

El Perú republicano y sus intentos por institucionalizar el sistema electoral. 1822-1860

The republican Peru and their attempts to institutionalize the system electoral 1822-1860

Carolina Andaur Marín*

RESUMEN

Este artículo analiza la construcción y definición del sistema electoral peruano decimonónico, bajo el proceso de definición de un espacio "nacional" fundado en la representación política. El interés sobre la elección y los sujetos calificados como actores activos dentro del sistema político, lo hemos realizado a partir de una revisión bibliográfica, con el fin de establecer el escenario político en el cual se definió la participación de la población indígena.

Palabras clave

Sistema electoral, representación, ciudadanía, indígenas.

ABSTRACT

This article analyzes the construction and definition of nineteenth-century Peruvian electoral system, under the process of defining an area "national" based on political representation. The interest on the election and the subjects classified as active actors in the political system, we have made from a literature review in order to establish the political scene in which defined the participation of the indigenous population.

Key words

Electoral system, representation, citizenship, indigenous.

Introducción

El siguiente trabajo pretende analizar el proceso de institucionalización del sistema electoral en el Perú durante la primera mitad del Siglo XIX. Entendemos el sistema electoral como una categoría explicativa que nos permite analizar el proceso histórico en el cual se desarrolló el sistema político representativo peruano junto a los elementos utilizados, modificados o insertados por las élites republicanas peruanas en cuanto a la representación y la ciudadanía, según la definición del proyecto liberal republicano dirigido a la construcción y consolidación del Estado.

Proponemos la revisión de sus constituciones políticas –1822, 1839 y 1860– y reformas electorales, en paralelo con una discusión sobre el rol que estas reformas jurídico-normativas tuvieron en la organización y sistematización de los procedimientos electorales; entendiendo lo anterior no sólo desde el ámbito del orden administrativo del electorado, sino también incluyendo el cómo procedieron las élites en la definición de ciudadanía, y quiénes podían ejercer la representación y por tanto participar del proceso electoral. Un aspecto importante a desarrollar en este trabajo es la temprana definición y práctica del sufragio censitario y las elecciones indirectas, elementos centrales a través de los cuales se desarrollara el sistema político y electoral peruano decimonónico.

Frente a esta situación nos preguntamos ¿fue el sufragio indirecto bajo el esquema de elección indirecta un mecanismo de control político y social sobre la población por parte de las élites?, ¿cuáles fueron las permanencias y rupturas heredadas por el modelo gaditano? Estas preguntas intentaremos responderlas sin perder de vista que la institucionalización del sistema electoral peruano se dio en paralelo al proceso de construcción de un nuevo Estado independiente¹.

¹ Estas interrogantes son válidas para entender el marco legal-constitucional válido para el siglo republicano peruano. La intención de estas preguntas está orientada a establecer, conocer e identificar el aparato legal que definió y estableció la participación ciudadana-indígena para luego

La herencia gaditana en el Perú independiente

Perú proclamó su independencia de la corona española en 1821. La constitución gaditana de 1812 se transformó en una de las herencias más notables al interior de la nueva organización política peruana, por tanto su estructura fue plasmada en la primera Constitución Política de 1822. Cádiz, como Carta Constitucional, rompió con la desigualdad estamental característica del período colonial –pese a ciertas continuidades durante la república– al reunir bajo el término de español y ciudadano a los criollos americanos, peninsulares e indígenas². Así, desapareció legalmente la distinción entre república de indios y de españoles, además de la abolición del tributo indígena.

Con ello se amplió el espectro de derechos políticos y el reconocimiento de los sujetos que podían participar en los distintos mecanismos de representación, definidos por la constitución gaditana, tales como las juntas electorales de parroquia, partido y provincia³. Este modelo referido al sistema electoral decimonónico peruano fue heredero de Cádiz, cuyos elementos esenciales fueron el sistema electoral indirecto⁴.

La definición de ciudadanía en la constitución gaditana fue asociada a la noción tradicional de vecino y a la descendencia legítima. Si

establecer las nuevas condiciones en las cuales el Estado chileno definió y redefinió el espacio tarapaqueño, por lo cual es parte de la investigación doctoral determinar cuáles fueron las precisiones relativas a la participación política de los nuevos ciudadanos “aymaras”.

