

Los patrones de votación y el surgimiento de los partidos parlamentarios en el Congreso del Perú, 1860-1879

Ulrich Mücke

RESUMEN

Este artículo se centra en la historia del Congreso del Perú en las décadas de 1860 y 1870. El objetivo principal del estudio es ubicar al Congreso dentro de los grandes conflictos políticos de la época. Demostrar que no solo sirvió como plataforma para el debate político, sino que también constituyó un espacio importante para la formación y consolidación de las facciones y partidos políticos. En estas circunstancias aparece el Partido Civil, uno de los partidos políticos más importantes de esa época y de la historia peruana en general. Sin dejar de lado la relevancia de las ideas políticas, la estructura clientelista y la sociedad local para la formación de estas organizaciones muy relacionadas con las demandas de la esfera política. Asimismo, se trata de mostrar que las ideas acerca de los partidos políticos comenzaron a cambiar en la década de 1870, y que esto se debió principalmente a la existencia de partidos políticos en el Congreso.

INTRODUCCIÓN

La historia política del Perú ha sido considerada por mucho tiempo como un subcampo de la historia económica y social. El conflicto político se veía como el reflejo de los intereses socioeconómicos, y por lo tanto, la política podía explicarse a través del análisis de los conflictos económicos y sociales. Desde fines de la década de 1960 hasta comienzos de los años noventa, se contó con un escaso trabajo académico que tuviera como tema principal la cultura política peruana¹. Sin embargo, en la última década se han realizado interesantes descubrimientos en historia política. En primer lugar, se ha demostrado que todos los grupos sociales encontraron maneras de articular sus intereses políticos (Thurner 1997; Mallon 1995). Muchos estudios recientes han llevado a conclusiones no previstas por –o incluso contradictorias a– la interpretación socioeconómica². En segundo lugar, los académicos han prestado mayor

1 Son excepciones importantes Basadre (1931; 1969), Porras Barrenechea (1974), Trazegnies (1980), Martínez Ríaza (1985), Adrianzén (1987), y Kristal (1987).

2 Ver, por ejemplo, el análisis de Gootenberg (1989) acerca de las dificultades para implementar una política liberal de comercio exterior.

atención a la esfera política y/o pública, mostrando que el poder político solo podía legitimarse en esta esfera, pues éste no derivaba automáticamente del poder económico-social. (Aljovín de Losada 2000; Forment sin año). Finalmente, las ideas y mentalidades políticas se han convertido en un campo renovado de estudios. A pesar de que los resultados académicos son contradictorios, no hay duda de que debemos observar con más atención los contenidos de las ideas y debates políticos para un mejor entendimiento del Perú decimonónico (McEvoy 1997; Gootenberg 1993).

Los estudiantes de historia política hasta el día de hoy han mostrado muy poco interés en la historia institucional³. Existen algunos trabajos importantes acerca de las elecciones en el siglo XIX, que demuestran que las mismas proporcionaron importantes posibilidades de participación política efectiva –aunque en muchos casos ilegal (Peralta Ruiz 1996; Peralta Ruiz 1999; Peloso 1996; McEvoy 1994; Mücke 2001)⁴. Sin embargo, hay muy escasos estudios sobre política o gobierno nacional, administración pública o geografía política, sobre el Congreso o el Poder Judicial. Como resultado, en los últimos diez años hemos aprendido mucho acerca de la cultura política peruana, pero seguimos siendo tan ignorantes como antes en lo que se refiere a la historia de las instituciones públicas.

Este artículo se centra en la historia del Congreso del Perú en las décadas de 1860 y 1870⁵. Analiza las votaciones nominales de estos años, así como algunos debates congresales que muestran cómo los miembros del Congreso interpretaban su propio comportamiento político. El objetivo principal de este artículo es ubicar al Congreso dentro de los grandes conflictos políticos de la época. Quiero demostrar que el Congreso no solo sirvió como plataforma para el debate político, sino que también constituyó un espacio importante para la formación y/o consolidación de las facciones y partidos políticos. Me centraré en la Cámara de Diputados, ya que mientras en el Senado el comportamiento político individual se mantuvo vigente, en la Cámara de Diputados la acción política estuvo muy influenciada por los grandes partidos parlamentarios y sus líderes. Argumentaré que la formación de estos partidos constituyó una respuesta concreta al conflicto político. En otras palabras, era necesario unir a un grupo considerable de congresistas para ganar votos. Esta fue una razón significativa para la aparición del *Partido Civil*, uno de los partidos políticos más importantes de esa época y de la historia peruana en general. No

3 Una excepción es Tantaleán (1983). La historia del Ejército ha sido estudiada por Villanueva (1973), y la historia eclesiástica por Vargas Ugarte (1968), Klaiber (1988) y García Jordán (1992).

4 El muy bien conocido trabajo de Jorge Basadre, *Elecciones y centralismo en el Perú* (1980), solo dedica un capítulo introductorio al siglo XIX. Los estudios sobre la historia electoral del Perú son parte de la nueva ola de historia electoral latinoamericana estrechamente relacionada al proceso de democratización en este área y a los desarrollos en la historiografía europea. Ver por ejemplo: Annino (ed.) (1995); Posada-Carbó (ed.) (1996); Malamud (ed.) (1995); Romanelli (ed.) (1998).

