

## Costumbres Electorales

CUANDO el Perú se hizo independiente, jamás había ensayado el sistema de elegir funcionarios por el voto del pueblo. Creada la República, nos iniciamos penosamente en el difícil arte del sufragio. Por causas que ahora no examinaremos, el aprendizaje ha sido lento y los progresos alcanzados, mediocres. Reinan todavía costumbres deplorables, vicios inveterados. En estas páginas tratamos de describirlos, porque los creemos corregibles. El país ha adelantado bastante para consentir un saneamiento apreciable en su vida eleccionaria. No es poco lo que ha cedido el mal en los últimos veinte años. Recordemos las costumbres electorales antes de 1896.

Las Cámaras calificaban las credenciales de sus miembros. Todos los Congresos, unos más que otros, abusaron de esa prerrogativa. Son conocidas las escenas de la incorporación, que se realizaba en juntas preparatorias. Los candidatos, ordinariamente duales, presentaban sus *actas*, que pasaban a la *Comisión de poderes*. El personal de la comisión era formado de sujetos seguros que daban dictamen favorable al candidato favorecido por la mayoría de la junta. Contando con amigos, haciendo promesas, firmando compromisos, el aspirante más desnudo de méritos y popularidad podía tener esperanzas. Sus protectores del círculo imperante no le pedían sino traer actas, presentar unos papeles cualesquiera, que diesen pretexto al dictamen de la comisión. Las actas se traían de la provincia, pero no habiendo tiempo de mandarlas hacer en el lugar, algunas se confeccionaban en Lima. En los días precedentes a la audiencia, andaban los aspirantes por los pasillos de la Cámara haciendo sus trabajos. En la fecha señalada, los candidatos se presentaban ante la Cámara y, por turno, subían a la tribuna a defender su elección. Algún amigo hacía de abogado officioso. El presidente de la comisión de poderes replicaba defendiendo el dictamen. Y luego, por votación secreta, la Junta, como gran jurado irresponsable, daba su veredicto inmotivado.

El sistema era, pues, original. Rendían los pretendientes una especie de examen público de aptitudes, sobre todo de facultades oratorias, y si la consigna política no era muy estrecha, algunos representantes tenían oportunidad de dar su voto en conciencia por el que hablaba mejor o tenía mejor aspecto personal. A veces, siendo la prueba sobresaliente, había esperanza de forzar la entrada gracias a los votos de almas justicieras, rebeldes a la consigna. Hubo aspirante que esgrimiendo con habilidad las armas de la buena oratoria, de la gracia y de la ironía, logró seducir a la Cámara, hundir en el ridículo a su desgraciado contendor y salir victorioso de una lucha desesperada. Y otras veces, al contrario, se vieron irritantes inversiones de la justicia y del sentido común, cuando la obsecación del compromiso ineludible, produjo votos mudos y vergonzosos contra el candidato que había demostrado brillantes facultades y presentado papeles excelentes, y en favor del pretendiente que acababa de descalificarse por su torpeza o por sus bochornosos antecedentes revelados en el debate.

La conducta de la Cámara en el juzgamiento de las elecciones habría bastado para corromper las costumbres políticas. Pero el vicio arrancaba desde abajo, y tanta inmoralidad ostentaba el último acto de la tragicomedia electoral, que se desenvolvía en el recinto del Congreso, como su prólogo que se desarrollaba en las plazuelas. La víspera de la elección, en locales ubicados en las cercanías de las plazas públicas, se reunían bandas de plebe asalariada. Allí pasaban toda la noche; se les armaba y embriagaba, y al despuntar el día se lanzaban frenéticas unas contra otras a disputarse a viva fuerza las ánforas y mesas. El pretexto de tan brutal sistema se encontraba en la ley, que inspirándose en una noción ultrademocrática, quería que el pueblo por sí mismo eligiese, ante la llamada mesa momentánea, las mesas permanentes o comisiones receptoras de sufragios. Quien tenía las mesas había ganado la elección. Para conseguirlas se luchaba entonces a golpes y tiros. Se necesitaba expulsar de la plaza al bando contrario, para que el personal de la mesa arreglara tranquilo los papeles que simulaban la elección. El tumulto, los disparos, la sangre, formaban parte obligada del procedimiento tradicional. El vecindario cerraba sus puertas y escuchaba de lejos los ecos de la batalla. A las ocho o nueve de la mañana todo había concluido. La fortaleza estaba tomada y la ciudad volvía a su calma habitual.