² Constitución de Cádiz, Capítulo IV “De los ciudadanos españoles”, Art. 18 y el Art. 22 referido a los descendientes africanos para los cuales la condición de ciudadanos quedaría condicionada según sus servicios prestados a la nación, en <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/hist/02438387547132507754491/index.htm>

³ Aljovín de Losada, C. y S. López (2005) *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno republicano*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

⁴ Si bien hay antecedentes de elecciones directas (1827 y 1855), éstas sucedieron bajo determinadas coyunturas políticas, por lo cual existe el sistema de elección indirecta se mantiene de manera constante a lo largo del siglo XIX con las reformas electorales de 1896.

bien este concepto vecino/ciudadano dista de la concepción francesa que implicaba un individuo igual ante la ley, desligado de referencia a su localidad y vinculado con la nación⁵. En el caso del Perú, la ciudadanía quedó enmarcada en una referencia de carácter local y no necesariamente referida a la condición de igualdad de los individuos. Con esto, no todos los individuos a quienes se les reconocía el derecho a voto podían ser elegidos para el ejercicio de ciertos cargos públicos en calidad de representantes.

La representación fue establecida en la constitución de Cádiz, explicitando quiénes tenían derecho a una ciudadanía activa –elegir y ser elegidos– o pasiva, remitida solamente a la elección de diputados. Por tanto, la ciudadanía se transformó en un mecanismo de participación que fue definido y redefinido en relación al establecimiento de un sistema electoral indirecto. Lo anterior, junto a una definición de las jurisdicciones territoriales, como la parroquia, el partido y la provincia.

Las elecciones en Cádiz fueron definidas como un sistema de representación de la nación, cuyas características fueron: la elección indirecta, la autonomía de los poderes locales, el voto abierto, el derecho a voto y la participación indígena⁶. Estos elementos del sistema electoral apuntan a la premisa de que la soberanía residía en la nación y, por tanto, al definir un gobierno representativo se reconocía la existencia de una comunidad “política” de ciudadanos autónomos, racionales e iguales entre sí⁷. El imaginario europeo relativo al gobierno representativo fue exportado al Perú, cuyo contexto histórico fue distinto al de Francia e Inglaterra, por lo que la élite gobernante peruana lo reacomodó.

Las ideas de gobierno representativo –tanto de igualdad jurídica como de participación– se establecieron en un Perú socialmente diverso, donde la autonomía local proclamada por Cádiz se tradujo en la fragmentación territorial del poder y de la autoridad. De este modo, cada espacio respetó los derechos y deberes locales impuestos por Cádiz, lo cual se transformó en uno de los principales escollos para afianzar la autoridad política del Estado; esto se expresó en el afán de las élites peruanas por controlar el espacio parroquial, donde existía una mayor participación política de parte de los ciudadanos (reconocidos como tales para votar en este nivel eleccionario). Sin embargo, lo anterior generaría un conflicto que repercutiría políticamente a lo largo del siglo XIX en la consolidación del Estado, debido a la ausencia de un sistema institucionalizado de elecciones que garantizase la soberanía popular⁸.

Nos referiremos al diseño electoral heredado por Cádiz con el fin de analizar los elementos que de su estructura permanecen o se readecuan bajo las definiciones electorales del Perú independiente, hasta mediados del siglo XIX en función de los acomodos del sistema político.

Cádiz y su influencia en el modelo electoral peruano

Según el modelo gaditano, las elecciones se organizaron en tres niveles: parroquia, partido y provincia para la elección de los representantes a las Cortes. En el Perú independiente, la Constitución Política de 1822 definió un sistema electoral indirecto de dos grados, basados en la parroquia y la

⁵ Annino, A. (1995) *Historia de las elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX: de la formación del espacio nacional*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.

⁶ Aljovín de Losada, C. y S. López *Ibíd.*, pp. 35-41.

⁷ Rosanvallon, P. (1999) *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, Instituto Mora, México, pp. 41-24.

⁸ La parroquia concebida como espacio político de organización electoral corresponderá a la organización territorial virreinal donde las élites locales ejercían su poder. En este ámbito no hubo un rompimiento con el espacio territorial y con una tradición del ejercicio de poder, por lo cual las elecciones parroquiales favorecieron la continuidad en el poder de las élites locales. Aljovín de Losada, C. y F. Núñez (2006). *Ensayo bibliográfico: las elecciones peruanas decimonónicas*, Revista Elecciones N° 6, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima-Perú, p. 227.

provincia. La parroquia como institución fue la circunscripción electoral básica durante la colonia, responsable además de llevar los libros parroquiales y los registros “electorales”. Por este motivo, sostenemos, la parroquia fue un espacio de control por las élites locales, dado que el criterio de notabilidad y de estatus social de los individuos se mantuvo como una constante en cuanto a la determinación de quiénes cumplían y quiénes no los requisitos para ser registrados como ciudadanos.

