Antonio Ugarte, cercano pariente de Samanez Ocampo. Con ella no hizo sino recoger una demanda ya expre-

(58) Eric Hobshawm, A Case of Neo-Feudalism La Convención, Perú en *Journal of Latin American Studies*, v. I, Part. I, mayo 1969, págs. 31-50. Eduardo Flerovanti. Latifundismo y sindicalismo agrario en el Perú. El caso de los valles de La Convención y Lares. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1976.

sada en distintos sectores de opinión tanto partidaria como periodística.

La selección de los miembros para integrar esta comisión implicó una novedad en la historia del Perú: la mayor parte de ellos eran jóvenes, casi todos provincianos y las grandes figuras de la política tradicional quedaron eliminadas. He aquí la lista de estos ciudadanos: Luis E. Valcárcel, José Antonio Encinas, Luis Alberto Sánchez, Jorge Basadre, César Antonio Ugarte, Alberto Arca Parró, Federico More, Carlos Manuel Cox y Carlos Enrique Telaya, este último como secretario, nominado por sus estrechas relaciones con Federico More, uno de los más tenaces partidarios de la reforma. En la lista antedicha los únicos con identidad política fueron los apristas Sánchez y Cox, en número claramente minoritario. No había representantes del sanchezcerrismo. Temeroso este grupo de que había aquí una celada contra él, voceó su hostilidad al documento de Tamayo y al aporte pre-legislativo hecho entonces por la comisión.

El proyecto de ley tuvo relación inmediata con la convocatoria a elecciones simultáneas para Presidente de la República y para un Congreso Constituyente (Decreto ley No. 7160 de 26 de mayo de 1931).

Dentro de esta emergencia, el nuevo Estatuto Electoral debía estar listo en el plazo improrrogable de veinte días. La Comisión funcionó en la biblioteca de la Universidad de San Marcos, cuya dirección ejercía entonces Basadre y utilizó las obras de referencia que para su labor llegaron a ser reunidas. Hubo varios dictámenes. La mayoría suscribió el proyecto convertido luego en decreto-ley. Fue el paso más avanzado dado hasta entonces en el terreno del sufragio con innovaciones jamás intentadas antes. (59)

La tecnificación del Registro.— Quedó implantado por primera vez, un auténtico saneamiento en el registro electoral. Los que antes habían funcionado, a través de juntas locales o de las libretas de conscripción militar, demasiadas veces no habían ofrecido auténticas garantías. Aquí resultó muy importante la colaboración de Arca Parró. Fue él quien organizó luego para las elecciones de 1931, ejemplarmente, el censo de la ciudadanía mediante el uso del sistema de las máquinas tabuladoras Hollerith; y más tarde fue el autor del notable censo nacional publi-

(59) Ministerio de Gobierno. Ante-proyecto de una ley de elecciones. Exposición de motivos. Lima, 1931.

cado en 1939, así como de otros aportes en este campo. Ayudaron a la oficina respectiva un servicio fotográfico y un servicio de identificación personal.

Es necesario insistir en que sólo a partir de 1931 el Perú contó con un Registro electoral técnico.

El Poder Electoral.— Al Poder Electoral la comisión lo separó del Poder Ejecutivo, así como también de las discutibles listas de mayores contribuyentes. En su cúpula puso al Jurado Nacional de elecciones presidido por el Fiscal más antiguo de la Corte Suprema, un delegado de cada una de las cuatro universidades nacionales y cuatro delegados de los Jurados Departamentales escogidos por sorteo. Es decir, el gobierno careció de ingerencia alguna en ese organismo tan importante.

Discutible como aparece, en principio, este llamado a las universidades para que ejercieran funciones políticas, la innovación resulta explicable por el clima reformista que ellas vivían entonces.

Correspondía al Jurado Nacional de Elecciones revisar los escrutinios de las elecciones para Presidente de la República, hacer el cómputo general y proclamar al elegido si éste tenía más del 25% de los sufragios. También era de su competencia sustanciar los recursos de nulidad sobre las elecciones, así como las reclamaciones y tachas acerca de los jurados departamentales, organismos sobre los que tenía jurisdicción.

La eliminación de las facultades revisoras del proceso electoral encomendada a la Corte Suprema con tan buenos resultados entre 1913 y 1919, se debió, sin duda, a que este tribunal acababa de sufrir cambios motivados por razones políticas.

Otra de las atribuciones del Jurado Nacional fue la de comparar la credencial de los representantes electos con las actas enviadas por los correspondientes jurados departamentales, establecer su resultado y declarar al favorecido apto para incorporarse a su curul.

El Jurado Nacional de Elecciones expidió el 31 de octubre de 1931 el reglamento para la tramitación de los recursos de nulidad interpuestos ante los jurados departamentales. Ellos debían verse en sesión pública anunciada con anticipación, con informes orales de todos los interesados, deliberación privada del Jurado y emisión pública del fallo.

Los jurados departamentales, surgidos de la ciudadanía misma por sorteo, hacían los escrutinios de las elecciones efectua-

das en su zona, proclamaban a los elegidos como representantes a Congreso y ejercían supervigilancia sobre los actos y procedimientos electorales. El partido Unión Revolucionaria, seguro de la popularidad de su candidato el comandante Luis M. Sánchez Cerro y desconfiando siempre del Estatuto, hizo campaña para que se efectuara el escrutinio en las mesas de sufragio. Esto no fue aceptado oficialmente. Se consideró que las ánforas quedaban a merced de las turbas, aptas, sin duda, para repetir en cualquier momento las escenas surgidas en la primera época de la República, es decir el crudo espectáculo de las elecciones al aire libre, tan propicias al tumulto, a la vieja "toma de las mesas".