Las autoridades apoyaban y dirigían a uno de los bandos. Soldados con disfráz o sin él, tomaban parte en el combate cuando era necesario. Don Felipe Pardo decía del Ejército:

Item más ha de ser constantemente  
De los derechos públicos garante  
Y como tal enseña, sable en mano,  
A votar con acierto al ciudadano.

Curioso contraste el que ofrecen las salvajes escenas del encierro y la toma de las mesas y el idealismo ingenuo de la ley electoral, disponiendo que, ante todo, los ciudadanos se dirigiesen a la Iglesia, con el objeto de oír una misa, para que el Espíritu Santo los favoreciese con su gracia en el acto que iban a realizar.

Los derrotados, como debe suponerse, no se resignaban. En el sigilo simulaban la elección de otra mesa, que servía de punto de partida para confeccionar el proceso dual.

Los demás actos eleccionarios eran muy sencillos. Los electores que se suponía elegidos ante las mesas receptoras de sufragios, reuníanse en la capital de la provincia. El colegio electoral provincial gozaba de autonomía. Ninguna junta departamental ni nacional, ningún tribunal de justicia, revisaba ni vigilaba sus actos. Creyeron los autores de la ley que debía confiarse en los frutos espontáneos de la libertad y en la recta conciencia de los ciudadanos. Los electores celebraban sesión en el local de la Municipalidad. Se calificaban a sí mismos, juzgando entre ellos de la legalidad y verdad de sus propias credenciales. Y en seguida procedían a la votación para los cargos de diputados, senadores y Presidente de la República. Ellos mismos hacían el escrutinio, proclamaban el resultado y sentaban una acta. La copia del acta era la credencial del diputado. No era preciso que todos los asistentes, ni siquiera la mayoría, firmasen el acta, siendo bastante que lo hiciese la mesa directiva y seis electores, nueva facilidad que ofrecía la ley para dar entrada a la dualización de los colegios.

Demás es advertir que el Colegio provincial carecía de independencia sobre el sentido de sus votos. Los electores llevaban consigna estrecha y eran simples instrumentos del partido o facción que los nombraba. Designados los electores, la reunión del colegio era una fórmula.

Solo las Cámaras Legislativas tenían competencia para resolver acerca de la validez o nulidad de las elecciones. Contra los abusos mas notorios del colegio electoral, no había ante quien reclamar, excepto ante la Cámara. Lo único que podía hacerse, según la ley, era ejercitar el derecho ilusorio de pedir que constase en el acta «cualquier circunstancia que hubiese ocurrido en la elección, es decir que la mayoría pusiese constancia de sus propios abusos.

Tal es, en breves rasgos, el sistema que tuvimos hasta 1896.

El Gobierno de don Nicolás de Piérola quiso reformar las costumbres electorales del país. En una atmósfera política renovada por la revolución, trató de provocar el aborrecimiento del pasado y el deseo de acercarse a la verdad en orden al sufragio. Comenzó haciendo sancionar la saludable reforma constitucional que restringió el voto, limitándolo a los ciudadanos en ejercicio que saben leer y escribir. Introdujo después el voto directo en remplazo del de dos grados, que se había practicado desde los primeros días de la República. Al voto secreto sustituyó el público en doble cédula firmada, intentando así poner un correctivo—que ha resultado ineficaz—al inveterado vicio de la falsificación de votos. En fin, creó un nuevo procedimiento electoral, servido por un complejo organismo de comisiones o jurados electorales, que según la mente de su autor, debía formar una especie de cuarto poder del Estado, independientemente del Congreso, del Gobierno y de los Tribunales, y que el proyecto originario llamaba *poder electoral*.

El nuevo régimen tuvo el mérito de suprimir los dos borrones más feos del antiguo sistema: las batallas brutales en las plazas públicas, y las calificaciones por las Cámaras.

Se declaró que la proclamación del diputado o del senador hecha por la respectiva junta electoral de provincia o de departamento, era definitiva y no podía ser objetada por ninguno de los poderes públicos. El proyecto del Gobierno reservaba al Congreso el derecho de hacer la calificación personal de sus miembros, pero aún esa facultad fué suprimida en la redacción definitiva.