La parroquia, como circunscripción electoral, corresponde al espacio de mayor participación de la heterogénea sociedad peruano-indígena-mestiza reducida a un espacio local. En ella los ciudadanos reconocidos y autorizados para participar en el proceso electoral procedían a la elección de electores que conformaban el “colegio electoral parroquial” con individuos más notables socialmente, a quienes se les delegaba la representación para constituir el “colegio electoral provincial”, en que estos electores accedían a la segunda instancia de la elección⁹.

En este ámbito, el mandato delegado por los ciudadanos a los electores –a través de su nombramiento– significó que éstos votasen de manera individual, por lo cual no necesariamente representaban al conglomerado electoral de base por el cual habían sido designados. El establecimiento de estos órganos electorales amparados en el sistema electoral indirecto es definido por César Gamboa como “el poder electoral de las élites”¹⁰, las cuales al favorecer la permanencia de un modelo administrativo local-municipal pudieron resguardar su acceso e injerencia en lo relativo a la representación, ya fuese de carácter parroquial o provincial.

En el segundo grado de elección relativo a la provincia desaparecería el elemento indígena y

mestizo, anulándose su participación al cambiar la circunscripción electoral parroquial por la provincial. Para acceder al nivel provincial como electores, los requisitos y calidades de los individuos aumentaban según las definiciones establecidas por la Constitución Política de 1822 para el ejercicio de la representación.

Por tanto, la definición de un sistema electoral indirecto de dos grados –parroquia y provincia como unidades electorales– hizo que, de un grado a otro, se accionaran los mecanismos de filtro (calidades), impidiendo que los individuos que participaron del primer grado de la elección lograsen acceder al segundo de mayor envergadura, el cual se relacionaba con la elección de representantes en el Poder Legislativo. Por tanto, la elección de diputados, senadores y del Presidente de la República fue definida por un sistema de elección indirecta.

Esta característica del sistema de elección y de representación se vinculó con la definición de ciudadano. Las cartas constitucionales del Perú se caracterizaron por tener inicialmente definiciones abiertas en cuanto a este concepto. Si bien se incluía a indígenas y analfabetos en el sistema, sus derechos políticos estaban remitidos al primer grado de elecciones [parroquia] mientras que, en los artículos referidos a la representación y la conformación del Poder Legislativo, los requisitos establecidos dejaban formalmente fuera a la mayoría de la población peruana. Los filtros establecidos para tales efectos fueron las calidades censitarias y capacitarias de los individuos.

La Constitución peruana de 1839 en su artículo 8° “De los ciudadanos” estableció que: “Para ser ciudadano en ejercicio: 1. Ser casado o mayor de 25 años, 2. Saber leer y escribir excepto indígenas y mestizos hasta el año 1844 en las poblaciones donde no hubiese escuela de instrucción primaria, 3. pagar alguna contribución”¹¹. De acuerdo

⁹ Peloso, V. (2001) *Reformas electorales liberales y el voto popular durante la época del guano en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú [Documento de Trabajo N° 114, Serie Historia 20].

¹⁰ Gamboa, C. (2005) “Los filtros electorales decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales. Perú: 1822-1896” en Aljovín de Losada, C. y S. López. *Ibid.*, p. 189.

¹¹ Constitución Política del Perú 1839, artículos 8° De los ciudadanos, 28° De los diputados y 30° De los senadores. En *Archivo Digital de la Legislación en el Perú* <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Default.asp>

a la disposición constitucional, junto a los deberes y derechos que se expresan en ella para los ciudadanos podemos apreciar que ésta es aparentemente flexible en relación a la situación social del Perú, al posponer los requisitos de lectoescritura para los indígenas y mestizos hasta 1844, con lo que, al agregar el tercer punto relativo al pago de contribuciones –según la definición fiscal existente–, varios individuos sin saber leer y escribir podían acreditar la condición de propietarios o contribuyentes.

Por tanto, la base de participación electoral de estos individuos pudo ser considerable, mientras las restricciones o filtros en relación a la representación se activaron, toda vez que se definía quiénes podían y quiénes no ejercer el derecho a la ciudadanía activa, es decir, a ser elegidos como representantes.