Los partidos políticos.—Los partidos políticos debían inscribirse oficialmente, así como también los candidatos después de cumplir requisitos vinculados a su autenticidad. Nunca se había legislado antes en el Perú sobre estas agrupaciones. Se dio el caso anómalo de que pequeños círculos de amigos usurparan el conspicuo nombre de "partido político" para entrar en alianzas artificiales, obtener personería y representaciones parlamentarias y hasta para descender como paracaidistas en el terreno de la 1a. o de la 2da. Vice-Presidencia de la República; y así, quedar, sólo en virtud de intrigas y cabildeos, a un paso del mando supremo. Se ha visto en un estudio histórico anterior sobre las elecciones en 1890-1892, cómo el diminuto Círculo de Mariano Nicolás de Valcárcel llegó a dominar entonces férreamente la Cámara de Diputados. Mas debería avanzarse hoy en la legislación sobre los partidos y cabe estudiar si es transportable la norma vigente en la República Federal de Alemania según la cual cuando uno de ellos no ha obtenido un determinado porcentaje en la votación nacional, queda eliminado de toda perspectiva de éxito.

El voto secreto.—El sufragio de los varones capaces de leer y escribir mayores de 21 años fue obligatorio y secreto. Hubo sanciones para los omisos.

Con el objeto de asegurar la autenticidad del voto, quedó implantado por vez primera en el Perú el sistema de las cédulas electorales iguales, proporcionadas junto con sus respectivos sobres, por el Estado; cédulas oficiales que no podían ser diferenciadas por el color, la forma o calidad del papel, ni por marca, contraseña o distintivo alguno. Quiere decir que ellas no debían tener características que pudieran denunciar variantes en su pro-

cedencia. Además, los electores no podían entregar en las urnas sufragios manuscritos con los nombres de los candidatos favorecidos, escritos de su puño y letra. Con el voto impreso con los nombres de todos los candidatos se garantizaba, de acuerdo con la experiencia de otros países, la impersonalidad de la escritura reducida a una cruz u otro signo para señalar la preferencia de cada ciudadano sin identificar a éste.

Los ciudadanos vetados: Los miembros del clero.— El Estatuto electoral negó la inscripción a los miembros de la fuerza armada en servicio activo. Tampoco dio cabida a los miembros del clero. Surgió la protesta de Monseñor Mariano Holguin, Administrador Apostólico de la Arquidiócesis. Pero no se trataba de una exclusión sectaria. Creyóse, al imponerse el voto obligatorio, en la necesidad de la separación entre la Iglesia y la política, sobre todo en una época en que se criticaba mucho al Arzobispo Emilio Lisson por su ligamen con el gobierno de Leguía. Se suponía que la autoridad moral y el influjo de los sacerdotes podían quitar independencia a los ciudadanos comunes y corrientes. Hoy, a más de cuarenta años del Estatuto de 1931, pensamos que en este artículo hubo un grave error.

De la norma anteriormente mencionada resultó que el último eclesiástico con representación parlamentaria fue el canónigo Dr. Mariano N. García, diputado por las provincias de Canas y Espinar en el departamento del Cuzco en las legislaturas de 1919-1924, 1925-1929 y 1929-1930. ¡Qué lejanos los días en que el clero dio brillo al Congreso peruano! Luna Pizarro, Rodríguez de Mendoza, Pedemonte, Andueza en la Constituyente de 1822-25; Luna Pizarro, Diéguez, Nochetto en la de 1827-28; Luna Pizarro, Diéguez, Vigil en la de 1834; Charún, Pellicer, Navarrete en la Asamblea de Huancayo de 1839; J. G. Valdivia y Tordoya en la Convención Nacional de 1856-57; Bartolomé Herrera en el Congreso de 1860; Manuel Tovar en la Asamblea Constituyente de 1884-85 son, entre otros, nombres ilustres de sacerdotes que han quedado grabados en los anales parlamentarios.

Los ciudadanos vetados: Los leguistas.— Surgieron otras limitaciones de tipo político en los derechos de la ciudadanía. Fue denegada la facultad de ser elegidos a los ciudadanos encausados por responsabilidad nacional. Este artículo del Estatuto tenía relación con el funcionamiento del Tribunal de Sanción creado por un decreto-ley de la Junta de Gobierno de Sánchez

Cerro en 1934. Ahora podemos aquilatar la injusticia de tan drástica medida que afectaba a encausados y no a sentenciados. No todos los culpables por el delito de enriquecimiento ilícito en la época de Leguía llegaron a ser juzgados por dicho Tribunal; y entre los llamados a él hubo muchos inocentes. En cambio, como partícipes en la campaña electoral de 1931 figuraron, en diversos niveles, pública u ocultamente, personas cuyas rentas habían crecido de modo indebido durante los años llamados oprobiosos en aquel momento.

Igual crítica merece otro artículo del Estatuto: el que prohibió la inscripción como candidatos a los ciudadanos "que en ejercicio de representación parlamentaria o de otras funciones públicas de carácter político, propiciaron la reelección presidencial o contribuyeron a la celebración de contratos lesivos al interés de la soberanía nacional durante el régimen derrocado en agosto de 1930". A partir de 1939 y en los años siguientes en que el tiempo surtió sus efectos decisivos, algunos de estos peruanos vetados regresaron al Parlamento. Entre ellos, José Sebastián Pancorbo, como ya se anotó; Celestino Manchego Muñoz, Senador por Huancavelica 1939-1944 y en 1956-1961; Enrique Torres Belón, diputado por Lampa en 1939-1944 y senador por Puno en 1956-1961; Roberto Mac Lean Estenós diputado por Tacna en 1939-1944; Armando Patiño Zamudio, diputado por La Mar en 1945-1947; Guillermo Luna Cartland, diputado por Hualgayoc en 1945-1948; José Angel Escalante diputado por Espinar en 1939-1944 y en 1945-47 y diputado por el Cuzco en 1950-1956; y Juvenal Monge diputado por Paucartambo en 1945-1947; Miguel A. Morán, diputado por Huaráz en 1939-1945; Augusto C. Peñaloza diputado por Junín en 1939-1945 y en 1950-1956.