5 El artículo se basa en el capítulo 3.2 de mi libro *Der Partido Civil in Peru* (1998). Debido a nuevas conclusiones que no están incluidas en el libro, se han revisado algunos puntos importantes del mismo.

pretendo negar la relevancia de las ideas políticas, la estructura clientelista y la sociedad local para la formación de facciones y grupos políticos⁶, pero quiero dejar en claro que la manera como se constituyeron los grupos políticos estaba muy relacionada con las demandas de la esfera política. Finalmente, el artículo tratará de mostrar que las ideas acerca de los partidos políticos comenzaron a cambiar en la década de 1870, y que esto se debió principalmente a la existencia de partidos políticos en el Congreso.

VIDA CONGRESAL

Nuestro conocimiento acerca de la vida congresal en el Perú decimonónico es todavía muy limitado. Solo se han publicado escasos estudios profundos sobre este tema a comienzos y a mediados del siglo xx (Dancuart 1906ff; Ayarza 1921; Delgado 1929; Cámara de Senadores 1955; Echegaray 1965). Estos libros ofrecen información básica acerca de la historia legislativa, como por ejemplo, nombres de miembros del Congreso, leyes debatidas y aprobadas por el Congreso, etc., sin embargo, no ofrecen interpretaciones o análisis de la historia congresal (para ningún período) que vayan más allá de una simple colección de datos básicos. Recientemente ha salido una publicación falazmente intitulada «Parlamento y sociedad en el Perú. Bases documentales, siglo XIX». Se trata de una colección de documentos de los comités congresales concernientes a la geografía política (es decir, límites de departamentos, provincias, etc. y la asignación del estatus de aldea, pueblo, etc.) y exploraciones realizadas o a realizarse en la región amazónica, y en su introducción se lee que el estudio de los comités es complementario a aquel del Congreso (Congreso del Perú [ed.] 1998, vol. 1, p.XIV). Nosotros aún no contamos con ningún estudio serio y moderno acerca de la historia legislativa peruana del siglo XIX. Por lo tanto, daré una breve perspectiva de la forma como el Congreso trabajó entre 1860 y 1879.

En la historia legislativa, los años comprendidos entre 1860 y 1879 constituyen un período. La vida congresal estaba regulada legalmente por la Constitución de 1860, que se mantuvo vigente hasta 1919 con interrupciones menores⁷. Los artículos del 44 al 77 de esta Constitución regulaban la composición y las responsabilida-

6 El rol de las estructuras clientelistas es analizado por Demélas-Bohy (1992). La importancia de las ideas y el programa político es recalada por Gootenberg (1991) y McEvoy (1997). La combinación del programa político y el arraigo local es vista como la base del poder político en Walker (1999). Los estudios clásicos sobre la historia de los partidos peruanos son Távora (1951) y Miró Quesada Laos (1957). Estos estudios describen el surgimiento y la caída de diferentes movimientos políticos. Según éstos, casi todos los líderes políticos nacionales de importancia fueron cabezas de partido. Pero ellos no analizan el carácter o la estructura de los así llamados partidos.

7 Una de estas interrupciones tuvo lugar entre 1865 y 1867 durante la presidencia de Mariano Ignacio Prado. Ésta no trajo grandes consecuencias y duró solo catorce meses. La Constitución es reimpressa en Pareja Paz-Soldán (1954).

des congresales. Las normas detalladas acerca de los procedimientos parlamentarios se establecieron en las órdenes vigentes del Congreso, invariables durante estos años⁸. La realidad congresal, sin embargo, dividió este período en dos etapas claramente distintas. Al final del período presidencial de Castilla en 1862, la década se caracterizó por la temprana muerte de su sucesor, San Román, y presidentes débiles tales como Diez Canseco y Pezet, así como por el conflicto armado con los buques de guerra españoles en 1865/66 y las revoluciones de 1865 y 1867 bajo el liderazgo de Prado y Balta, respectivamente. Los años de 1870, por el contrario, no experimentaron ninguna revolución exitosa antes de la guerra con Chile, pues los presidentes (Pardo y el ya mencionado Prado) fueron elegidos según las disposiciones de la Constitución. Así, en los años de 1870 el Congreso pudo reunirse regularmente después de haber sido fuertemente afectado por la agitación política general de la década de 1860.

De acuerdo a la Constitución, el Congreso debía reunirse cada dos años el 28 de julio. Un congreso ordinario duraba un período de 100 días de asamblea, pero usualmente se prolongaba por cincuenta días adicionales de asamblea, lo cual significaba que el Congreso se reunía entre julio y enero del año siguiente. El gobierno tenía el derecho de convocar un congreso extraordinario que pudiera reunirse hasta mayo. Esto sucedió tres veces en la década de 1870. Las numerosas obligaciones del Congreso fueron la razón para una enmienda constitucional en 1879 que determinó que el Congreso debía reunirse cada año en lugar de reunirse cada dos años. La enmienda habría significado que el período entre las legislaturas se habría reducido de aproximadamente un año a seis meses. Sin embargo, la guerra con Chile impidió la realización de la nueva ley. Hasta 1874 el Congreso estuvo representado por una Comisión Permanente en los meses sin sesiones congresales. La Comisión Permanente estaba compuesta por aproximadamente doce miembros del Congreso, y debía expresar la voluntad del mismo. Sin embargo, la comisión no tenía los mismos derechos que el Congreso, y por lo tanto, no contó con ningún poder para resolver los conflictos entre los diferentes poderes del Estado. La Comisión Permanente se disolvió en 1874⁹. La enmienda de 1879 pudo haber fortalecido al Congreso, pues habría aumentado las sesiones, por eso, la intención de aprobar dicha enmienda indica que los miembros del parlamento pretendían jugar un papel más importante en la política nacional.