En lo relativo a la representación y la conformación del Poder Legislativo, los diputados y senadores eran elegidos por colegios electorales provinciales según un cálculo proporcional¹². La Constitución Política de 1839 estipuló que, por cada 30.000 almas, se elegía un diputado y su correspondiente suplente. Para ser candidato a diputado un individuo debía cumplir los siguientes requisitos: ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, 30 años y una renta de 700 pesos procedentes de bienes raíces. Para ser candidato a senador, se mantenían los mismos requisitos, agregándose que, a los 700 pesos exigidos, los individuos podían acreditar un ingreso de 1.000 pesos al año.

La institución relevante que consigna la Constitución de 1839 es el colegio electoral, que se mantuvo vigente hasta la ley reglamentaria de elecciones de 1857. Los colegios electorales se constituían con los electores nombrados por el pueblo, tanto a

nivel de parroquia como provincia. Tras ser elegidos, los electores procedían a la elección de diputados y senadores, quienes pasaban a conformar el Congreso, y por tanto procedían a la elección y nombramiento del Presidente de la República¹³.

La definición y permanencia de los colegios electorales nos indica la primacía de una definición corporativa de la elección, y por tanto de la representación. Si bien la conformación de los colegios electorales no se relacionó con el agrupamiento de clases sociales, significó la preeminencia en el Legislativo de un grupo de individuos que llegaban a esta instancia representativa –el Congreso–, toda vez que se legitimaban como electores al interior de sus unidades electorales de origen, con lo cual se vieron fortalecidos los poderes locales en la primera mitad del siglo XIX peruano¹⁴.

El sistema electoral y por tanto el sistema indirecto de elección durante los primeros años de la república peruana no tuvieron mayores resistencias políticas en esta primera etapa, sino más bien fue aprobado por la élite gobernante, la cual garantizó la existencia de los órganos electorales señalados anteriormente en detrimento de las municipalidades.

La ausencia de una legislación o reglamento eleccionario temprano impidió que la representación fuese la manifestación de los intereses de los representados, pues las elecciones evidenciaron un conjunto de prácticas políticas –mecanismos de control y manipulación de las elecciones– por parte de las élites locales. Sobre este tema volveremos

¹³ García Calderón, F. (1864) *Diccionario de la legislación peruana*, Imprenta del Estado, Lima, Perú, tomo II, p. 28.

¹⁴ Cabe señalar que la Constitución de 1839 anuló el régimen de municipalidades hasta la Constitución de 1856, por lo que los órganos electorales encargados del censo o registro cívico, o de ambos, recayeron en autoridades políticas elegidas por el gobierno y en personajes que representaron a las élites locales fuera del espacio municipal. Este antecedente nos remite a los intentos por parte del gobierno a desarticular la organización municipal orientada a que éstas no interfiriesen en la dinámica electoral a través del nombramiento de funcionarios políticos. Gamboa, C. *Ibíd.*, p. 193.

¹² Durante esta primera etapa postindependencia, el sistema electoral peruano no contempla la participación de partidos políticos bajo un sistema de competencia amparado en el sistema electoral. El primer partido político, "Partido Civil", fue fundado en 1872 por Manuel Pardo.

posteriormente, cuando analicemos la relación entre elección, representación y la consolidación del Estado.

Los indígenas y su participación en el proceso electoral

Los primeros avances en materia de discusión en relación a una reforma constitucional aparecieron en 1849. La discusión se inició en el Congreso, la cual pretendía reformar el artículo 8° de la Constitución de 1839 relativa al requisito de: “*Saber leer y escribir excepto indígenas y mestizos hasta el año 1844 en las poblaciones donde no hubiese escuela de instrucción primaria*”. La iniciativa surgió de los legisladores Bartolomé Herrera y Pedro Gálvez, quienes pretendían que el Congreso extendiese el plazo de participación de indígenas y mestizos analfabetos hasta 1860¹⁵.

Los opositores a la prolongación del voto no “ilustrado” argumentaban la incapacidad moral y social –indígenas y mestizos– de gente sin razón, quienes al no educarse y no ejercer un oficio conocido no contaban con las calidades para asumir la responsabilidad social, elemento fundante del principio de ciudadanía.

Quienes argumentaban a favor de la prolongación del derecho a voto de estos sujetos sostenían que el derecho a sufragio correspondía a un derecho natural y por tanto éste no podía negarse a un grupo social, puesto que la ciudadanía fue entendida como una escuela de civilidad¹⁶.