Las mesas electorales.— El personal de las mesas receptoras de sufragios se constituyó por electores sorteados por el Juez de primera instancia respectivo. Debía haber una cámara secreta para la emisión de los votos. La Sección Electoral del Ministerio de Gobierno preparó un "Cartel" para uso de los electores el día de la votación con la finalidad de informarles claramente acerca de lo que debían hacer en el acto del sufragio. Dicho "Cartel" fue escrito con caracteres visibles y colocado en la puerta de entrada del local respectivo.

Dentro del escalonamiento de los organismos del sistema, la ley optó, como se ve, con un criterio claramente democrático,

por la presencia de la ciudadanía a través del sorteo sin hacer en ella distingos de tipo económico o social.

La representación obligatoria de las minorías. Los excluidos según la edad, la educación y el sexo.— La representación obligatoria de las minorías, ensayada por vez primera en el Perú, llevó en si la oportunidad para que no quedasen ahogadas, como tantas veces lo fueran, las voces de las oposiciones. Sin embargo, ante los ojos de algunos revolucionarios de hoy, la memorable reforma iniciada en 1931 pecó por su conservadurismo al no otorgar el derecho del sufragio a los mayores de 18 años y a los analfabetos. En lo que atañe a estos últimos, la experiencia recogida desde los primeros años de la República hasta 1895, señalaba que sus votos fueron de hecho, apócrifos y en beneficio de las autoridades políticas y de los latifundistas.

En los treinta y siete años transcurridos a partir de 1931, de hecho, no se ha obtenido todo lo que debería haberse conquistado para romper la tremenda dualidad humana que existe, como un peligrosísimo cáncer en la vida nacional, la dualidad entre la población con una economía de subsistencia y el resto del país. Si la masa bruscamente despojada de sus ilusorios derechos en 1896, no se conmovió en esa fecha y en los años siguientes, tampoco se hubiera dado cuenta de que volvía a poseerlos en 1931 también de modo sorpresivo; o se hubiese agitado entonces bajo el influjo de ajenas fuerzas muy distintas de lo que era democráticamente aconsejable.

En cuanto a la edad mínima para votar, fue señalada como tradicionalmente en el Perú, la de 21 años. En la segunda República española, la edad mínima para votar fue la de 23 años (Artículo 53 de la Constitución española de 1931).

A pesar de las consideraciones anteriores, con un sentido de auto-crítica que siempre es necesario, cabe lamentar que ni el Estatuto Electoral de 1931 ni los documentos que vinieron después, estudiaran cuidadosamente o intentaran ensayar una fórmula para otorgar, en casos específicos, el voto a los indios analfabetos tomando, por lo menos, como base las comunidades campesinas para darles representación en el Parlamento.

Considero también que fue un imperdonable error haber negado en 1931 el voto a la mujer. La participación femenina en el proceso electoral de ese año fue muy intensa en una labor propagandística.

Si se evoca la realidad de entonces, por otra parte, es justo recordar una vez más que el ciudadano peruano que sabía leer y escribir, había olvidado, en realidad, el hábito de sufragar. Quien escribe estas líneas, con veintiocho años en 1931, no había ejercido el derecho de sufragio nunca, es decir ni en 1924 ni en 1929. Nadie le había exigido el cumplimiento de ese deber cívico y él había sentido repugnancia para ejercerlo. Venía a ser, quizás, en 1931 un acto inmaduro lanzar bruscamente a la ciudadanía para que caminase de prisa en este terreno lleno de malezas. Voto del analfabeto, voto de los mayores de 18 años podrían ser conquistas ulteriores en un país más evolucionado. En la hora 0 que el año de 1931 señaló para todos los peruanos, honradamente lo más a que había que aspirar era a restablecer, con carácter secreto y obligatorio, el voto de todos los mayores de 21 años que supieran leer y escribir, otorgándoles máximas garantías, sin exigir en cualquiera de las etapas del sufragio (desde la formación de las mesas y el acto de acudir a ellas hasta los escrutinios y las proclamaciones de los candidatos ungidos por la ciudadanía) ningún requisito de carácter económico o cultural que implicase privilegio para unos y desventajas para otros.

La representación provincial o departamental.— El debate surgido con motivo del Estatuto Electoral de 1931 (muy distinto de las ulteriores polémicas alrededor de la Constitución de 1933 marcadas por el fuego de las luchas entre las candidaturas presidenciales y entre los partidos de masas que entonces nacieron) giró, apasionadamente, sobre todo, alrededor del dilema entre la representación provincial y la departamental. Los defensores de aquélla alegaron que estaba más cerca de la realidad cotidiana y que, en muchos casos, los departamentos enlazaban en forma artificial, zonas, en realidad, inconexas. En efecto, entonces las provincias, con demasiada frecuencia, no gozaban de muchas comunicaciones materiales o de grandes contactos sociales y económicos, geográficos o políticos con los respectivos departamentos. Las vías de comunicación abiertas nominalmente gracias a los caminos, acerca de los cuales tanta propaganda se hizo durante los últimos años del Oncenio leguista, al amparo de la ley de concripción vial, muy funesta y abusiva con los indios, no correspondieron, por lo general, a realidades efectivas y logradas en 1931. Esta situación varió paulatinamente poco después, gracias al plan caminero que el régimen de Benavides puso en práctica sin esa oprobiosa mita; y los

gobiernos posteriores, a veces entre retrocesos y contradicciones lamentables, lo prosiguieron y desarrollaron. Mucho han influido también los avances en el transporte aéreo. En suma, fuerzas adversas de aislamiento y de dispersión estorbaban, en principio, en 1931 el enlace de las masas ciudadanas de los departamentos entre sí, aunque los hechos probaron en el mismo año de 1931, la abrumadora importancia de los vínculos verticales de adhesión o rechazo a unos y otros partidos o a unos y otros caudillos dentro de una perspectiva nacional.