Como las antiguas tomas de mesas tenían su causa en la elección por el pueblo de las comisiones receptoras de sufragios, se adoptó otro camino, constituyéndose mesas con funcionarios designados por nombramiento y no por elección popular. La conquista de las mesas no dejó de ser el objetivo de las contiendas electorales, pero los métodos de la fuerza fueron sustituidos por los más templados, aunque no menos inmorales, de la intriga.

Adoptó la ley algunas precauciones para que las juntas se constituyesen sobre bases aceptables de independencia e imparcialidad. La Junta Electoral Nacional debía hacer una lista de veinte y cinco contribuyentes de cada provincia, por orden riguroso de mayores cuotas, y designar en seguida, por suerte, los cinco llamados a constituir la junta de registro provincial. Estas juntas formaban el registro electoral de la provincia. A ellas les correspondía además nombrar las comisiones receptoras de sufragios. La función de hacer el escrutinio de los votos y proclamar al diputado correspondía a otras comisiones llamadas juntas escrutadoras de provincia. Los ciudadanos distribuidos en cinco grupos, sepa-

rados por afinidad de profesiones, elegían por cada grupo dos personas, y de cada dos elegía una la Junta Electoral Nacional, para formar con los cinco así designados la junta escrutadora provincial.

Para el escrutinio de los votos de senadores, había juntas electorales departamentales, formadas con delegados nombrados por las juntas de registro provinciales y un presidente nombrado por la Junta Nacional. Estas juntas departamentales, además de intervenir en la proclamación de senadores, eran jurados de apelación para resolver sobre la validez o nulidad de las elecciones de diputados.

En fin, existía la Junta Electoral Nacional, eje sólido de toda la máquina. Cuatro miembros elegidos por el Congreso, cuatro por las Cortes Superiores de Justicia y uno por el Gobierno, formaban su personal.

Reciente es la historia de la Junta Electoral Nacional y todos guardamos el recuerdo de su fracaso. Algunos hombres altamente respetables fueron miembros de ella y no se hicieron personalmente dignos de censura, pero la institución marchó rápidamente al desprestigio porque, contra el propósito de su existencia, lejos de ser un regulador y un purificador del sufragio, degeneró en el más poderoso agente de corrupción de la vida electoral de la República. Se convirtió en *caucus* partidarista, y llegó hasta descender de su encumbrado puesto, entrando algunas veces en cábalas vulgares y en claudicaciones escandalosas. La voz pública le atribuye que acomodó listas de contribuyentes, hizo falsos sorteos, acogió tachas imaginarias para eliminar a los favorecidos por la suerte, eligió presidentes de juntas departamentales a conocidos agentes de determinados candidatos. De mil maneras oprimió, con la ley y contra la ley, al partido de sus adversarios y, en proporción a la amplitud de su horizonte, que abarcaba el país entero, así fué la magnitud de su poder corruptor y de su irritante tiranía.

La acción del Ejecutivo sobre el sentido de sus acuerdos fué intensa y visible. El Gobierno no se satisfizo con su propio representante en la Junta; obtuvo para sí los cuatro miembros de las Cortes, o varios de ellos, lo cual dió motivo a que la ley privase a las Cortes de sus representantes y encargase al Congreso la elección de ocho miembros.

En dos ocasiones la mayoría de la Junta se colocó en pugna con el Gobierno. El Ejecutivo, por acto dictatorial, la disolvió.

Aunque el período de diez y seis años en que rigió la ley electoral de 1896, representa un modesto progreso sobre la época anterior, se caracteriza siempre por un nivel bajísimo en las costum-

bres electorales. Síguense perpetrando impunemente fraudes, abusos y delitos electorales de infinitas variedades y especies. La intervención del Ejecutivo en las elecciones no cesa un punto, antes bien se extiende, se intensifica, toma formas agudas. Cuando los medios de seducción y de intimidación para proporcionar a sus candidatos juntas electorales propicias escollan; cuando las juntas no pueden ser reconstruidas según su deseo, o se muestran rebeldes a su voluntad, no vacilan algunas administraciones en usar de la fuerza, secuestrando a los ciudadanos, enjuiciándolos injustamente, arrojándolos del lugar con amenaza de la vida, impidiendo el funcionamiento de las juntas, atacándolas y dispersándolas con la fuerza pública.