En este contexto, la comunidad de ciudadanos de inicios y mediados del siglo XIX peruano se fundó en el reconocimiento del derecho al sufragio de los individuos, por lo cual los derechos políticos definieron socialmente a un grupo que podía detentar la calidad de ciudadanos, generando una tensión con quienes no podían acceder a tal reconocimiento, por tanto, marginados del sistema político y electoral.

A mi juicio, esta situación permitió que la ciudadanía se transformara en un elemento movilizador de los excluidos en el sistema político, la cual al ser negada generó una serie de prácticas por parte de indígenas y mestizos que no necesariamente respondieron a prácticas institucionalizadas¹⁷.

Aunque el debate parlamentario iniciado por Herrera-Gálvez en 1849 aludía la prolongación del derecho a sufragio de los indígenas y mestizos analfabetos hasta las elecciones de 1860, éstos habían sido autorizados para votar a través de un decreto en octubre de 1847. En él se estipuló que el criterio de alfabetización no sería exigido a indígenas y mestizos hasta que se promulgase una nueva Constitución Política¹⁸.

En virtud de este decreto, los indígenas no fueron excluidos del sistema político, pese a las insistencias de un grupo de congresistas conservadores que argumentaba a favor del desconocimiento de indígenas y mestizos de dicho sistema, quienes no eran reconocidos como sujetos de derechos dada su incapacidad moral, social y económica.

¹⁵ Los indígenas y analfabetos pudieron mantenerse en el sistema electoral gracias a un decreto que los habilitó hasta que se reformase la Constitución Política vigente de 1839, en Chiaramonti, G. (2007) “A propósito del debate Herrera-Gálvez de 1849: breves reflexiones sobre el sufragio de los indios analfabetos”, en Aljovín de Losada, C. y S. López. *Ibid.*, p. 330.

¹⁶ Según la estimación de Chiaramonti, la población indígena peruana concentrada en el sur andino durante el siglo XIX –departamentos de Cusco, Puno y Ayacucho– hacia 1827 representó el 61% del total de la población, mientras que en 1876 el 57,69%, lo cual además se expresaba en que el 85% del erario fiscal provenía de la contribución de indígenas que se cobraba particularmente

en el área señalada antes de las denominadas reformas liberales que la derogaron. *Ibid.*, p. 344.

¹⁷ La identificación y caracterización de las prácticas políticas de este grupo social ha despertado recientemente el interés de investigadores, puesto que la construcción de la historia oficial los marginó por completo del proceso de construcción del Estado nación, el cual les negó históricamente la capacidad de agencia que éstos pudieron desplegar en la lucha por el reconocimiento e inclusión en el proyecto de Estado nación, provistos en tanto de una cultura política.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 335-340.

Lo interesante de este debate radica en que existía una definición y distinción entre derechos políticos y civiles. Francisco García Calderón define y distingue ambas categorías en su *Diccionario de la legislación peruana* (1864):

“todos los actos civiles no requieren la calidad de ciudadano. Por eso la facultad de testar, contratar, matrimoniarse, etc., son comunes a peruanos y extranjeros. Pero los actos políticos sólo pueden ser ejercidos por los ciudadanos en condición de tal. De aquí es que la facultad de ser elegido y ser elegidos no es propia de los extranjeros, ni tampoco de todos los ciudadanos; pues sólo la tienen los ciudadanos en ejercicio”¹⁹.

En esta distinción queda claro que la ciudadanía fue remitida al ejercicio del sufragio y por tanto a la participación de los individuos en el sistema político. En este contexto, la ciudadanía remitida al derecho a voto no se relacionó con la total participación de los individuos en el sistema, puesto que para ejercer el derecho a elegir y ser elegido un individuo debía acreditar mayores cualidades y calidades. La distinción realizada por Francisco García alude el hecho de que si bien se reconocen ciertos derechos civiles de los individuos, éstos no se relacionaban con el ejercicio de los derechos políticos²⁰.

Las reformas liberales: remoción de estructuras, apertura y contracción del sistema político

En el marco de las denominadas reformas liberales, desde 1850 el Perú experimentó una serie de transformaciones principalmente durante el mandato del General Ramón Castilla (1855-1862). El auge de la economía guanera favoreció la remoción de algunas estructuras del antiguo régimen que permanecían en el

Perú, tales como la permanencia del tributo, la abolición del fuero eclesiástico y militar, la abrogación de la esclavitud y el servicio personal. Estas reformas apuntaban al proyecto de consolidación del Estado nación.

