

Elecciones y centralismo en el Perú: algunas reflexiones

'Felipe Mac Gregor, S. J.

Trabajo leído por el autor en el Auditorium Maes-Heller de la Universidad del Pacífico el 25 de marzo del año en curso con motivo de la presentación del libro de Jorge Basadre,

Elecciones y centralismo en el Perú. (Notas para un esquema histórico), editado por el Centro de Investigación.

Nos congrega esta noche la grata nueva de que el Dr. Jorge Basadre, cuidadoso investigador de nuestra historia republicana y sereno expositor de los vitales motivos de nuestra esperanza nacional, ha publicado *Elecciones y Centralismo en el Perú (Notas para un esquema histórico)*. Al manuscrito que me fue entregado para preparar estas reflexiones añado el texto impreso un capítulo adicional: "La aparente transformación del sistema (electoral) en 1931" y un prólogo del autor. En mis reflexiones no hay alusión alguna a ambas adiciones, e, innecesario es decirlo, las expresiones de mis reflexiones son de mi *exclusiva responsabilidad*.

El libro trata de los actos ciudadanos para elegir representantes al Parlamento Nacional y también al Presidente de la República, mientras el sistema de su elección fue indirecto. Trata también de los elegidos, sus ocupaciones diversas antes de asumir la repre-

sentación parlamentaria, su visión del Perú, su relación o falta de ella, con el electorado y su conciencia o ignorancia, no siempre involuntaria, de algunos de los grandes problemas del país: por ejemplo, el centralismo y el colonialismo interno.

La interacción entre electores y elegidos y de éstos entre sí, son parte de la trama, a veces fina y delicada, a veces burda, de nuestra historia.

La interacción de los elegidos formuló las diversas leyes electorales o las disposiciones constitucionales sobre el sufragio. Basadre no se entretiene en la exégesis de esos textos: le interesa "hacer plena luz en los entretelones del procedimiento electoral en el Perú", donde encuentra, como en la vida, grandeza y miseria: "el cuadro sobre impuras realidades electorales no implica una negación del hecho de que hubo muchas veces comienzos auténticos y de que llegaron al Parla-

mentó hombres verdaderamente representativos".

Su acción estaba inspirada por ideas o doctrinas, adhesiones personales, motivaciones sociales, económicas, políticas y sólo desde 1872, con el advenimiento de una mayoría civilista al Parlamento por la acción tenaz de M. Pardo, se convierte la mayoría en vocero de "un partido, es decir una entidad que no funciona ocasional o intermitentemente, y que además se proyecta desde Lima sobre los distintos departamentos y provincias" (J. B., Manuscrito, pág. 25).

El primero de los partidos políticos del Perú, diverso de las facciones que hasta entonces habían agrupado a los peruanos en el Parlamento y fuera de él, fue el Partido Civil.

Basadre habla con serenidad, nacida del saber y de la justicia, del Parlamento Nacional: él tuvo el alto honor en el primer Congreso Constituyente de darle al Perú "la augusta investidura de una República" (J. B., Manuscrito, 1); durante la guerra con Chile pudo funcionar en Congresos improvisados en Chorrillos, Arequipa y Cajamarca, y después de la derrota (1883) en la Asamblea a la que tocó la infausta tarea de ratificar el tratado de Ancón.

En ocasiones menos graves en la vida de la patria, en más de una oportunidad, según la expresión de Basadre, a lo largo del tiempo, el Parlamento, proclamó, al menos teóricamente, los derechos del individuo, de los departamentos, de la Sociedad, del Estado, fue el reducto de la libertad o el servil espectador de dictaduras injustificables.

La historia es el proceso de la vida de un país, de sus hombres y de las instituciones que crean o reciben del pasado; por eso se aleja de la verdad, cuando separa a los hombres de su medio, o a las instituciones de los hombres o del clima cultural y vital que las sostienen: el Perú es República, no por la decisión del Congreso Constituyente sino por la voluntad de nuestro pueblo.