El Congreso se dividió en dos cámaras: la Cámara de Diputados y el Senado. Los senadores eran elegidos por departamentos, y los diputados por provincias. El

8 *Reglamento interior de las Cámaras Legislativas* (1876). Las órdenes vigentes datan de 1853 (Fuentes 1869, p.48).

9 Las normas acerca de la *Comisión Permanente* se establecieron en los artículos 105-110 de la Constitución de 1860 (Pareja Paz-Soldán 1954, pp.701-703). La disolución de la *Comisión Permanente* es mencionada por Jorge Basadre (1969, p.82).

número de miembros del Congreso elegidos por cada departamento o provincia era proporcional al tamaño de la unidad administrativa respectiva. Según el número de provincias que un departamento tenía, se elegía de uno a cuatro senadores. Cada provincia elegía un diputado por cada 45 mil habitantes, y por cada 30 mil habitantes adicionales se elegía un diputado más. Estas especificaciones no fueron promulgadas antes de la guerra con Chile, porque la administración pública no conocía el tamaño de la población. El número de diputados estaba entonces determinado por una ley de 1863 que dio cuatro diputados a las provincias de Lima y Jauja, tres a Chota, dos a trece provincias más, y uno al resto de las provincias.

El Congreso era una asamblea de elites provinciales. Los candidatos, especialmente para la Cámara de Diputados, tenían pocas probabilidades de ganar si no pertenecían a las familias más importantes de la provincia. Es así como, en lo referente al origen geográfico de sus miembros, la composición del Congreso podría considerarse nacional, pero en lo concerniente a la posición social de sus miembros, el mismo constituía una institución elitista.

La discontinuidad congresal no fue causada solo por levantamientos y guerras, también fue el resultado de leyes electorales y del comportamiento individual de los miembros del Congreso. Un tercio era elegido cada dos años. A pesar de que era legal y práctica común presentarse más de una vez en una elección parlamentaria, pocas personas permanecían como miembros del Congreso por más de seis años. Por ejemplo, solo 14 hombres permanecieron en el Congreso durante todo el período que va desde 1868 hasta 1879, lo cual suma menos del 10 por ciento de los miembros que un Congreso promedio tenía¹⁰. La composición del Congreso cambió no solo debido a las elecciones, sino también al retiro voluntario de sus miembros individuales durante el período legislativo para el cual habían sido elegidos. El retiro se vio facilitado por la ley electoral que establecía la elección de un sustituto para cada miembro del Congreso, quien ocuparía el escaño en caso de vacancia. Algunos podían incluso ser reemplazados en algunas sesiones y reincorporados más adelante. Así, el retiro de los parlamentarios aumentaba el número de personas que participaban por lo menos una vez dentro de un período legislativo. En 1872, por ejemplo, la Cámara de Diputados debía haber tenido 112 miembros, sin embargo, hubo más de 123 diputados partícipes en este período¹¹. Especialmente al final de un período legislativo ordinario muchos miembros del Congreso se reti-

10 Todos los datos estadísticos en este artículo se basan en el *Diario de los debates* oficial publicado generalmente unos meses después del período legislativo respectivo.

11 Solo conocemos el número exacto (123) de personas que participaron en por lo menos una votación nominal. También hubo quienes participaban en por lo menos una sesión dentro del período legislativo, pero no tomaban parte en ninguna votación. Por ejemplo, en 1878, 142 personas participaron en al menos una sesión de la Cámara de Diputados, pero solo 130 personas votaron al menos una vez. Así, podemos estimar que en 1872 hubo aproximadamente 135 personas que participaron en por lo menos una sesión.

raban y eran reemplazados por sus sustitutos en el subsecuente período legislativo extraordinario. A pesar de que no conocemos el número exacto de sustitutos que participaron en cada período legislativo, podría estimarse que aproximadamente entre 10 y 25 por ciento de los miembros congresales se retiraron –completamente o por algunas sesiones– antes de finalizar cada período legislativo (incluyendo los períodos extraordinarios).

En contraste con el gran número de personas que participaban en las sesiones, muy pocas tomaban parte en los debates. En la prolongada discusión del Tratado Dreyfus (uno de los sucesos más importantes del parlamentarismo peruano en el siglo XIX) apenas 27 personas tomaron la palabra en la Cámara de Diputados, y tres diputados más participaron en el acalorado debate acerca de los cargos congresales contra los ministros que habían servido a José Balta, un presidente anterior. En el Senado este problema fue discutido solo por 18 personas. Y las leyes concernientes a temas de menor envergadura eran ventiladas por un número significativamente inferior de congresistas. Por ejemplo, solo 10 diputados tomaron la palabra en la discusión acerca de la insurrección de Piérola en 1874.

Por un lado, la composición del Congreso se transformaba constantemente –aumentando el número total de sus miembros en un período legislativo– por otro lado, solo una reducida cantidad de parlamentarios participaban en los debates. A pesar de que este grupo de participantes también variaba, la mayoría de miembros del Congreso tomaba la palabra solo una vez o simplemente no intervenía en lo absoluto durante los 150 días útiles que un período legislativo duraba. Sin embargo, dado el gran número, los miembros silentes jugaron un importante rol en la formación de partidos parlamentarios. Así, el debate congresal no produjo partidos parlamentarios por sí solo, pero las votaciones nominales fueron de especial importancia, porque obligaban a los miembros silenciosos del Congreso a expresar sus opiniones públicamente.