Si bien el tributo indígena fue abolido en 1821, éste fue restablecido en 1826, al ser considerado base de la estructura hacendaria del naciente Estado²¹. El antiguo tributo indígena fue redefinido bajo una forma republicana. En 1854 fue redefinido como “contribución de indígenas”, la cual gravó la propiedad y la producción de los indígenas.

Con la entrada en vigor del Código Civil (1852), los indígenas procedieron a la individualización de la propiedad –inscripción de la propiedad–, lo cual los definía ante el sistema político y económico como contribuyentes. En tanto, al establecer en los artículos constitucionales referidos a la ciudadanía el pago de alguna contribución por parte de los individuos, los indígenas estaban en condición de tal, por lo cual el derecho a la ciudadanía era efectivo para éstos.

La abolición del tributo (1854) fue acompañada por un cambio en materia eleccionaria al definirse constitucionalmente la elección directa, estipulada en el artículo 37° de la Constitución peruana de 1856: “El sufragio popular es directo, lo ejercen los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller o tienen propiedad raíz, o se han retirado conforme a la ley después de servir al ejército o a la armada”. Al establecerse el sufragio directo fueron abolidos los colegios electorales con la entrada en vigencia de la ley de municipalidades de 1856²², la cual restituyó a la municipalidad la responsabilidad de llevar el registro cívico y el censo, lo cual se vinculó

¹⁹ García Calderón, F. *Ibid.*, tomo I, p. 447.

²⁰ Este aspecto me parece interesante de resaltar, puesto que los derechos políticos fueron definidos tempranamente en el sistema político administrativo peruano, mientras los derechos civiles fueron el resultado de una serie de medidas liberales que se hicieron efectivas en la segunda mitad del siglo XIX. Una de ellas, la promulgación del Código Civil en 1852.

²¹ En adelante se dispuso que indígenas y castas debían pagar semestralmente alrededor de un 3%, lo cual no gravaba la producción sino que correspondía a un “impuesto” de carácter personal. Contreras, C. (2004). *El aprendizaje del Capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú Republicano*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

²² García Calderón, F. *Ibid.*, tomo II, p. 28.

con la aprobación de la ley de elecciones de febrero de 1857 que abolió los colegios electorales.

Si bien se definió una ciudadanía de carácter universal en la Constitución de 1856, ésta limitó la autoridad del Presidente de la República –además, redujo el mandato de seis a cuatro años– restableciendo la vicepresidencia y el consejo de ministros, fortaleciéndose las facultades del Poder Legislativo²³. Además se reintrodujeron las municipalidades como unidades jurisdiccionales electorales con amplias atribuciones en materia del nombramiento de autoridades políticas²⁴.

Los conservadores impugnaron el sistema de elecciones directas vigentes desde 1856 a 1860, considerando que éstas habían sido dominadas por negros libertos y gente analfabeta, por lo cual la elección directa fue prontamente objetada al igual que el conjunto de reformas liberales, desencadenándose una guerra civil entre liberales y conservadores (1856-1858), quedando varias de las disposiciones dictadas en 1856 sin efecto²⁵.

César Gamboa sostiene que las elecciones directas no significaron un cambio sustantivo en las prácticas sociales relacionadas con los procedimientos electorales, empero, en su momento, ellas fueron utilizadas para legitimar la situación de poder de los distintos gobiernos de turno, en medio de la pugna liberales-conservadores²⁶. Por tanto, el sistema

electoral indirecto de dos grados respondió a intereses políticos y ante las deficiencias de un institucionalizado sistema electoral primó el control de los distintos órganos electorales por parte de la élite.

La Constitución Política de 1860 reintrodujo la elección indirecta y el sistema de electores de segundo grado, junto a la definición de una ciudadanía *capacitaria* (saber leer y escribir) y *consitaria* (bien raíz, jefe de taller o el pago de una contribución). En cuanto a la representación los candidatos a diputado y senador, debían acreditar la condición de propietarios, el pago de una renta o acreditar el ejercicio de profesor de alguna ciencia, según los artículos 47° y 49° de la Constitución peruana de 1860.

En lo relativo a la organización de la elección, ésta quedó en manos de las municipalidades, las cuales, después de aprobada su vigencia en 1856, fueron reintroducidas y readecuadas las competencias de los organismos municipales. Con la ley de municipalidades dictada en 1861 desapareció por completo la figura de los colegios electorales, toda vez que éstas fueron investidas con la responsabilidad de llevar el registro cívico y el censo, según las atribuciones consignadas en la ley de municipalidades²⁷.