Quienes abogaron en 1931 por la supremacía del departamento votaron, en suma, a favor del porvenir y en contra del pasado electoral peruano; optaron por la necesidad de superar el gamonalismo y por la de romper con las unidades, muchas veces microscópicas que estorbaban las perspectivas más amplias para la vida del país. Algunos quisimos superar el dilema buscando, cuando lo vimos necesario, la creación de circunscripciones nuevas, auténticamente representativas de la geografía electoral. Nuestras fórmulas resultaron entonces demasiado complicadas y, sin duda inaplicables en aquellos urgidos momentos. Nos faltaron tiempo y elementos auxiliares para encontrar soluciones fáciles, comprensibles y aceptables para todos. Quiere decir que no hallamos lo que no podíamos hallar. Pero duele constatar que, a lo largo de los cuarenta y seis años últimos, no se haya buscado la racionalización del sufragio, ya que nuestra demarcación territorial sigue siendo un arbitrario tatuaje sobre la piel del país.

El distrito electoral único y los peligros de centralismo acentuado y del escaso interés ante el Perú interior.— Ni la comisión que preparó la ley de 1931 ni el régimen político de entonces optaron por el distrito electoral único. ¿E qué consiste dicho sistema de votación? La ciudadanía, de uno a otro extremo del territorio nacional, en la costa, en la sierra y en la selva, escoge una lista formada por un determinado número de ciudadanos —digamos que ellos llegan a ser cien—. Pero la inclusión de los nombres de los candidatos, los distintos jefes de partidos, con sus comités especializados, hacen la correspondiente labor de manipulación. La postulación a la representación parlamentaria es efectuada así de arriba hacia abajo, no de abajo hacia arriba. Pero en nuestro país, como en otros muchos, ocurre que determinadas zonas o circunscripciones tienen gran número de votantes, mientras que otras, quizás valiosas desde el punto de vis-

ta histórico, geográfico, económico o social, exhiben padrones minoritarios. En la época actual, se considera que el porcentaje abrumadoramente más alto del electorado reside en Lima; que el segundo lugar está ocupado por La Libertad; y que departamentos como, por ejemplo, Tumbes, Moquegua, Apurímac, Tacna ofrecen cifras endebles. El registro electoral único implica, de hecho, que los partidos de nivel nacional gozan de una fuerza decisiva en el acto del sufragio, a pesar de que se nos ha dicho y repetido mucho que esos organismos son exponentes del pasado; y, no obstante también, que la gran mayoría de los ciudadanos aquí no tienen filiación partidaria, en contra de lo que tal vez sucede en países como Alemania Federal, Francia, Italia y otros lugares del mundo.

¿Qué ocurre, cuando se implanta el distrito electoral único, con un postulante a una representación parlamentaria cuyo prestigio se limita al mundillo de su departamento, si éste carece de un electorado numeroso? Sus paisanos puede ser que estén dispuestos a votar por él en gran cantidad; pero el resto de los peruanos tal vez no lo conoce o lo conoce mal. A este sujeto no le quedará más remedio que trasladarse a la capital para suplicar al jefe o a los jefes del partido cuya plataforma le parezca mejor, que le otorguen como una caridad un rincón en la lista de los cien escogidos. Y aunque le sonría la suerte, lo real y auténtico será que, con el distrito electoral único impuesto bruscamente a lo largo y a lo ancho de todos los departamentos, surge la grave amenaza de una acentuación del centralismo tan anatematizado, es decir el olvido o la negligencia ante el Perú interior.

Ante esto por alguien llamado "curioso abuso de la estadística", ante la implacable fuerza del número de las libretas electorales, Estados Unidos ofrece el contrapeso de las votaciones estaduales que permiten ingerencia política a las pequeñas zonas como Georgia, la tierra natal del Presidente Carter, contra la fuerza avasalladora de Nueva York y California.

En suma, si se quiere ensayar el distrito electoral único, habría que contrabalancearlo con votaciones de tipo regional.

El funcionamiento de las elecciones.— La Junta Nacional de Gobierno aceptó el ante-proyecto con algunas pequeñas enmiendas por el decreto-ley No. 7177 de 26 de mayo de 1931 que así complementó el No. 7160. La convocatoria a los comicios públicos quedó oficializada para el 11 de octubre del mismo año por el decreto-ley No. 7266 de 14 de agosto.

Adoptada primero la representación parlamentaria sobre la base provincial, surgieron diversas protestas y el decreto-ley No. 7287 de 28 de agosto optó por el sistema departamental e hizo, además, algunas enmiendas en los decreto-leyes No. 7177 y 7160. Al mismo tiempo, señaló la distribución geográfica de los 145 representantes, según normas que serán estudiadas más adelante.

La estructura legal del proceso de 1931.— Los decretos supremos de 8 de junio y 16 de julio y la resolución suprema de 7 de agosto de 1931 fueron reglamentarios del Estatuto Electoral.