Según la Constitución, se debía votar nominalmente por las leyes concernientes a las finanzas públicas¹². Además, si la mayoría de la respectiva cámara así lo decidía, cualquier otro tema podía ser sometido a votación nominal. Los asuntos más importantes en las votaciones nominales en los años de 1860 y 1870 fueron las

12 Art. 74 de la Constitución de 1860 (Pareja Paz-Soldán 1954, p.696). La expresión «votación nominal» puede crear confusión. Según las órdenes vigentes del Congreso, hubo tres modos de votar. Primero, los miembros del Congreso se ponían de pie en señal de aprobación o rechazo a la propuesta. Se les contaba, pero sus nombres no se registraban en ningún documento oficial. Segundo, los congresistas respondían individualmente «Sí» o «No». En este caso, sus nombres eran registrados en los papeles parlamentarios oficiales. Tercero, los miembros del Congreso votaban mediante cédulas secretas. El tercer tipo era prescrito para casos que afectaban intereses personales. Esto quiere decir que las votaciones generalmente no eran secretas. Pero solo el segundo tipo de votación se llamó «votación nominal» y solamente esta manera de votar nos da algún registro de patrones de votación, aunque la formación de partidos parlamentarios tal vez puede verse reflejada también en el primer tipo. (*Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas*, capítulo 10, pp. 22-24).

finanzas públicas y la política guanera. También se realizaron votaciones menores para tema del nitrato y la política de desarrollo (tal como ferrocarriles, inmigración, etc.). Los temas individuales más importantes en las votaciones nominales fueron las acusaciones contra ministros anteriores o activos, que sumaron un gran número en las votaciones de 1864 y 1872.

La participación en las votaciones nominales era alta. En promedio, votaban 77 diputados y 29 senadores. En 1868 la participación fue significativamente menor con 71 diputados y 22 senadores¹³, sin embargo, estas cifras no confirman que los congresistas participaran regularmente en las votaciones nominales. Debido a la gran fluctuación, casi un cuarto de los senadores y poco menos de un tercio de los diputados estuvieron ausentes en más del 50 por ciento de votaciones nominales durante sus respectivos períodos legislativos. En efecto, solo una minoría participó regularmente en las votaciones nominales. Eso quiere decir que menos del 40 por ciento de los senadores y poco más de un tercio de los diputados participaron en por lo menos 80 por ciento de las votaciones nominales de sus períodos legislativos.

Sin la presencia de los miembros sustitutos del Congreso, el trabajo congresal habría sido difícil o incluso imposible, pues a pesar de que no se requería una cantidad mínima para ninguna votación, habría sido ridículo realizarlas con solo diez o veinte participantes. No habría sido ilegal votar de esta manera, pero a los ojos del público, el Congreso habría perdido su legitimidad política para hacer leyes. Así es como los miembros sustitutos garantizaban la continuidad y legitimidad institucional. Sin embargo, la fluctuación no favoreció la formación de partidos políticos, porque dificultaba el trabajo continuo dentro de un grupo estable de hombres¹⁴. Como sabemos, varios congresistas se retiraban de las sesiones entre un período legislativo ordinario y uno extraordinario. No conocemos sus motivaciones, pero lo más probable es que las obligaciones en sus provincias de origen fueran de central importancia para este alejamiento. La composición nacional del Congreso fue entonces una de las razones más importantes para los cambios en su formación.

No tendría sentido hablar de partidos parlamentarios si no hubiera existido una disputa por los votos en el Congreso; y sería imposible analizar estos partidos sin considerar el alto número de votaciones nominales. En los períodos ordinarios y extraordinarios de 1860, 1864 y desde 1868 hasta 1879, hubo 207 votaciones nominales en la Cámara de Diputados y 132 en el Senado. Las dos cámaras votaron juntas en ocho ocasiones. Sin embargo, vamos a tratar estas ocho ocasiones como si las cámaras hubieran votado por separado. A pesar de que en algunos de estos

13 El período legislativo de 1860 y el Senado de 1864 no están incluidos en estas estimaciones debido al bajo número de votaciones en estos períodos.

14 Además debo decir que estadísticamente es imposible calcular la afiliación de alguien a un partido parlamentario si solo ha participado en tres, cuatro o cinco votaciones nominales.

períodos legislativos solo se llevó a cabo un reducido número de votaciones, en ocho períodos legislativos en la Cámara de Diputados y en seis períodos legislativos en el Senado se realizaron suficientes votaciones nominales como para analizarlas cuantitativamente.

Los votos usualmente eran muy disputados. Contando el porcentaje obtenido por «Sí» y «No», el resultado promedio en la Cámara de Diputados era de 71 a 29 y en el Senado de 75 a 25. Aproximadamente un tercio de los votos en la Cámara de Diputados puede describirse como muy disputado, ya que los votos «Sí» y «No» obtenían más del 40 por ciento cada uno, mientras que en el Senado solo un quinto de los votos era altamente disputado.

