

UN RECORRIDO ACCIDENTADO: La ley electoral de 1896



Víctor Peralta Ruiz*

El Perú del siglo XIX es uno de esos pocos casos en América Latina en el que no se cumple el proceso continuo e irreversible de expansión del derecho de sus ciudadanos a sufragar y elegir a sus máximas autoridades. La participación electoral desde su independencia, y si se es más preciso desde la vigencia de la Constitución de Cádiz entre 1812 y 1814, fue alta, al incluirse a los indígenas. Según la Constitución de 1860 y el reglamento electoral del año siguiente, eran electores y elegibles todos los ciudadanos varones mayores de 21 años que cumplieran uno de los siguientes requisitos: saber leer y escribir, ser titular de una empresa artesana, poseer alguna propiedad raíz o pagar al tesoro público algún impuesto. Hasta 1895 se mantuvo esta normativa, basada, además, en la elección indirecta del presidente y de los representantes al Congreso. Bajo esta modalidad, la celebración de elecciones

en las provincias derivaron en duras contiendas políticas y armadas. Entre las anomalías que justificaron este belicismo estuvieron la confección de padrones electorales fraudulentos por parte de los organismos departamentales controlados por los mayores contribuyentes, la ocupación violenta de las mesas electorales en todas las provincias, la instrumentalización del voto de los indígenas por parte de los terratenientes, la paradoja de concluir el sufragio con dos y hasta más listas ganadoras y, por último, la calificación parlamentaria de esas dualidades que otorgaba el triunfo al candidato cuyo partido dominara ambas cámaras.

A fines del siglo XIX, los partidarios de la “verdad del voto” cuestionaron los vicios del reglamento electoral de 1861 y los efectos perniciosos de la elección indirecta y del electorado amplio. En su lugar, postulaban que las elecciones presidencial y legislativa debían ser directas, restringidas a los ciudadanos alfabetizados, y estar a cargo de una

* Investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

entidad electoral suprema, única y centralizada. Esta tesis se impuso tras la revolución de 1895, que acabó con el segundo militarismo y condujo a la coalición cívico-democrática liderada por Nicolás de Piérola al poder. El reglamento electoral de 1896 introdujo el sufragio directo, creó una Junta Electoral Nacional (JEN) como órgano electoral supremo y restringió la condición de electores y elegibles a los varones mayores de 21 años que supieran leer y escribir. Esta última disposición, como apuntó Gabriela Chiaramontí, significó la exclusión étnica de la ciudadanía, al lograr la marginación de la población indígena analfabeta, por entonces la porción mayoritaria del país.¹ Pero también quedaron fuera de las contiendas electorales apreciables porcentajes de artesanos y otras profesiones urbanas ejercidas por mestizos y afrodescendientes que carecían de educación. El nuevo escenario del sufragio quedó definido por la conformación de un mercado electoral muy estrecho.

En América Latina [...] no se cumple el proceso continuo e irreversible de expansión del derecho de sus ciudadanos a sufragar y elegir a sus máximas autoridades.

La vigencia de los principios delimitadores de la ciudadanía y del sufragante introducidos en la ley electoral de 1896 fue larga, ya que los nuevos reglamentos electorales del siglo XX asumieron el principio básico del voto directo de los electores

que supieran leer y escribir. La única novedad fue otorgar el voto a las mujeres alfabetizadas en 1955. Esta exclusión de los analfabetos de la ciudadanía persistió hasta la conformación de la Asamblea Constituyente de 1978, que les devolvió el derecho a votar tras promulgarse la Constitución ese mismo año. Pero como se argumentará en este artículo, la exclusión de los analfabetos del derecho a elegir a quienes les gobernasen por poco más de ochenta años no fue el único problema que el reglamento electoral de 1896 generó en la historia peruana.