La responsabilidad civil que asumieron las municipalidades en cuanto responsables de las unidades jurisdiccionales locales-electorales abrió un escenario de conflicto entre la iglesia y el Estado, momento en que éste desconoció el rol jugado por la Iglesia en cuanto al control

²³ Pareja-Paz Soldán, J. (2005) *Historia de las constituciones nacionales, 1812-1979*, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú. El autor sostiene que el Congreso se volvió casi unicameral, dado que no existió una mayor diferencia entre diputados y senadores.

²⁴ Chiaramonti, G. (2007) "De marchas y contramarchas: apuntes sobre la institución municipal en el Perú" (1812-1861), *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 9, N° 18, segundo semestre, p. 206.

²⁵ Principalmente en lo relativo a las municipalidades, a las cuales los conservadores objetaron las atribuciones y la autonomía para ellas consignadas en la Constitución política, al igual que las Juntas Departamentales. Ambas instituciones jugarían un rol clave en la reorganización del territorio administrativo y electoral. Si bien las municipalidades se mantuvieron, las Juntas no llegaron a constituirse quedando sólo estipuladas en la Constitución.

²⁶ Gamboa, C. *Ibid.*, p. 222

²⁷ García Calderón, F. *Ibid.*, p. 951. El registro cívico fue definido como un instrumento clave en el cumplimiento del proceso eleccionario, por lo cual se instituyó que las municipalidades registrarán a los habitantes de cada una de las provincias. El registro cívico consistió en un libro donde se registraban los nombres de los individuos por orden alfabético, su lugar de nacimiento, sexo, edad, condición, profesión o ejercicio con la finalidad de que se estipulase en el registro a todos los ciudadanos que estuviesen en ejercicio del derecho ciudadano. La disposición relativa al registro cívico correspondió también a los primeros intentos por parte del Estado peruano por controlar la población y el territorio, por lo cual se dispuso de una ley de censo, registro y mapas para la república.

de la población y su protagonismo en la organización de las elecciones²⁸.

El Estado o más bien el sistema político retomó la antigua tradición de la organización política municipal pero sin la presencia de la Iglesia ni de los curas como verdaderos articuladores del espacio local. A mi juicio, este antecedente marcó un nuevo periodo en la definición del sistema político, donde el Estado inició lentamente un proceso de definición e instalación de un sistema institucionalizado en materia electoral, es decir, un órgano rector de las elecciones populares, lo cual apareció explícito en las reformas electorales de 1896 amparadas en la Constitución Política de 1860, la cual rigió hasta 1920 en el siglo XX²⁹.

Comentarios

La primacía de las definiciones de carácter local, tanto del ciudadano como de la representación, fue un impedimento en la consolidación de un proyecto político estatal. Las elecciones, como acto de ejercicio de la soberanía popular, fueron controladas por las élites locales, las cuales se favorecieron como representantes, dejando fuera a una serie de actores socio-políticos, según el esquema eleccionario que definieron desde la instalación de la república independiente del Perú.

El sistema electoral peruano heredado de Cádiz –elección indirecta de dos grados– favoreció la fragmentación de distintos poderes locales

controlados por las élites. Si bien la parroquia como unidad jurisdiccional electoral favoreció un espacio de mayor participación política –y de control por parte de la élite– de individuos con derechos políticos, en las siguientes etapas de la elección los requisitos capacitarios y censitarios se activaron actuando como verdaderos filtros que impidieron la participación de indígenas y analfabetos, más allá de la esfera parroquial tanto individuos electores o en condición de candidatos.

Si bien la élite implantó tempranamente la igualdad jurídica, los derechos políticos no fueron definidos como elemento de inclusión de los individuos bajo un sistema representativo. Por tanto, considero que la permanencia de un sistema indirecto de elecciones en el Perú decimonónico, basado en el sufragio censitario, evidenció la incapacidad política de las élites responsables de la construcción del Estado por definir un sistema electoral institucionalizado en el sistema político, dado que el mecanismo de elección indirecta facilitó las intenciones políticas de este grupo dominante para hacer uso privado e interesado de las instituciones políticas.

Si bien he intentado acercarme a la definición y discusión sobre el sistema electoral peruano en el proceso de construcción de la representación –paralelo a la “arquitectura” del Estado–, en este trabajo se han explorado algunos aspectos relativos al sufragio y las elecciones.