Contamos entonces con lo necesario para nuestro estudio: un número suficiente de votaciones nominales para realizar el análisis cuantitativo y un patrón de votación que demuestra la existencia de un conflicto político mediante votos opuestos. Nosotros probaremos que estos resultados no son la consecuencia del comportamiento individual más o menos caótico de congresistas independientes, sino más bien, y especialmente en lo que se refiere a la Cámara de Diputados, de la existencia de partidos parlamentarios relativamente unidos.

PATRONES DE VOTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En este artículo definiremos a los partidos parlamentarios como grupos de miembros del Congreso que votan de manera homogénea dentro de un período legislativo¹⁵. Generalmente, la duración de los partidos parlamentarios no abarcaba más de un período legislativo. Esto se debía a los cambios de congresistas causados por el retiro voluntario o por las elecciones llevadas a cabo cada dos años, las cuales renovaban un tercio de los escaños congresales. Para poder sobrevivir más de un período legislativo, el partido parlamentario tenía que formar parte de un partido político, que gracias a sus actividades, jugaba un papel importante en la esfera pública. Este era evidentemente el caso del Partido Civil, que analizaré más adelante.

En 1864 hubo tres partidos parlamentarios en la Cámara de Diputados (ver Tabla 1 para información estadística sobre los diferentes partidos en la Cámara de Diputados). Uno de ellos tenía 43 miembros, los otros ocho y seis, respectivamente. Estos 57 diputados sumaban dos tercios de todos los diputados con más del 50 por ciento de participación en las votaciones nominales¹⁶. Esa importante cuota de

15 Para obtener mayores detalles acerca de los métodos estadísticos empleados, ver Mücke (1998), pp. 350-355.

16 Las estimaciones sobre los partidos parlamentarios incluyen solo a aquellos miembros del Congreso que participaron en más del 50 por ciento de las votaciones nominales. No cabe duda de que los partidos parlamentarios tuvieron muchos más miembros considerando a todos congresistas que votaron por lo menos una vez. Por lo tanto, los porcentajes se refieren a aquellos que participaron en más del 50 por ciento de las votaciones nominales.

TABLA 1
PARTIDOS PARLAMENTARIOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1864-1878

Año	Partido	N° total miembros	% de todos los diputados*	% de diputados con más de 50% de participación	% promedio de diputados votantes	% de miembros de partidos parlamentarios
1864	1	43	33,9	50,6	55,1	75,4
	2	8	6,3	9,4	10,3	7,0
	3	6	4,7	7,1	7,7	14,1
	Total	57	44,9	67,1	73,1	100,0
1868	1	4	3,6	5,3	5,6	25,0
	2	12	10,7	16,0	16,9	75,0
	Total	16	14,3	21,3	22,5	100,0
1870	1	34	32,7	40,5	43,0	47,9
	2	11	10,6	13,1	13,9	15,5
	3	26	25,0	31,0	32,9	36,6
	Total	71	68,3	84,5	89,9	100,0
1872	1	60	48,8	74,1	78,9	88,2
	2	8	6,5	9,9	10,5	11,8
	Total	68	55,3	84,0	89,5	100,0
1873	1	33	32,0	48,5	42,9	53,2
	2	10	9,7	14,7	13,0	16,1
	3	11	10,7	16,2	14,3	17,7
	4	8	7,8	11,8	10,4	12,9
	Total	62	60,2	91,2	80,5	100,0
1874/5	1	25	14,9	30,1	31,6	52,1
	2	8	4,8	9,6	10,1	16,7
	3	15	8,9	18,1	19,0	31,3
	Total	48	28,6	57,8	60,8	100,0
1876	1	9	6,8	10,6	11,4	26,5
	2	8	6,0	9,4	10,1	23,5
	3	6	4,5	7,1	7,6	17,6
	4	6	4,5	7,1	7,6	17,6
	5	5	3,8	5,9	6,3	14,7
	Total	34	25,6	40,0	43,0	100,0
1878	1	44	33,8	55,7	56,4	60,3
	2	20	15,4	55,7	56,4	60,3
	3	9	6,9	11,4	11,5	12,3
	Total	73	56,2	92,4	93,6	100,0

* Todos los diputados son aquellos que participaron en al menos una votación nominal.

organización fue en gran medida trabajo del mayor de los tres partidos, cuyos 43 miembros fueron los responsables de la política antigubernamental en la Cámara de Diputados. El jefe del partido era el antiguo presidente José Rufino Echenique, quien para entonces presidía la Cámara de Diputados. Él también era el líder tradicional de los conservadores, mientras que la cabeza de los liberales, Ramón Castilla, había sido elegido como presidente del Senado. En 1862 estos dos *caudillos* opuestos habían encontrado un candidato para presidente del Perú, aceptable para ambas partes, Miguel San Román. Sin embargo, tras su temprana muerte, ambos vicepresidentes asumieron la Presidencia (primero Diez Canseco, luego Pezet), sin encontrar apoyo por parte de Echenique ni de sus seguidores. Once de las 24 votaciones nominales se referían a las acusaciones contra ministros durante el período presidencial de Diez Canseco y/o Pezet, y algunos de ellos estaban en el poder cuando estas acusaciones eran sometidas a votación. Se llevaron a cabo otras cinco votaciones nominales para lidiar con quejas generales o con prohibiciones concernientes al gobierno. En total, dos tercios de las votaciones nominales consistían en ataques políticos contra el gobierno. El partido de Echenique era el que generalmente ganaba las votaciones, de tal manera que se puede decir que la Cámara de Diputados era abiertamente opuesta al gobierno. La debilidad de Pezet se aprecia en el pequeño número de diputados que votaron homogéneamente a favor de su gobierno. De hecho, solo uno de los dos partidos pequeños apoyó a Pezet durante todo el período legislativo y el otro comenzó a apoyarlo solo a mitad de este período. La fuerte e incluso obstruccionista oposición a Pezet y el limitado apoyo que él recibió en la Cámara de Diputados anticiparon claramente su caída un año después, sin embargo, eso no significa que él haya sido derrocado por los conservadores, por el contrario, el nuevo presidente, Prado, era un liberal (aunque enemigo del antiguo presidente liberal Castilla, quien murió en una revolución contra Prado). Aún así, esta es una clara evidencia de que el poder político de Pezet era muy limitado en 1864.