Cualquiera que fuese la composición de las juntas, muy rara vez tuvieron escrúpulos para nombrar miembros de mesas receptoras de sufragios a individuos designados por el candidato, entre sus parientes, empleados y partidarios de mayor confianza; las mesas se creyeron autorizadas para «hacer la elección», lo cual significa que pusieron en el ánfora votos falsificados por ellas mismas o los recibieron sabiendo que eran falsos; que hicieron constar en el acta votos que no habían recibido y que destruyeron y callaron votos verdaderos. Las juntas escrutadoras hicieron cuentas a su antojo, y proclamaron vencedores a los vencidos. Las juntas departamentales no atendieron las reclamaciones y se hicieron culpables de nuevos atentados.

El Gobierno de don Guillermo E. Billinghurst se propuso también ejecutar una honda reforma electoral. La Junta Electoral Nacional desapareció. Extinguido ese cuerpo ¿quién se encargaría de presidir y regular la constitución de las juntas electorales subalternas?. La ley de 1912 volvió bajo una forma más aceptable al plan antiguo, según el cual los ciudadanos mismos debían organizar los cuerpos electorales por vía de elección. Aparece, al efecto, un órgano nuevo, la Asamblea de Mayores Contribuyentes, la cual elige Junta Provincial de Sufragio y Junta Escrutadora. Las Juntas de Sufragio nombran comisiones receptoras de sufragios. Sus delegados forman la Junta Electoral Departamental.

Nadie piensa en devolver a las Cámaras el poder calificador. ¿Quién aprecia entonces la validez o nulidad de la elección? Si se trata de diputados, la Junta Escrutadora Provincial exclusivamente; si se trata de senadores la Junta Departamental. Esta última no revisa ni controla los actos de la Escrutadora Provincial. En materia de diputaciones el principio fundamental de esta ley es la autonomía completa de la provincia. En materia de senadurías la autonomía del departamento. Es la reac-

ción enérgica contra el centralismo opresor que había permitido a la Junta Electoral Nacional reunir en sus manos y mover desde Lima, los hilos de las elecciones de toda la República.

La otra novedad de esta ley, y el paso más avanzado que se haya dado nunca en el sentido de la reforma eficaz de la vida electoral, es la intervención de la Corte Suprema para declarar en algunos casos la nulidad de las elecciones de diputados y senadores.

La nueva ley electoral de 1915 mantiene esos principios y sólo introduce como innovación digna de mencionarse la aplicación del Registro Militar como Registro Electoral.

Bajo el imperio de estas reformas los métodos eleccionarios han cambiado. Encuanto a las asambleas de contribuyentes se organizan mal y exhiben en su funcionamiento numerosos vicios y desórdenes. El abuso comienza en la formación y rectificación periódica de los padroncillos de contribuciones, que son objeto de manipulaciones fraudulentas. Individuos que no pagan contribución alguna o la pagan muy pequeña, son inscritos con altas cuotas y habilitados así para concurrir a la Asamblea y aún quizás para presidirla. Una rebaja maliciosa pone a los adversarios debajo del límite legal, inhabilitándolos para concurrir. Se usan los variados ardidés que, según la experiencia de otros pueblos, han sido siempre el séquito obligado de sistemas electorales basados en el pago de contribuciones.

Los padroncillos no están adaptados a fines electorales. Rara vez indican la nacionalidad de los contribuyentes, ni su edad, ni el lugar de su residencia y hasta equivocan su sexo. Contienen datos atrasados, mencionando personas fallecidas o que han dejado de ser contribuyentes. No expresan la capacidad o incapacidad civil ni otros hechos que pueden determinar la inhabilidad de los contribuyentes para formar parte de la asamblea.

Sobre bases tan poco seguras, las listas ministeriales, aunque sean formadas sin propósito de favor o daño, resultan plagadas de errores, con multitud de inclusiones y exclusiones indebidas. No existe un procedimiento legal para remediar a tiempo esos defectos. El Ministro declara las listas intangibles y rehusa introducir cambios en ellas después de publicadas. La única oportunidad para depurarlas es la que ofrecen tardíamente los procesos de nulidad ante la Corte Suprema. Este Tribunal, a mérito de las pruebas que se presentan, excluye los nombres de los muertos, extranjeros, incapaces, empleados, ausentes y demás personas impedidas. De termina así el número de personas hábiles incluidas en la lista ministerial, dato necesario para computar el quorum y fijar la mayoría. Se anulan por esta causa muchas elecciones que habrían

podido ser correctas si el personal de la Asamblea hubiese sido depurado en su debido tiempo.