En resumen pues, el proceso de aquel año quedó enmarcado dentro de los decretos-leyes No. 7177, 7160, 7287 y los decretos supremos de 8 de junio y 16 de julio y la resolución suprema de 7 de agosto. (60)

El decreto-ley No. 7287 creó el Servicio de Estadística y Censo Electoral como dependencia de la Sección Electoral del Ministerio de Gobierno. La resolución suprema de 8 de junio de 1931 reglamentó sus funciones.

Este servicio estuvo integrado en 1931 por seis secciones con un personal de 51 funcionarios distribuidos en la siguiente forma: Jefatura con 10 empleados; Revisión y Confrontación de Fichas y Tarjetas con 17 empleados; Máquinas con 10 empleados; Control con 2 empleados; Fichas Estadísticas con 10 empleados; y Almacén con 2 empleados.

La labor del registro Electoral puede ser calificada de ejemplar. Cuando ella concluyó, no hubo reclamos o censuras de ninguno de los partidos. Dirigieron dicho servicio primero Alberto Arca Parró y luego Eloy B. Espinosa.

Los electores de 1931.— El total de la población electoral de la República de aquel año fue de 392,363 ciudadanos. Esto determinó una densidad de 0.31 elector por kilómetro cuadrado. La población de la República había sido estimada en 1927, en la cifra de 6'147,000 habitantes.

En los comicios de 1919 habían sufragado, según los datos oficiales 163,882 ciudadanos. (61)

(60) Ministerio de Gobierno: Decretos leyes y resoluciones supremas modificatorias del Estatuto Electoral. Lima, 1931. Ministerio de Gobierno, Secretaría de la Dirección de Gobierno. Decreto-ley sobre la Asamblea Constituyente. Formularios de actas, formularios de cédulas de inscripción. Lima, 1931.

(61) Asamblea Nacional Diario de Debates. Lima, Torres Aguirre, v. I, pág. 11.

Análisis de los electores de 1931: Edades, profesiones, razas y estado civil.— Subdividida la cifra de 392,363 electores de 1931, según las edades, el grado de instrucción, las profesiones, las razas y en el estado civil, ofreció los cuadros que aparecen en las págs. 147 148 y 149. (62).

En lo que atañe a la clasificación de los electores por edades, obsérvese que el porcentaje más alto correspondió a los de 21 a 25 años, seguidos por los de 26 a 30. Juntos llegaron a 44%. Quienes votaron en 1931 no fueron, pues, principalmente los viejos. La edad media de los electores resultó ser, sin embargo, para el país, la de 35 años. Dicha edad ha bajado en los comicios posteriores.

El fondo democrático de esta experiencia cívica a pesar de sus limitaciones queda evidenciado también por el hecho de que los ciudadanos solamente con educación elemental y primaria acapararon la mayoría con más del 80%. Ante esta fuerza, estuvieron supeditados los electores privilegiados con educación secundaria (10.70%) y con educación superior, es decir, universitaria (2.82%).

En cuanto a las razas, ocupó el primer lugar la mestiza (59.78%). En segundo lugar estuvo la indígena (24.96%) mientras la blanca alcanzó un rango inferior y la negra resultó sin importancia. Las anomalías creadas por la eliminación de los indígenas analfabetos produjo resultados paradójales y chocantes. El departamento del Cuzco, por ejemplo, con una numerosa población total aproximada de 700,000 habitantes dio únicamente la pequeña cantidad de 13,992 electores. En algunas de sus provincias las cifras fueron mínimas: por ejemplo, 437 en Espinar; 475 en Paucartambo; 575 en Paruro. La provincia del Callao, en cambio, cuya población (según el censo de noviembre de 1931) era de 70,141 habitantes, registró más de 12,000 electores, es decir casi una cifra igual.

Proporcionalmente, fue más alto que en el Cuzco el resultado en Apurímac, entre cuyas provincias la cifra mínima de inscritos fue dada por Antabamba con 577. En Huancavelica los inscritos provinciales oscilaron entre 1613 (Angaraes) y 2972 (Castrovirreina). De los 10,341 electores en el populoso departamento de Puno la más alta cantidad correspondió a Puno

(52) Los datos ahí consignados provienen de la publicación titulada *Extracto Estadístico y Censo Electoral de la República* que editó en 1933 el Servicio de Estadística Electoral de la Dirección Nacional de Estadística (Lima, Taller de Linotipia Mapiri). Se trata de una obra con 232 páginas y numerosos cuadros numéricos y gráficos que ofrecen minuciosos datos del Censo Electoral en la República y en todos los departamentos.