Después de la revolución de Balta contra Prado, el Congreso de 1868 no era el mismo de cuatro años atrás. En 1864 no había ningún partido parlamentario importante y los partidos parlamentarios solo sumaban aproximadamente un quinto de todos los diputados que participaron en más del 50 por ciento de las votaciones nominales. Grupos tan pequeños no tenían un real impacto en las votaciones nominales. 1868 fue un período legislativo con un patrón de votación mucho más individual que el de 1864, lo cual evitó que el Congreso emergiera otra vez como un partido opuesto al Poder Ejecutivo. La limitada importancia política del Congreso en 1868 puede ser el motivo para la reducida participación en las votaciones nominales de este año, que definitivamente representó la tasa de participación más baja de todos los períodos analizados en este artículo. Aún así, la falta de fuertes partidos parlamentarios no debe confundirse con la falta de conflictos políticos. Los votos en 1868 eran muy disputados. De hecho, casi 50 por ciento de las votaciones

nominales habían obtenido más del 40 por ciento de votos «Sí» y «No». Sin embargo, no había ningún conflicto que llevara a la formación de grupos claramente diferenciados.

El patrón de votación cambió completamente en 1870, debido a un conflicto que dividió a la elite política. En agosto de 1869 el gobierno había firmado un tratado que otorgaba a la casa mercantil francesa Dreyfus la concesión monopólica de la exportación del guano. De esta manera, los comerciantes peruanos perdían uno de sus negocios más lucrativos, ubicado en el centro de la economía exportadora nacional por muchos años. La oposición al tratado Dreyfus fue fuerte y se expresó claramente en el parlamento, mientras que los diputados gobiernistas cerraron filas. Tres partidos parlamentarios emergieron con un total de 71 diputados que representaban casi el 85 por ciento de los diputados que participaron en más del 50 por ciento de las votaciones nominales. De éstos, el partido más grande y el más pequeño apoyaron al gobierno, mientras que el tercero se opuso a él.

Este es el primer período legislativo que analizaremos en este artículo, donde tanto el gobierno como la oposición fueron apoyados por partidos parlamentarios en la Cámara de Diputados. El conflicto originado a partir del tratado Dreyfus dividió al gobierno y a la oposición en el parlamento, y esta división repercutió en todos los votos del período legislativo. Estadísticamente las votaciones para el tratado Dreyfus no jugaron un rol decisivo en la formación de partidos, pues el conflicto entre el gobierno y la oposición no tuvo su única raíz en este tratado. La oposición expresaba la voluntad de la nueva burguesía costeña de participar más activamente en política y de evitar que los *caudillos* militares siguieran tomando medidas que afectaran sus intereses financieros. El período legislativo de 1870 fue el comienzo de una política burguesa (algunos académicos la llaman oligárquica) organizada e independiente. El antagonismo entre la oposición y el gobierno en la Cámara de Diputados constituyó el prelude para la disputada campaña electoral que derivó en una movilización nacional de las fuerzas de oposición en 1871/1872¹⁷.

El resultado de las elecciones de 1871/72 es conocido. Manuel Pardo se convirtió en el primer presidente civilista del Perú y en la primera persona en ganar una elección presidencial a la que el gobierno se oponía. La movilización política alcanzó su clímax con un golpe militar que trató de evitar que Pardo asumiera el poder. El Congreso (incluidos los opositores de Pardo) declaró el golpe como ilegal unánimemente, y los militares fueron vencidos por un levantamiento popular bien organizado. Estos eventos tiñeron los períodos legislativos ordinarios y extraordi-

17 En la década de 1870 se pensaba que el nitrato podría reemplazar al guano como el producto más importante de la economía peruana. Aún así, no jugó un papel tan importante como el guano en el conflicto político. Esto se debió principalmente a la falta de una oposición bien organizada frente a la burguesía costeña. En el Congreso, la política del nitrato no era el tema principal de la agenda política. Solo seis votaciones nominales acerca de la política del nitrato tuvieron lugar en la Cámara de Diputados y solo cinco en el Senado entre 1868 y 1879.

narios de 1872 y 1873. En 1872, el partido pro-gubernamental en la Cámara de Diputados tenía 60 miembros, lo que suma casi tres cuartos de los diputados que participaron en más del 50 por ciento de las votaciones nominales, mientras que la oposición, compuesta por un grupo de ocho personas que votaron consistentemente contra la mayoría, era muy débil. Los temas más importantes que se sometieron a votación nominal en 1872 fueron acusaciones contra los ministros del presidente anterior, Balta. En varias sesiones la Cámara de Diputados se asemejó más a una corte de justicia, pues a pesar de que un tercio del Congreso se había renovado tras las elecciones de 1871/72, el partido probaltista de 1870 había prácticamente desaparecido. La razón puede haber sido la movilización política en 1871/72 que indujo a muchos seguidores de Balta a cambiar de bando y la tendencia de algunos congresistas de votar siempre según la mayoría parlamentaria.