Al entregar a las asambleas de contribuyentes las funciones que les confiere la ley, se ha querido contar con ciudadanos selectos que ofrezcan garantías de corrección e independencia. No han correspondido esas corporaciones a la confianza de la ley. Los fallos de la Suprema anulatorios de los procesos, contienen la descripción de las innumerables formas de errores y tropelías en que incurren las asambleas, por incapacidad, servilismo y espíritu de partido. Son numerosos los casos de dualización de asambleas, de clandestinidad de sus reuniones, de falsedad de sus actas, de suplantación de su personal. Dominada la mayoría de la Asamblea por un candidato, éste o sus amigos escogen el personal de las juntas de sufragio y escrutadora que la Asamblea debe designar.

Ganada la Asamblea se tienen mesas receptoras propicias y junta escrutadora complaciente. La gran batalla se libra, pues, por el triunfo en la Asamblea, que permite adueñarse de los llamados elementos legales. En rigor la Asamblea elige, no el pueblo. Los votos populares adornan una elección y honran al candidato, pero no son indispensables para su triunfo.

Hasta ahora la ingerencia de la Corte Suprema ha sido benéfica, pero demasiado restringida. Solo conoce de los procesos electorales una vez concluidos y su autoridad se extiende a pocos casos de nulidad. Durante el desarrollo del procedimiento electoral se acumulan vicios que ninguna autoridad imparcial tiene potestad de enmendar. Si los jueces de primera instancia, las Cortes Superiores y la misma Corte Suprema, en ciertos casos, tuviesen el derecho de resolver las quejas que se produjesen durante el curso de la elección, interviniendo en la depuración de los registros y resolviendo sobre el personal de las Asambleas de contribuyentes, cuidando de la verdad de los escrutinios y supervigilando los de más actos esenciales del proceso, se corregirían con oportunidad muchos defectos, y se salvarían de la nulidad no pocas elecciones. Es grande la importancia de las formas externas, pero es mayor la de la elección misma. El sistema actual reconoce a la Corte Suprema el derecho de resolver las causas como jurado, teniendo en cuenta la verdad de la elección, pero no establece medios eficaces para que pueda discernir, bajo el ropaje de la legalidad, cuál es realmente el voto de los ciudadanos. Se está fomentando así el arte de confeccionar papeles intachables que exhiben elecciones de simple apariencia.

Es acertada la tendencia del derecho vigente en cuanto inicia

el sistema judicial en materia eleccionaria. Solo merece crítica la timidez con que se ha hecho tan saludable ensayo; hay que ampliar el poder de los tribunales de justicia para que sigan paso a paso los procesos; hay que dar a la justicia medios más amplios de investigación de los hechos y aplicar, en fin, con más franqueza los métodos judiciales conocidos a la resolución de las contenciones del sufragio.

La acción del Poder Judicial, amplia y franca, en nuestra vida electoral, puede ejercer, en el curso del tiempo, una influencia apreciable en el saneamiento de las costumbres reinantes. Acercarse a la verdad y pureza de las elecciones es la condición precisa para todo progreso político, y nada valioso podemos esperar mediante reformas en la organización de los Poderes y en el mecanismo del Gobierno, si ha de subsistir en la raíz del organismo, la podredumbre que anula y suprime el voto ciudadano, fuente y principio de la democracia.

El resultado de las elecciones, siempre impuras y defectuosas, coincide a veces con la voluntad latente de los ciudadanos; pero es notorio que otras son meros simulacros, tiras de papel, que ocultan manejos inconfesables. Algunas localidades, por escasez de pobladores civilizados, no están capacitadas para elegir; otras podrían practicar elecciones perfectas si los gobiernos y los partidos lo quisieran. Entre tanto, eligen por medios indirectos. Su voluntad se conoce por aclamaciones plebiscitarias, por presunciones fundadas en signos diversos, como reuniones populares, campañas de prensa, exhibiciones bulliciosas y jornadas cívicas, más que por los métodos directos y exactos de las votaciones efectivas y los escrutinios sinceros.

M. V. VILLARAN.