Jorge Basadre, *El azar en la historia y sus límites*: "Resulta inobjetable, pues, que sin fuerza material alguna en los comienzos y teniendo todo en contra en esta incruenta batalla que duró dos años, nuestro país, repre-

sentado, es cierto, únicamente por su ciudad capital, prefirió con osadía seguir el riesgoso camino de la República y vetó enérgicamente la prudente fórmula monárquica. Quiere decir que tan vital asunto no se resolvió en obediencia a estrechos móviles de clase o casta sino por la ilusión que en aquella época parecía más adecuada para el cumplimiento de la "promesa" imbibida en la Revolución emancipadora, o sea lo que entonces simbolizó el "principio esperanza". 1973, pág. 165.

La institución parlamentaria al vivir va tejiendo sus relaciones con el Ejecutivo, con los departamentos, con los intereses económicos o sociales, constituidos en grupos de poder, con la ciudadanía, con los partidos políticos y teje también una fuerte malla interior que la envuelve en sí misma y la protege hasta que la voluntad de hombres probos rompe esa fuerte malla, quita al Parlamento el derecho de calificar a quienes se incorporaban a él y da esa facultad al Poder Judicial iniciando uno de los períodos luminosos de la historia republicana; el brillo no es de las armas sino de la ejemplar honestidad y entereza de magistrados y juristas a quienes la historia debe rendir testimonio.

Jorge Basadre: "Gozaba entonces el más alto tribunal de justicia de un prestigio indiscutible. La historia debe rendir homenaje a los juristas Domingo M. Almenara, Alberto Elmore, Ricardo Ortiz de Zevallos, Guillermo A. Seoane, Francisco Eguiguren, José Antonio de Lavalle y Pardo, A. Villagarcía, Anselmo Barreto, Carlos Eráusquin, Lizardo Alzamora, Teodomiro A. Gadea, Germán Leguía y Martínez, Carlos A. Washburn, Eduardo G. Pérez, Agustín de la Torre González, Juan José Calle y a quienes como ellos, honraron entonces al país.

Gracias a estos juristas ingresaron al Poder Legislativo, provincianos notables, nombres populares en sus circunscripciones, pero ajenos al favor oficial: Julio C. Tello, diputado por Huarochirí en 1917 contra un adversario muy poderoso en la vida social y económica de Lima y Abelardo Gamarra 'El Tunante', diputado por Huamachuco en 1913. Otra incorporación parlamentaria sorprendente que se efectuó gracias a la Corte Suprema fue la

del diputado liberal por Parinacochas Manuel Jesús Mendoza en 1915, cuando estaba encarcelado" (Manuscrito, pág. 72).

Basadre reitera que una de las premisas doctrinales de la República fue el liberalismo. El individuo, el ciudadano es poseedor de un conjunto de derechos cuya prosecución no debe estar entorpecida por la ley ni por el Estado. Los propulsores del liberalismo en su casi instintiva reacción contra el autoritarismo, característica de la dominación española, no tenían en cuenta las diferencias sociales, económicas, raciales, geográficas.

Jorge Basadre: "Se ha insistido muchas veces en el resultado desfavorable que este diario tuvo en el terreno económico y social. El fuerte se impuso sobre el débil; el patrón sobre el artesano o el obrero; el propietario sobre el inquilino; el rico sobre el pobre. La libertad tan ansiada, objeto de múltiples discursos, proclamas y poesías, fue, con demasiada frecuencia, la libertad de la riqueza, la libertad del poder político, la libertad de la propiedad. Las doctrinas filosófico-políticas importadas de Francia y Estados Unidos también tuvieron consecuencias paradójales en la vida cívica" (Manuscrito, pág. 17).

Esta utopía igualitaria, dice Basadre, tuvo su ocaso en la ley electoral de 1896 donde priman connotaciones de tipo económico y social frente a la ilusa situación de igualdad (Manuscrito, pág. 43).

Sin embargo, la utopía igualitaria y democrática tuvo un profundo arraigo doctrinal en el pueblo peruano.