Departamentos	POBLACION ELECTORA		R A Z A S *				GRADO DE INSTRUCCION **				
	Inscritos	Votantes	Mestiza	Indígena	Blanca	Negra	Elemental	Primaria	Media Comercial	Superior	
Amazonas	4 727	2 812	3 176	1 142	409	—	3 786	750	167	—	24
Ancash	25 340	20 774	17 270	6 654	1 315	101	9 560	13 959	1 551	1	269
Apurímac	6 588	4 929	4 618	898	1 070	2	1 788	4 076	643	4	77
Arequipa	23 902	21 393	9 753	6 022	8 040	87	5 481	13 984	3 523	82	832
Ayacucho	10 782	7 421	5 207	4 003	1 550	22	5 436	3 924	1 207	8	207
Cajamarca	31 957	25 769	28 981	1 504	1 464	3	18 277	12 455	1 029	—	196
Cusco	13 992	11 502	8 856	2 266	2 866	4	2 105	8 504	2 800	11	572
Huancavelica	7 708	6 457	3 354	3 616	733	5	4 366	2 441	800	4	97
Huánuco	7 802	5 858	3 962	3 419	419	2	3 413	3 616	709	2	62
Ica	13 053	11 626	5 232	6 197	1 177	447	3 266	8 204	1 328	18	237
Junín	34 299	28 254	17 288	15 432	1 566	13	15 533	14 828	3 426	27	485
Lambayeque	15 661	13 519	10 166	3 874	1 546	75	4 832	9 573	1 014	30	212
La Libertad	32 838	27 217	26 529	4 388	1 877	44	13 457	16 493	2 367	68	453
Lima	100 186	84 747	50 569	26 338	21 020	2 259	13 457	64 762	15 246	453	6 268
Loreto	7 720	6 030	5 003	295	2 416	6	3 656	3 452	514	11	87
Madre de Dios	375	333	262	12	83	—	62	242	47	—	6
Piura	19 801	13 399	13 276	4 737	1 700	88	7 595	10 966	1 080	5	155
Puno	10 341	8 815	3 297	5 473	1 567	4	4 645	4 049	1 344	18	285
San Martín	4 936	4 406	4 507	65	362	2	1 159	3 491	267	—	19
Tacna	3 029	2 802	1 502	876	626	25	644	1 907	406	—	72
Provincia Litoral de Moquegua	2 671	2 075	1 651	495	515	10	381	2 039	210	2	39
Provincia Litoral de Tumbes	1 670	1 394	1 358	24	153	135	1 209	382	45	—	34
Provincia Const. del Callao	13 003	12 100	8 729	216	3 661	397	87	10 145	2 238	155	378
En la República	392 363	323 632	234 546	97 946	56 135	3 736	124 195	214 242	41 961	899	11 066
Porcentajes			59 78%	24 96%	14 31%	0 95%	31 65%	54 60%	10 70%	0 23%	2 82%

* Los registradores determinaron la raza de los inscritos por el color de la piel.

** Los registradores declararon que muchos inscritos manifestaron ante ellos una instrucción superior a la que constaba en sus documentos personales.

Departamentos	ESTADO CIVIL ***					PROFESIONES (1)					EDAD MEDIA Años	ESTA- TURA MEDIA Metros
	Solteros	Casados	Viudos	Dívor- ciados	Agricultura y Minería	Industria Transporte y Comercio	Fuerza y Administración					
							Pública y Profesiones Liberales	Diversos				
Amazonas	1 938	2 648	137	4	4 009	457	138	123	37	1.62		
Ancash	10 709	13 549	1 076	6	17 326	4 667	767	2 580	35	1.63		
Apurímac	2 698	3 690	199	1	4 114	1 679	178	617	35	1.62		
Arequipa	10 682	12 144	1 069	7	9 621	7 250	972	6 059	36	1.64		
Ayacucho	3 462	6 911	409	—	7 318	1 997	368	1 099	37	1.61		
Cajamarca	16 244	14 716	991	6	26 043	4 282	521	1 111	35	1.61		
Cusco	6 750	6 493	742	7	5 622	5 286	852	2 232	36	1.63		
Huancavelica	2 285	5 125	296	2	5 204	1 684	308	512	35	1.57		
Huánuco	3 790	3 771	241	—	4 917	1 895	289	701	34	1.61		
Ica	6 133	6 335	581	4	6 816	3 650	340	2 247	36	1.62		
Junín	12 255	21 285	753	6	15 885	10 174	1 617	6 623	33	1.61		
Lambayeque	10 655	4 690	316	—	6 348	5 308	349	3 656	35	1.62		
La Libertad	21 507	10 660	668	3	15 668	9 522	670	6 978	34	1.61		
Lima	53 015	43 181	3 918	72	28 135	31 915	5 180	34 956	34	1.63		
Loreto	4 412	3 092	214	2	4 265	1 822	174	1 459	35	1.62		
Madre de Dios	246	96	15	—	198	77	10	72	33	1.63		
Piura	9 382	9 648	770	1	8 187	7 374	441	3 799	36	1.64		
Puno	4 101	5 812	423	5	3 656	3 839	1 999	1 847	35	1.63		
San Martín	2 010	2 838	87	1	4 160	511	75	190	32	1.63		
Tacna	1 239	1 564	226	—	1 429	983	104	513	37	1.64		
Provincia Litoral de Moquegua	1 072	1 454	145	—	1 880	583	73	135	36	1.64		
Provincia Litoral de Tumbes	929	700	41	—	885	448	32	265	36	1.64		
Provincia Const. del Callao	7 346	5 082	550	15	1 038	5 647	432	5 886	36	1.62		
En la República	192 860	185 494	13 867	142	182 724	111 090	14 889	83 660	35	1.62		
Porcentajes	49 15%	47 28%	3 53%	0 04%								

(1) Agrupados de acuerdo con la nomenclatura de Bertillon.

*** Los registradores dejaron constancia que en determinadas circunscripciones de la República se acostumbraba considerar las uniones de hecho como matrimonios legítimos.

EDADES

Hasta 25 años	102 970	26 24%
26/30 años	73 179	18 65%
31/35 "	57 136	14 56%
36/40 "	50 711	12 92%
41/45 "	35 648	9 09%
46/50 "	29 184	7 44%
51/55 "	17 996	4 59%
55/60 "	13 756	3 51%
60 o más	11 765	3 00%
TOTAL:	392 363	100%

(2,908) y la proporción menor a Carabaya (409). La provincia de Sandia que tanto preocupó a Víctor Andrés Belaúnde en 1914, dio 765 votos. (63) Menor número tuvo en el departamento de Huánuco la provincia de Marañón (407).