Podemos concluir en este trabajo que los mecanismos de representación no fueron modificados con la instalación de la república independiente por las élites responsables del proceso de fundación del nuevo Estado peruano. La definición de un sistema representativo indirecto, de calidades y cualidades de los individuos, permitió a la élite el control de los espacios de decisión de carácter local, lo cual impidió la consolidación del proyecto del Estado nación.

²⁸ Chiamonti, G. (2000) “La ley y las costumbres. Apuntes sobre los registros civiles y libros parroquiales en el Perú de la segunda mitad del siglo XIX (1857-1879), *Revista Complutense de Historia de América*, N° 26: 199-232. Este periodo de crisis se inició a juicio de la autora con la entrada en vigencia del Código Civil de 1852.

²⁹ Las reforma electoral de 1896 se caracterizó por la restricción total del sistema de participación electoral de los analfabetos, los cuales fueron proscritos de sus derechos políticos hasta 1979. En ella se estipuló la elección directa por parte de los alfabetos y la instalación de órganos electorales que normaban las prácticas políticas incluido un sistema de partidos políticos, inexistentes en la primera mitad del XIX.

Bibliografía

Constitución de Cádiz [versión electrónica]
<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/hist/02438387547132507754491/index.htm>

Congreso de la República del Perú. *Archivo Digital de la Legislación en el Perú* [Constituciones políticas del Perú: 1839, 1856, 1860] <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Default.asp>

ALJOVÍN DE LOSADA, C. y S. LÓPEZ (2005) *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno republicano*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

ALJOVÍN DE LOSADA, C. y N. JACOBSEN (2007) *Cultura política en los Andes (1750-1950)*, UNMSM-IFEA, Lima, Perú.

ALJOVÍN DE LOSADA, C. y F. NÚÑEZ (2006) *Ensayo bibliográfico: las elecciones peruanas decimonónicas*, Revista *Elecciones* N° 6: pp. 219-242, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima-Perú

ANNINO, A. y F. X. GUERRA (2003) *Inventando la nación: Iberoamérica Siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, México.

ANNINO, A. (1995) *Historia de las elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX: de la formación del espacio nacional*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.

CAVIERES, E. y C. ALJOVÍN DE LOSADA (2005) *Perú-Chile/Chile-Perú: 1820-1920. Desarrollos políticos, económicos y sociales*, UNMSM-PUCV, Lima, Perú.

CHIARAMONTI, G. (2007) "De marchas y contramarchas: apuntes sobre la institución municipal en el Perú" (1812-1861), *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 9, N° 18, segundo semestre.

_____ (2005) "A propósito del debate Herrera-Gálvez de 1849: breves reflexiones sobre el sufragio de los indios analfabetos" en ALJOVÍN DE LOSADA, C. y S. LÓPEZ. *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno republicano*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú, pp. 325-358.

_____ (2000) "La ley y las costumbres. Apuntes sobre los registros civiles y libros parroquiales en el Perú de la segunda mitad del siglo XIX (1857-1879)", *Revista Complutense de Historia de América*, N° 26: 199-232.

CIURLIZZA, J. (1999) "Elementos jurídicos e históricos para la construcción de un concepto de ciudadanía en el Perú", en BARDALEZ, E.; M. TANAKA y A. ZAPATA *Repensando la política en el Perú*, Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, Lima, Perú, pp. 311-326.

CONTRERAS, C. (2004) *El aprendizaje del Capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú Republicano*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

GAMBOA, C. "Los filtros electorales decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales. Perú: 1822-1896" en ALJOVÍN DE LOSADA, C. y S. LÓPEZ (2005) *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno republicano*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú.

GARCÍA CALDERÓN, F. (1864) *Diccionario de la legislación peruana*, Imprenta del Estado, Lima, Perú. [2 tomos].

PANIAGUA, V. (2003) "El derecho de sufragio en el Perú", *Elecciones* (2003) 2:61

PAREJA-PAZ SOLDÁN, J. (2005) *Historia de las constituciones nacionales, 1812-1979*, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

PELOSO, V. (2001) *Reformas electorales liberales y el voto popular durante la época del guano en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú [Documento de Trabajo N° 114, Serie Historia 20].

PERALTA, V. (2008) *El impacto de las Cortes de Cádiz en el Perú. Un balance historiográfico*, *Revista de Indias*, vol. LXVIII, N° 242, pp. 67-96.

ROSANVALLON, P. (1999). *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, Instituto Mora, México.