Jorge Basadre, *El azar en la historia y sus límites*: "El programa democrático siguió emanando de un grupo selecto de ideólogos o de caudillos que usaron eventualmente el instrumento de la tribuna parlamentaria o del periodismo, o del golpe subversivo. El pueblo que entonces estaba 'despierto' y que es necesario diferenciar de las masas dormidas o yacentes, el pueblo de las ciudades grandes o pequeñas, tuvo instintos y orientaciones constantemente democráticas. Este rumbo aparece visible si se analiza el ánimo del país cuando no interfirieron las tempestades bélicas

o la opresión dictatorial" (1973, pág. 248).

Resultado de esa "utopía" fue la resistencia del Parlamento a fortalecer el Poder Ejecutivo, lo que no significa hacerlo déspota o autoritario; de hecho aconteció, como reverso de la ilusión y la utopía, la sucesión de dictadores y caudillos.

Hubo también intentos de "dictaduras parlamentarias". Basadre señala las de 1833, 1857, 1858, 1859; la situación en el gobierno Billinghurst tuvo características distintas que llevaron a la mayoría parlamentaria a conspirar y buscar el apoyo del Ejército para derrocar al Presidente, "defender la Constitución y el Poder Legislativo".

Así se gestó la intervención del ejército en la política como árbitro entre los poderes del Estado. "Esa intervención no tuvo su origen en la voluntad de poder de los hombres uniformados, se derivó de la aparición de los políticos en los cuarteles en actitud suplicatoria". Ignoraban entonces los parlamentarios las consecuencias de sus actos. El Perú experimentaría esas consecuencias en 1919 al servicio de Leguía, en 1930, después de su caída.

Dos intentos más recientes de esa voluntad hegemónica del Parlamento manifestada a través de la acción institucional de los partidos detentores de la mayoría conduce en 1948 y 1968 a la quiebra del orden constitucional y la instauración de gobiernos militares. Todas esas pugnas tienen parte de responsabilidad en lo que Basadre llama el "estado empírico" ni sería, ni sólidamente estructurado.

El centralismo, fenómeno social de arraigo ancestral en el Perú, pues constituye uno de los pilares del imperio inca y es el instrumento de manejo del dominio español, tiene diversas manifestaciones en la historia republicana, algunas de las observaciones más penetrantes de Middendorf sobre la vida del Perú en el siglo XIX se refieren precisamente al centralismo.

El procedimiento para el ejercicio del sufragio predominante en el siglo XIX hasta la ley electoral de 1896 es una manifestación del centralismo.

Se deja a las circunscripciones electo-

rales, sin ninguna vigilancia, hacer los padrones electorales, elegir las mesas receptoras del sufragio, los Colegios electorales, y a éstos elegir los Diputados o Senadores, y cuando este proceso ha terminado para renovar 1/3 de las respectivas Cámaras, las Juntas Preparatorias eligen entre los elegidos y los que presentaban credenciales duales y aun triales.

Las Juntas Preparatorias hacen esta elección en ejercicio del derecho a calificar los miembros de las respectivas Cámaras consagrado en el artículo 85 de la Ley del 13 de abril de 1861, de la que, dice Basadre, tuvo la longevidad asombrosa de 35 años y sobre la que pronunció José Matías Manzanilla en su discurso inaugural del año académico de 1913 en San Marcos estas frases lapidarias:

Citado por Jorge Basadre: "La mentira política en el registro de los ciudadanos, en la composición de los cuerpos electorales, en las votaciones y en los escrutinios no desaparecía con el acrecentamiento del poder de unas Cámaras sobre las cuales flota el recuerdo de las dualidades y de las infinitas miserias de las calificaciones" (Manuscrito, pág. 22).