Con frecuencia se olvida, a propósito del mapa electoral peruano, el anómalo caso del departamento de Madre de Dios. En 1931, esta circunscripción ofreció, en conjunto, un total de 357 electores. En la provincia de Tambopata hubo 257 correspondientes al distrito de ese nombre, a los que se sumaron 100 de la provincia de Tahuamanu. De esta última correspondieron 50 al distrito de Iñapari y 50 al de Tahuamanu. En toda la provincia de Manu, con sus distritos de Manu, Fitzcarrald y Madre de Dios, no hubo un solo inscrito. Lo mismo ocurrió en los distritos de Inambari y de Las Piedras de la Provincia de Tambopata.

Como, según el Registro, los electores de 1931 fueron, más o menos, 400,000 cabe deducir un promedio de 3,000 electores por diputado. Esto desde un punto de vista teórico. La realidad, una vez más, fue distinta de la teoría y la contradijo muchas veces.

He aquí el cuadro de la población electoral de 1931 por departamentos y provincias litorales con el número que a cada uno de ellos correspondió y el número de electores que, de acuerdo con las distintas circunscripciones, eligió a cada uno de sus representantes:

(63) "Lima con 17 mil electores, tiene 4 representantes, o sea, en cifras redondas, 1 diputado por cada 4 mil electores y Sandia con 193 electores, da 1 diputado. De donde resulta que cada elector de Lima tiene influencia 20 veces menor en los destinos de la República que un elector de Sandia". (Víctor Andrés Belaúnde, discurso académico de 1914, en *La crisis presente*, Lima, "Mercurio Peruano", 1940. pág. 67).

Departamento	Población electoral	No. de representantes	Por cada representante
Amazonas	4 727	3	1 575 votos
Ancash	25 340	8	3 107 "
Apurímac	6 588	5	1 317 "
Arequipa	23 902	12	1 991 "
Ayacucho	10 782	8	1 347 "
Cajamarca	31 957	10	3 195 "
Cuzco	13 992	14	992 "
Huancavelica	7 708	4	1 927 "
Huánuco	7 802	4	1 950 "
Ica	13 992	5	2 798 "
Junín	34 299	10	3 429 "
Lambayeque	15 661	5	3 132 "
La Libertad	32 838	9	3 648 "
Lima	100 186	15	6 679 "
Loreto	7 720	6	1 286 "
Madre de Dios	357	1	357 "
Piura	19 801	7	2 828 "
Puno	10 341	9	1 149 "
San Martín	4 936	3	1 645 "
Tacna	3 029	2	1 514 "
Provincias Litorales			
Moquegua	2 671	1	2 671 "
Tumbes	1 670	1	1 670 "
Callao	13 003	3	4 334 "

Aunque la desproporción entre los representantes y la población electoral disminuyó en 1931 en comparación con el pasado, quedaron todavía notorios contrastes.

El menor número de inscritos que eligió sus miembros en el Congreso Constituyente estuvo en los departamentos de:

—Madre de Dios:	357	ciudadanos	votaron	por	un	representante	(total 1)
—Cuzco:	922	"	"	"	"	"	(total 14)
—Puno:	1 149	"	"	"	"	"	(total 9)
—Apurímac:	1 317	"	"	"	"	"	(total 5)
—Ayacucho:	1 347	"	"	"	"	"	(total 8)
—Tacna:	1 514	"	"	"	"	"	(total 2)

En cambio, surgió una situación muy desventajosa, sobre todo en:

—Lima:	6 679	ciudadanos	votaron	por	un	representante	(total 15)
—Callao:	4 334	"	"	"	"	"	(total 3)
—La Libertad:	3 648	"	"	"	"	"	(total 9)
—Cajamarca:	3 195	"	"	"	"	"	(total 10)
—Ancash:	3 167	"	"	"	"	"	(total 8)
—Lambayeque: ...	3 132	"	"	"	"	"	(total 5)

Si se intenta una clasificación de los miembros del Congreso Constituyente de 1933 por regiones, aparece en lugar preferente la Sierra Sur con 28 representantes. Luego domina la sierra Central con 22 junto con la Costa Norte también con 22. A continuación están Lima y Callao con 18. La misma cifra exhibe la Sierra Norte (en la que ha sido considerado el departamento de Ancash ya que la provincia de Santa a la que pertenece Chimbote no había alcanzado el desarrollo que tuvo años después y sólo llegó en 1931 al 13.69% de los inscritos). Los siguientes lugares correspondieron a Arequipa y al Norte y Sur Oriente, ambas zonas con 12 representantes. La lista termina en la Costa Sur con 7 representantes. Contra quienes insisten mucho en la desarticulación de la vida peruana, la subdivisión territorial aquí planteada no ofrece la evidencia de regiones insulares o antagónicas. Partidarismos políticos rompieron de hecho, al efectuarse las elecciones (insistimos) las barreras geográficas como vasos comunicantes, salvo el caso de la abrumadora votación aprista en toda la Costa Norte exceptuando Piura.

El principio de la representación de las minorías, por primera vez ensayado en el Perú en 1931, funcionó a través de la llamada lista incompleta. Cada elector sólo podía votar por las dos terceras partes del número de curules parlamentarias señaladas para su distrito.

Las minorías tuvieron entonces las siguientes curules:

- En Lima: 5
- Arequipa y Cuzco: 4 (total: 8)
- La Libertad, Puno, Cajamarca y Junín: 3 (total: 12)
- Loreto, Piura, Ancash y Ayacucho: 2 (total: 8)
- Amazonas, Callao, San Martín, Huancavelica, Huánuco, Apurímac, Ica y Lambayeque: 1 (total: 8)
- Tumbes, Madre de Dios, Moquegua y Tacna: 0

De 145 representantes al Congreso Constituyente debían llegar a él, pues, 43 de la minoría.