LA JUNTA ELECTORAL NACIONAL: DE ENTIDAD AUTÓNOMA A REHÉN

Una de las novedades que trajo la normativa de 1896 fue crear por primera vez un ente electoral supremo y centralizado en la capital que se hiciera cargo del proceso, desde el censo electoral hasta la proclamación del presidente de la república y de los miembros del Congreso. Ello supuso un significativo avance en la institucionalización de un organismo electoral autónomo. Fue atribución de la JEN elegir a los presidentes de las juntas departamentales. Una vez conformadas estas, quedaba bajo responsabilidad de ellas elaborar una lista de los 25 mayores contribuyentes en cada provincia para realizar entre ellos un sorteo y constituir así los miembros de las Juntas Escrutadoras. De este modo, en realidad, la actuación independiente de la JEN quedaba supeditada en su cúspide a la voluntad conciliatoria que tuviese el Gobierno con las minorías y en su base al control real del voto por parte de los electores con mayores recursos económicos.

En diciembre de 1896, la coalición gubernamental (conformada por el Partido Demócrata y la Unión Cívica) y el Partido Civil acordaron por consenso el nombramiento de los nueve integrantes de la

¹ Para más detalles, ver Gabriela Chiaramontí, "Andes o nación: la reforma electoral de 1896 en Perú", en Antonio Annino (ed.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1995, pp. 315-346.

JEN. Dos de sus miembros fueron propuestos por el Senado, dos por la Cámara de Diputados, cuatro por el Poder Judicial y el último por el Gobierno. La autonomía de la JEN comenzó a resquebrajarse apenas a los tres años de su creación. La renovación de los miembros del máximo órgano electoral coincidió con la división del Partido Demócrata. El pleito entre Piérola y Billinghurst impidió que el Gobierno nombrara al noveno miembro por el veto ejercido en el Parlamento por la facción billinghurstista. La imposibilidad de aprobar el sorteo de las juntas escrutadoras a nivel nacional debido a la ausencia del noveno miembro obligó a Piérola a disolver este organismo el 24 de abril de 1899. En el mismo decreto, el mandatario ordenó que la confección de las mesas electorales para la próxima elección presidencial recayera en todos los departamentos en los ciudadanos calificados como mayores contribuyentes.

Una de las novedades que trajo la normativa de 1896 fue crear por primera vez un ente electoral supremo y centralizado en la capital que se hiciera cargo del proceso, desde el censo electoral hasta la proclamación del presidente de la república.

Una de las primeras acciones realizadas por el flamante presidente Eduardo López de la Romaña fue restablecer la JEN en 1900. Esta decisión coincidió con lo que Jorge Basadre definió como el abrupto desplazamiento político de los demócratas por parte de los civilistas, hecho que puso fin al acuerdo de alternancia en el poder tomado en 1898 por ambos partidos. La autonomía política

de los miembros de la JEN fue perdiéndose al caer paulatinamente las dos cámaras del Parlamento bajo el control del civilismo, con lo que cinco de sus miembros (los nombrados por el Senado, los diputados y el Gobierno) debían su cargo a este partido. En septiembre de 1902, el presidente del órgano electoral, Carlos de Piérola, hermano del ex mandatario demócrata, fue cesado en su cargo, y la nueva JEN quedó conformada casi en su integridad por miembros simpatizantes del civilismo. A partir de la elección de 1903, que dio el triunfo a Manuel Candamo, el Partido Civil se convirtió en juez y parte del nombramiento del mandatario, los diputados y los senadores. El Partido Demócrata, sin proponérselo, apuntaló esta conversión de la JEN en rehén del poder cooptado por los civilistas, al optar Nicolás de Piérola por no participar en ninguna elección por considerarla un fraude. Al acuñar el líder demócrata la frase de que “abstenerse de votar no es abstenerse de la actuación política”, justificó que sus partidarios ejerciesen en adelante la violencia en la política para lograr sus objetivos. Las campañas presidenciales de 1904 y 1908 se tiñeron de sangre en Lima y en varias provincias, al valerse los demócratas de armas de fuego para deslegitimar el previsible triunfo de los civilistas. A este llamado de actuar contra el sistema político se sumó el Partido Liberal, cuyo líder, Augusto Durand, se convirtió en el más importante agitador y revolucionario político en periodos electorales.