El uso y abuso de ese "derecho" legal fue uno de los más eficaces instrumentos del centralismo, dejó en algunas manos inescrupulosas de los "representantes del pueblo" los amarres del coloniaje interior. Al presentar algunos de los vestigios de ese coloniaje Basadre señala dos cuya resonancia aún persiste: José Sebastián Pancorbo, diputado once años y senador durante cinco, ayudó a agravar la injusta situación social del Valle de La Convención donde actuaría la guerrilla de Hugo Blanco; Albino Añaños, diputado por la Provincia de La Mar por 30 años, a través de doce regímenes políticos, la era cuando en 1922 en las alturas de Anco y Changüí perecieron en refriegas con la policía centenares de indígenas sublevados; 43 años más tarde Héctor Béjar y sus compañeros eligieron la demarcación parlamentaria del diputado Albino Añaños para organizar la guerrilla (Manuscrito, pág. 134).

El Dr. Basadre descubre varias veces en su indagación "el manejo de los elementos legales" como uno de los vínculos que re-

fuerza el poder de quienes pueden o saben "manejar esos elementos legales", convirtiéndose el sufragio en el resultado de esos manejos; y cuando la Corte Suprema pudo legalmente intervenir desenmascaró "innumerables formas de errores y tropelías".

Jorge Basadre: "... innumerables formas de errores y tropelías en que incurrieron las asambleas por incapacidad, servilismo, o espíritu de partido. Además de las dualidades, hubo a veces clandestinidad en las reuniones, falsedad en las actas y suplantación del personal" (Manuscrito, pág. 73).

Cuando la Corte Suprema no tema atribución legal para intervenir, la complicidad del Legislativo —o del Ejecutivo— permitió acceder al Parlamento a hombres de la catadura de Pancorvo, Añaños, Perochena, Luna, en parte gracias al desprestigiado régimen de las calificaciones por el Parlamento, reestablecido en 1919, nuevo indicio de esa ruptura del consenso legal característica del oncenio.

Tres grandes temas dominan los últimos capítulos del libro que presentamos: el Partido Civil en el Parlamento; el desplazamiento de los Demócratas por el Civilismo, en el que las incidencias como las estrategias parlamentarias tuvieron gran eficacia, y finalmente la ruptura del consenso legal, la característica más oscura del Oncenio.

Los resultados de pacientes estudios sobre el primero de estos temas han sido dados a conocer o en la *Historia de la República* o en el Capítulo Sexto de *Perú Problema y Posibilidad* o en múltiples referencias de otras obras del Dr. Basadre.

Al estudio del "Desplazamiento de los Demócratas por el Civilismo" consagró el Dr. Basadre en el Vol. VI de *Documenta* (1965) una rica y sugerente monografía. Tampoco es nuevo el estudio del Oncenio; hay, sin embargo en él subrayadas tres características: la ruptura del consenso legal, la introducción de las consecuencias de la idea del conflicto en la política peruana y la acentuación del presidencialismo.

La acumulación de estas características dio al gobierno de Leguía la impronta de una revolución desde arriba, en la expresión de Barrington Moore en su libro *Social*

Origins of Dictatorship and Democracy, ligada a un autócrata absolutista. Pero esos mismos años y los que lo siguieron fueron testigos de una revolución "desde abajo" ambas enfrentadas cada vez con más acrimonia en el conflicto y por la sorda o abierta lucha de clases.

Deseo citar extensamente algunos textos del Dr. Basadre, por su valor intrínseco y, además, por la proyección futura de las verdades en ellos expuestas.

"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 opone. 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 el surgimiento de conflictos, tensiones, controversias" (Manuscrito, pág. 92).

"El 4 de julio de 1919 señaló el comienzo de una época en que quedó rota esta tradición (el consenso legal). 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 (Manuscrito, pág. 94).

¿Cuántos de los peruanos hoy están convencidos de la necesidad del consenso legal propio de la democracia burguesa?

¿Cuántos creen, más bien, en la democracia popular, nombre escogido por las dictaduras de un partido para vestirse con las galas de la democracia, aspiración de todo hombre libre y las del pueblo, señuelo y embrujo de todos los políticos?