El error en la simultaneidad de la elección presidencial y la elección de una Constituyente.— La falla cardinal de la convocatoria a elecciones de 1931, motivada por las abrumadoras urgencias del momento, fue la de hacer coincidir la elaboración de una Carta política que tenía que ser nueva pues no resultaban aplicables ni la de 1860 ni la de 1920; y por otra parte, el llamado a la ciudadanía para que, al mismo tiempo, escogiera un Presidente de la República. En el estado de agitación y desconcierto en que vivía el país desde agosto de 1930 con un enorme vacío político unido a una aguda crisis económica nacional e internacional ¿era prudente colocarle apuradamente y de inmediato un definitivo corset constitucional? ¿No hubiera sido también más juicioso esperar, antes de buscar un Jefe de Estado definitivo, que madurase la conciencia cívica? Aquel llamado doble a las ánforas creaba inevitables paradojas y anomalías. ¿Qué Presidente Constitucional iba a ser ese sin que se supiera cuál era la Constitución dentro de la que iba a ejercer sus funciones? ¿No iban a estar inevitablemente perturbados los debates doctrinarios de la nueva Asamblea Nacional sobre viejos y hondos problemas por la querrela diaria de los intereses y las pasiones atizadas primero por la elección presidencial y luego por la contradicción entre los vencedores y los vencidos en esa enconada lucha? Era inevitable que la selección de los peruanos comisionados para asumir la responsabilidad de dar a la nación su Magna Carta, o sea para emprender una tarea cuyo requisito era tener auténtica madurez, se efectuase dentro de una atmósfera propia para estimular el desarrollo de impulsos a veces pasionales, inmaduros o desorbitados.

En teoría, lo que más hubiera convenido al Perú en función del porvenir hubiese sido una Presidencia Provisional sólida y fuerte con un plan de reformas urgentes inmediatas cuya etapa final estuviese caracterizada por el cuidadoso funcionamiento de una Asamblea Constituyente y la subsiguiente elección de un Presidente Constitucional. Como previos documentos básicos de trabajo para dicha Asamblea que debía aprobar, por cierto, además una serie de leyes esenciales, hubiesen sido muy importantes, más aún en aquella época muy embrionaria en lo concerniente a organismos relacionados con la estadística:

- a) Estudios de alcance nacional, regional y local de carácter demográfico;

- b) Estudios sobre salubridad, nutrición, producción, consumo, comercio, nivel de vida, costo de vida, rentas y educación de la población peruana en las ciudades grandes, en las pequeñas y en el campo;
- c) Estudios sobre transportes y comunicaciones, migraciones y asuntos similares en relación con la demarcación territorial.

La preparación de este gran Inventario de la Realidad Nacional hubiese podido implicar teóricamente una verdadera movilización de hombres, mujeres y niños para colaborar en la preparación de la cita colectiva que hubiese sido la Asamblea Constituyente, sacándola de sus estrechos alcances netamente politicastas y reemplazando mediante la observación directa y la investigación original, la tendencia a copiar del extranjero.

El anhelo general de salir de las situaciones transitorias derivadas de la caída de Leguía, la presión de los nuevos partidos de masas ya en frenético desarrollo, las ambiciones inmediatas e impacientes de grupos y ciudadanos diversos, llevaron a la Junta de Gobierno de Samanez Ocampo y de Jiménez a expedir los decretos-leyes en estas páginas ya mencionadas. En realidad, no hubo otra alternativa.

Unidas las listas de candidatos parlamentarios a las candidaturas presidenciales, en muchos, demasiados casos, la atracción de quienes aspiraban a la suprema magistratura de la República vino a ser el factor crucial para las decisiones de los electores. Colocados en el silencio de las cámaras secretas para emitir su voto ¡cuántas veces olvidaron los ciudadanos que iban a optar, no sólo por un caudillo más o menos fascinante sino además, por quienes iban a ser los autores numerosos de un nuevo gran plan del Perú que necesitaba versación especial!

En todas las elecciones posteriores a 1931 ha continuado la inconveniente subordinación del acto de escoger a senadores y diputados ubicado en lugar secundario, por debajo de la elección presidencial, siempre apasionante.

La falta de atención a la ciudadanía capaz y a los intereses sectoriales.— Quienes preparamos el Estatuto Electoral de 1931, obsesionados por dar autenticidad al sufragio, entregamos de hecho, el destino de éste a las masas como nunca identificadas con una votación; y el escrutinio departamental, cuando intentó superar al gamonalismo dominante en las provincias sobre todo en la sierra, exigió un mayor porcentaje de votos para llegar al

Congreso. La novedad que para el Perú trajo entonces la representación obligatoria de las minorías, sólo en pequeña parte y en torno a casos aislados, abrió una expectativa para los ciudadanos selectos, no unidos a los ejércitos de los grandes partidos. Nos faltó la imaginación necesaria para pensar en la posibilidad de unas cuantas candidaturas parlamentarias de alcance nacional o regional al lado de las departamentales.

Pero no estamos a favor de discriminaciones antidemocráticas. También hubieran tenido mucho que decir en el debate constitucional en relación con temas específicos y en comisiones asesoras o consultivas, en lo referente, sobre todo, a leyes orgánicas suplementarias de la Constitución, ciudadanos representativos del proletariado urbano, de los campesinos, de las clases medias, del magisterio, de las profesiones liberales, del empresariado, independientemente de quienes expresaron los intereses de los partidos.