El patrón de las votaciones de 1873 fue parecido al de 1872 en varios aspectos. La oposición seguía siendo débil y la Cámara de Diputados continuó apoyando al presidente Pardo. Pero los seguidores de Pardo se dividieron en diferentes facciones, ya que a pesar de apoyar a su presidente, no coincidían en muchos temas. Así es como una vez que los turbulentos años de 1869 (tratado Dreyfus) y 1871/72 (elecciones y golpe militar) fueron parte del pasado, los seguidores de Pardo no pudieron mantenerse unidos. La desintegración del movimiento pardista continuó en 1874/75, pues solo 33 diputados pertenecían a uno de los dos partidos parlamentarios que apoyaban a Pardo y la oposición se iba recuperando lentamente. En efecto, la cantidad de diputados en el partido opuesto al gobierno prácticamente se había duplicado. Si uno toma en cuenta la primera mitad de la década de 1870, es evidente que Pardo no consiguió establecer un partido fuerte que lo apoyara ininterrumpidamente. Por el contrario, la cúspide del movimiento pardista tuvo lugar durante las elecciones de 1871/72 y el período legislativo de 1872. Desde entonces el movimiento comenzó a desintegrarse. El Partido Civil, como más adelante se llamó al movimiento pardista, no emergió a comienzos de la década de 1870 como un partido político fuerte y constante, por el contrario, en la Cámara de Diputados el poder del Partido Civil (nombre que daremos a los partidos parlamentarios que apoyaron a Pardo) declinó de manera constante.

EL SENADO

Los partidos parlamentarios no tuvieron mucha importancia en el Senado, porque el patrón de política del Senado difería de aquel de la Cámara de Diputados. Ya he mencionado que solo 132 votaciones nominales se realizaron en el Senado en 1860, 1864 y desde 1868 hasta 1879, mientras que durante el mismo período tuvieron lugar 207 elecciones nominales en la Cámara de Diputados. La razón principal para esta diferencia fue que el Senado no sometió a votación tantas acusaciones contra ministros como sí lo hizo la Cámara de Diputados. El Senado estaba mucho

más interesado en cuestiones «técnicas», tales como la política guanera y la construcción de ferrocarriles. Una segunda diferencia importante fue la participación de los senadores en las votaciones nominales. Los senadores formaron un grupo menor y más elitista que los diputados. El Senado sumaba solamente un tercio de los miembros de la Cámara de Diputados, por lo tanto, solo 29 personas en promedio participaron en las votaciones nominales. Este porcentaje constituía aun así una tasa de participación más alta que la de la Cámara de Diputados (68 por ciento versus 62 por ciento)¹⁸.

El carácter de la política senatorial no favorecía la formación de partidos parlamentarios. En promedio, los partidos se formaron solo con 45 por ciento de los senadores que votaron en más del 50 por ciento de las votaciones nominales, mientras que en la Cámara de Diputados esta cifra ascendía a 67 por ciento. Solo en un período legislativo (1873, período legislativo extraordinario) existieron partidos parlamentarios claramente opuestos, pues uno apoyaba al gobierno y el otro se le oponía. En todos los otros períodos legislativos o bien solo existía un partido parlamentario (como en 1872 y 1874/75), o bien ambos partidos apoyaban al gobierno (1870) o se oponían a él (1876). Entonces podemos decir que los partidos parlamentarios en el Senado no expresaron el conflicto político entre oposición y gobierno (con la excepción de 1873).

El Senado tenía más independencia frente al poder gubernamental que la Cámara de Diputados. En 1872 y 1876, cuando nuevos presidentes asumieron el poder, el Senado mantuvo el patrón de votación del período legislativo anterior. Mientras que en 1870 y 1874/75 el Senado apoyó al gobierno, en 1872 y 1876 éste se opuso a él. En 1872 el patrón de votación independiente de los senadores se expresó claramente. En efecto, las elecciones presidenciales, el golpe militar y el levantamiento popular habían reforzado el movimiento pardista de tal manera que éste podía ganarse congresistas indecisos e incluso opuestos en la Cámara de Diputados, y como consecuencia la Cámara de Diputados comenzó a presentar acusaciones contra los ministros del presidente anterior, Balta, con una abrumadora mayoría. Sin embargo, el Senado solo aceptó la acusación de cuatro de los veinte ministros. Como un tercio de los escaños habían sido renovados en las elecciones de 1871/72 para ambas cámaras, el diferente patrón de votación demostró que muchos senadores que habían apoyado a Balta en el pasado no habían cambiado de opinión. Además, no era fácil ganarse el voto de un senador en corto plazo.