¿Cuántos creen en la construcción de una democracia social, diversa de la democracia liberal por su rechazo del individualismo y diversa también de la democracia popular por su rechazo del totalitarismo?

El consenso legal roto durante el Onecenio se ha ido artificialmente zurciendo en los últimos 50 años, mientras se iba ahondando el abismo social.

¿Será el nuevo parlamento, nacido de las próximas elecciones, capaz de instaurar un nuevo consenso legal, que tome en cuenta estas diversas concepciones de la democracia, y cuyo más alto interés, no proclamado sino vivido y hecho carne, sea el Perú y no los partidos?

¿Será el nuevo parlamento capaz de romper el "Estado empírico", fortalecer el Ejecutivo, abandonar la fácil tentación de la dictadura parlamentaria de tan amargos y antisociales resultados?

El 13 de junio de 1969 la Universidad Católica fue invadida por la policía, vejadas sus autoridades, presos alumnos y funcionarios, declarado *sine die* su receso por las autoridades académicas mientras no hubieran garantías para nuestro trabajo.

El 17 de junio de 1969 el Jefe de la Revolución, General Juan Velasco Alvarado invitó a palacio al Rector, dos profesores y cuatro alumnos para presentar las excusas del Gobierno por el atropello a la Universidad Católica. El General Velasco aprovechó la ocasión para exponer las razones de la Revolución de la Fuerza Armada.

Con gran entereza dijo "yo no debería estar sentado aquí" (el sillón presidencial) "es verdad que la Constitución dice que las Fuerzas Armadas tienen como misión asegurar el cumplimiento de la Constitución (se refería al Art. 213 de la Constitución de 1933) y usamos esa frase para justificar la revolución de la Fuerza Armada, la verdad, sin em-

bargo, es que la justificación de nuestra presencia en el gobierno *sólo será la revolución*" (subrayado mío) y se extendió luego a un recorrido de los diversos campos de la vida del país que debían cambiarse.

La entrevista duró 3 horas; muchas veces he reflexionado sobre su contenido, comentado hoy por primera vez.

De esas reflexiones no ha estado ausente el papel de las Fuerzas Armadas. El texto del Art. 278 de la nueva Constitución del Perú cambia totalmente la perspectiva del Art. 213 al que se refería el General Velasco.

Dice el Art. 213 de la Constitución 1933 "La finalidad de la Fuerza Armada es asegurar los derechos de la República, el cumplimiento de la Constitución y de las leyes y la conservación del orden público".

Dice el Art. 278 de la nueva Constitución: "Las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales no son deliberantes. Están subordinadas al Poder Constitucional".

Los dos textos, a mi entender, adolecen del defecto llamado en la literatura normativa "angelismo", presuponen que son ángeles y no hombres quienes los han de cumplir.

Tenemos larga historia de textos semejantes en la vida azarosa de la República desde el Cap. VII del Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo en 1822 y los Arts. 164-180 de la Primera Constitución (17 de diciembre de 1822).

Mientras el parlamento no rechace la idea de su dictadura, mientras Ejecutivo y Legislativo no construyan o fortalezcan constantemente la fábrica del Estado, mientras la madurez cívica, la descentralización no haga a más peruanos responsables de los destinos del Perú así como partícipes de sus bienes, habrá hombres uniformados que se sientan llamados a hacer su revolución a la que, quizás, pretenderán hacer la revolución de la Fuerza Armada o habrán políticos que los busquen como en 1914.

Contraria a la práctica del consenso legal es la del conflicto erigido por muchos de práctica en norma, es decir, principio determinante de una conducta.

"Ella señala como realidad fundamental de la vida política y social que las regulaciones existentes son el producto de la coac-

ción. .. Son intereses opuestos los que agrupan a las personas e influyen sobre su conducta" (Manuscrito, pág. 95).

La teoría del conflicto no es la teoría de la lucha de clases, aunque, por la similitud de situaciones descritas, la falta de precisiones conceptuales quiera confundirlas.

No fueron los marxistas quienes introdujeron en la política peruana la teoría del conflicto, fue la práctica de quienes dominaron la escena política del Oncenio.