El 29 de mayo de 1909 se produjo la acción violenta más impactante de los demócratas contra el sistema político electoral diseñado en 1896. Un grupo de demócratas liderados por los dos hijos del ex mandatario demócrata, Carlos e Isaías de Piérola, lograron ingresar abruptamente en el Palacio de Gobierno y tomaron como rehén al presidente Augusto B. Leguía. El tumulto con su presa hizo un recorrido por varias calles del centro de

Lima antes de dirigirse a la plaza del Congreso. En este último lugar los asaltantes exigieron a Leguía que firmase su renuncia. El objetivo consistía en que se convocara una nueva elección presidencial con garantías para la inclusión en paridad de condiciones de demócratas y liberales. Pero Leguía logró escapar de sus captores gracias a la intervención violenta de la gendarmería. Los Piérola, incluido el ex presidente, lograron escapar y se asilaron en Bolivia. Esta circunstancia, que marcó la definitiva proscripción de los demócratas de la política, no supuso el fin de la violencia electoral, ya que en los siguientes procesos electorales nuevos hechos de sangre se registraron, esta vez como resultado de la división del partido civilista.

LAS FRUSTRADAS REFORMAS ELECTORALES DE 1908, 1912 Y 1915

Pese a ser el principal beneficiario de la utilización de la ley electoral de 1896 en su favor, los civilistas consideraron que los miembros de la JEN nombrados por el Poder Judicial eran un obstáculo para que el Congreso calificara con “normalidad” las elecciones que renovaban el Parlamento por tercios cada dos años. Por eso Leguía, apenas asumió el mando en 1908, autorizó al Congreso a que redactara una enmienda provisional a la ley de 1896 para neutralizar los tribunales electorales. La ley 861, aprobada el 25 de noviembre de 1908, excluyó al Poder Judicial de la conformación de la JEN. En adelante correspondería al Parlamento la designación de ocho de sus miembros, mientras que al Gobierno se le reservó el nombramiento del noveno integrante. La enmienda también dispuso la renovación periódica del padrón electoral y la prohibición de que los ciudadanos calificados como mayores contribuyentes eligieran a las juntas escrutadoras provinciales y departamentales. La intención de Leguía con esta reforma fue favorecer a su grupo político y, al mismo tiempo, contentar

con ciertas concesiones a liberales y demócratas para que se reintegrasen a la arena electoral. Esta táctica política le fue absolutamente desfavorable en su doble intencionalidad. Los demócratas siguieron rechazando las reglas del juego electoral y, para colmo de males, sus enemigos dentro del partido civilista calificaron su política conciliatoria como una debilidad, y formaron un grupo crítico dentro del Congreso.

La frase de que “abstenerse de votar no es abstenerse de la actuación política”, justificó que sus partidarios ejerciesen en adelante la violencia en la política para lograr sus objetivos.

Tras sobrevivir al complot demócrata de mayo de 1909, Leguía dio por concluida su política de conciliación tanto con la oposición demócrata liberal como con sus enemigos dentro del civilismo. A partir de entonces el Partido Civil se dividió en dos bandos: el civilismo independiente, pro Pardo, y el civilismo gubernamental, pro Leguía. En 1911, el civilismo independiente, con el apoyo de los liberales y el Partido Constitucional, formó el Bloque Parlamentario, un grupo minoritario en el Parlamento. La batalla en el Congreso se concentró en la renovación de la JEN con vistas a la elección presidencial de 1912. El bando leguista propuso que a su mayoría parlamentaria le correspondía elegir a cinco de los miembros, mientras que los tres restantes eran potestad de la minoría. El Bloque se opuso y planteó recuperar la “verdad electoral” con la supresión de la JEN y la vuelta a las calificaciones parlamentarias anteriores a 1895. La intransigencia de ambas posturas motivó

que el Gobierno prolongará la vigencia de la ley provisional de 1908 para la elección presidencial de 1912. Fue este el último año en que la JEN se hizo cargo de una elección presidencial.

La intención de Leguía con esta reforma fue favorecer a su grupo político y, al mismo tiempo, contentar con ciertas concesiones a liberales y demócratas para que se reintegrasen a la arena electoral.