La teoría del conflicto y más tarde la práctica de la lucha de clases han acrecentado la acre virulencia dominante en nuestra vida nacional desprovista del respeto a la verdad, considerada como un valor burgués y desprovista, por supuesto, de respeto por el hombre.

La historia en su sentido más profundo estudia las sociedades humanas cuya expresión vital es su cultura; parte de ella es la literatura. Basadre ha hecho amplio uso de la literatura en su metodología y técnicas históricas.

El libro presentado hoy no es excepción a la manera de hacer historia propia de su autor: "La historia de la literatura peruana ha omitido uno de sus más interesantes géneros: el de la oratoria parlamentaria. Resulta injusto otorgar vigencia mayor o menor a poetas, novelistas, cuentistas o ensayistas, en buena parte, mediocres, con olvido de lo que hubo de talento, de brillo o de ideas en muchos discursos que pronunciaron, en días cruciales, miembros egregios de Asambleas Nacionales, senadores o diputados. Para limitarnos únicamente a la centuria anterior, basta mencionar nombres como los de Vidaurre, Luna Pizarro, Sánchez Carrión, Vigil, Pedro y José Gálvez Egúsquiza, José Manuel Tirado, Manuel Toribio Ureta, Luciano Benjamín Cisneros, Fernando Casos, Joaquín Capelo, José Matías Manzanilla, Mariano H. Cornejo, entre muchos. En esta lista hay varios provincianos incorporados a la vida de la capital: los arequipeños Luna Pizarro y Ureta; Sánchez Carrión oriundo de Huamachuco; Casos, trujillano; Manzanilla, iqueño; Cornejo, arequipeño con raigambre en Puno; Cisneros, huanuqueño; los Gálvez Egúsquiza, cajamarquinos; Vi-

gil, tacneño" (Manuscrito, pág. 7).

El periodismo tuvo influencia en la vida parlamentaria; según se ha dicho, en una época sólo el periodista fue político profesional y el periódico empresa política permanente, hasta la primera década de este siglo empresa de hombres de no muy cuantiosos recursos y desde entonces de la alta clase media. En la novela costumbrista, el parlamentario tuvo lugar como personaje ambivalente, Sebastián Parcorbo, p. ej., en *Herencia* de Clorinda Matto de Turner, Anselmo Estanquilla en *Los Menguados* de Joaquín Capelo; Rafael Villanueva, diputado por Cajamarca, diez y ocho años senador y con un total de 40 años de representante, fue presentado en dos semblanzas magistrales en "Ecos", publicado en *La Prensa* por Luis Fernán Cisneros.

Basadre afirma que una de las mejores fuentes para conocer la historia del parlamento en las últimas décadas del XIX y primeras del XX son las crónicas humorísticas de *Varietades* para las que Clemente Palma creó un parlamentario inolvidable, el tuerto Juan Apapucio Corrales.

Defender al Parlamento de incapaces como Apapucio Corrales, de caciques como Añaños o José Sebastián Pancorbo no es sólo nuestra responsabilidad ciudadana sino sobre todo la de los partidos políticos quienes formulan las listas parlamentarias; lo es también del Parlamento que debe convertirse en celoso guardián de preceptos constitucionales olvidados por Parlamentos anteriores y repetidos en los Arts. 173 y 174 de la nueva Constitución del Estado y en el Art. 176 tan cargado de profundas consecuencias.

El libro de Basadre presentado hoy es parte de esa "obra grande" emprendida por él hace muchos años; adentrarse en la historia de la República; sus diversos libros, sus meditaciones peruanas exploran aspectos nuevos, facetas reveladoras de la vida azarosa, incierta y promisoriosa de la patria.

Tiene además este como los últimos libros de Basadre una especial majestad, la que irradia de la serenidad del hombre justo quien sabe que la sombra sólo es posible porque hay luz, vitalmente espera en el Perú y pone su esfuerzo entero en alimentar con el saber esa esperanza.