La llegada contra todo pronóstico de Guillermo Billinghurst a la presidencia se produjo como resultado de la división del civilismo, el fracaso del auspicio de la candidatura oficial de Antero Aspíllaga y las movilizaciones obreras y artesanas favorables a la candidatura del ex alcalde de Lima. Una huelga general decretada por los trabajadores el día de las elecciones impidió que votase el tercio de los ciudadanos hábiles para hacerlo. Esta anomalía provocó que las elecciones se anulasen y que la elección recayese no en la JEN, sino en el Congreso. Leguía, presionado por el movimiento popular, solicitó sorprendentemente a su grupo político descartar a Aspíllaga y elegir a Billinghurst.

Una medida inmediata dispuesta por el nuevo mandatario fue el desmontaje de la ley electoral de 1896. Su proyecto confeccionado en 1912 contempló la supresión de la JEN y la devolución a las provincias del registro electoral. Pero, para evitar la hegemonía de los mayores contribuyentes, el proyecto contemplaba que en las asambleas provinciales también participaran los ciudadanos que aportaban cuotas reducidas a la hacienda públi-

ca. Por último, el reglamento entregaba a la Corte Suprema el examen final y calificación de los resultados electorales. Esta propuesta fue aprobada, pero de muy distinta manera, por parte del civilismo leguista que dominaba el Congreso. La JEN desapareció, pero persistió la fórmula de hacer recaer la organización de las juntas electorales de provincia en los mayores contribuyentes. Además, se dispuso que el Congreso calificara las elecciones, dejándose en manos de la Corte Suprema solo los casos de nulidades totales. La elección del tercio parlamentario de 1913 celebrada bajo esta modalidad solo favoreció al leguismo, que aumentó su representación gracias a su dominio del Congreso y a la parcialidad de la Corte Suprema. La consecuencia de esta maniobra fue la reaparición de la violencia postelectoral. Esta vez las turbas que apoyaban a Billinghurst atacaron las residencias del presidente del Congreso y de Augusto B. Leguía. Este último se vio forzado a exiliarse. Billinghurst, libre del tutelaje de Leguía, se impuso formular una reforma radical del sistema político-electoral cuya aprobación, lejos de someterlo al Congreso, se logró a través de un plebiscito. Ante la posibilidad de ser barridos del escenario político, los parlamentarios civilistas del Bloque acordaron que el Ejército promoviese un golpe de Estado en febrero de 1914, que supuso el alejamiento de Billinghurst del poder. El Congreso, dominado plenamente por el Bloque Parlamentario, ante el retiro de la facción leguista, nombró a Benavides presidente provisional hasta la celebración de una nueva elección.

Correspondió al breve gobierno del militar golpista Oscar R. Benavides formular la tercera reforma de la ley de 1896, que no fue sino una copia de la ley electoral argentina de 1912 auspiciada por Roque Sáenz Peña. La enmienda electoral de 1915 confirmaba a la Corte Suprema como máximo órgano en la calificación de las elecciones, y,

Lo más importante, ordenaba que el padrón electoral se confeccionara de acuerdo a los registros militares. El general Benavides comentó que dicha medida enseñaría a los ciudadanos “que primero son los deberes y después los derechos”. Pero el Congreso, ante el temor de que este reglamento favoreciese al Partido Constitucional, liderado por el general Muñiz, dilató la aprobación de esta nueva ley electoral, por lo que tanto la elección presidencial como la legislativa de 1915 se rigieron por la enmienda electoral de 1912. Una vez que José Pardo asumió por segunda vez la jefatura del Estado, y ya sin el peligro que representaba que el Ejército tutelara el poder político, el reglamento electoral 2108 de Benavides fue aprobado por el Congreso y rigió para la elección de 1919. El sufragio bajo el Oncenio de Leguía se rigió por una ley electoral sancionada el 2 de septiembre de 1919, tres meses después de producirse la des-

titución de José Pardo, por la que se arrebató a la Corte Suprema la vigilancia del sufragio y se devolvió al Congreso la elección del presidente y de sus miembros. Hubo que esperar hasta 1931 para que definitivamente se constituyera el Jurado Nacional de Elecciones como ente organizador, director y fiscalizador de las elecciones peruanas, tal y como lo conocemos hoy. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Peralta, Víctor. “Un recorrido accidentado. La ley electoral de 1896”. En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 1. Marzo 2011. Disponible en http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_cont=1086 ISSN 2076-7722