El antagonismo entre los patrones de votación del Senado y de la Cámara de Diputados se debió probablemente a la diferencia de estatus político y socioeconómico de los senadores y diputados promedio. Usualmente, los senadores tenían una posición más alta en la jerarquía social que los diputados. Como

18 El total al que esta cantidad se refiere es a todos los senadores y diputados respectivamente que votaron nominalmente en por lo menos una oportunidad.

consecuencia, los primeros eran más independientes que los segundos. Manuel Costa, uno de los más grandes terratenientes del departamento andino de Puno, ha descrito la manera como los diputados recibían instrucciones. Cuatro meses antes de comenzar el período legislativo, Costa escribió a Pardo (líder del Partido Civil) acerca de los diputados Valdez y Eduardo: «... me he reducido a llamarlo [Valdez, U.M.] para que venga aquí [a mi hacienda Chañocahua, U.M.] de donde saldrá bien convencido. Igual cosa sucederá con Eduardo...»¹⁹ Costa ya había escrito a Eduardo: «... que no se separará de todo lo que le dijeran Carranza y Manzanares y que siempre se guiase de los consejos y opiniones que le diera Boza; así me lo ha ofrecido.» Las tres personas arriba mencionadas eran líderes importantes del Partido Civil. Costa utilizó su posición social en su provincia natal de Puno para influenciar en el comportamiento político de los diputados de las provincias de este departamento. Habría sido imposible hacer lo mismo con personas de su estrato social. En primer lugar, los miembros de familias como San Román o Quiñones no hubieran aceptado instrucciones de Costa, porque para ellos, nadie tenía derecho de decirle a un San Román o a un Quiñones lo que tenía que hacer. En segundo lugar, habría sido un insulto decirle a un San Román a un Quiñones que siga las instrucciones de Carranza por ejemplo, ya que Carranza no era un gran hacendado, sino un intelectual y director periodístico. Mientras que los diputados podían ser presionados para apoyar a cierto movimiento político, los senadores actuaban tan independientemente como estaban acostumbrados a hacerlo fuera del parlamento.

EL SURGIMIENTO DEL PARTIDO CIVIL

En la siguiente parte describiré detalladamente al partido parlamentario más exitoso de la segunda mitad de la década de 1870: el Partido Civil. La historia de este partido es usualmente relatada de una manera muy personalista: después de describir su fundación durante la campaña electoral de 1871/72, se pasa a analizar el gobierno del presidente Pardo, para finalmente interpretar su exilio en 1877 y su muerte en 1879 como el declive del partido (McEvoy 1997; Miró Quesada Laos 1957). Sin embargo, si nos centramos en la historia parlamentaria, hay otra versión que contar.

En 1875, el movimiento de Pardo (todavía no denominado Partido Civil) entró en crisis. El presidente Pardo quería que Prado sea su sucesor, pero muchos de sus seguidores preferían apoyar a un hombre de su movimiento para las elecciones presidenciales de 1875/76. Con el apoyo del presidente Pardo, Prado ganó las elecciones contra Montero, uno de los seguidores más distinguidos de Pardo²⁰.

19 Archivo General de la Nación (Lima), *Colección Cartas de Manuel Pardo* [AGN-D2], 14-931, Carta de Manuel Costa a Manuel Pardo, 29 de marzo de 1878.

20 Para la campaña de Montero ver: *El Comercio*, 12 de julio de 1875 (edición mañanera), p.1; 9 de setiembre de 1875 (edición de la tarde), p.3; 3 de octubre de 1875 (edición de la tarde), p.3. Para el

Hasta la guerra con Chile en 1879, los seguidores del antiguo presidente Pardo estaban divididos entre enemigos y amigos del presidente Prado, y en 1876, primer período legislativo con el nuevo presidente, los seguidores de Pardo se dividieron en tres partidos parlamentarios diferentes. En total, sumaron menos del 30 por ciento de todos los diputados que emitieron su voto en más del 50 por ciento de las votaciones nominales. Un pequeño grupo del movimiento pardista opuesto a Prado intentó derrocar al nuevo presidente con un golpe de Estado en 1877, sin embargo, no fueron apoyados ni siquiera por su propio movimiento y fracasaron. A pesar de que el antiguo presidente Pardo se opuso al golpe, se vio obligado a abandonar el país.

Fue en este momento crucial cuando un tercio del Congreso debía ser elegido. Éstas fueron las primeras elecciones que se llevaron a cabo con el nuevo presidente Prado y estaba claro que él utilizaría su poder para darle la victoria a sus seguidores. Como consecuencia, algunos líderes distinguidos del movimiento de Pardo propusieron abstenerse de presentar candidatos en Lima, pero Montero presionó para presentar sus candidatos en todo el país. Se estableció un comité llamado *Junta directiva* y desde su primera mención pública en el diario *El Comercio* se difundió el nombre de Partido Civil²¹. Hasta ese momento el movimiento del antiguo presidente Pardo no había sido oficialmente llamado Partido Civil, pues usualmente se hacía referencia a él como *Partido Pardo* o como *Sociedad Independiente Electoral* (el nombre del club electoral de Pardo en 1871/72). Desde 1877 en adelante, Partido Civil y *civilismo* fueron sus denominaciones más populares. Más adelante, estos términos fueron utilizados para los años anteriores a 1877, a pesar de que los contemporáneos habían preferido generalmente otros nombres. La transformación de términos indica que hasta 1877 el movimiento fue visto como seguidor de un líder (Pardo), pero aquel que comienza en 1877 era considerado una asociación de hombres unidos por su espíritu civil.

Las campañas electorales en la década de 1870 eran muy costosas. El alto precio de las campañas hacía difícil encontrar candidatos capaces de financiarlas por su cuenta. En Lima, por ejemplo, se estimaba que cinco candidatos para el Congreso necesitaban un total de aproximadamente 60 mil soles para sus campañas. Esta era una suma muy elevada considerando que era un hecho que el gobierno trataría de impedir la elección de personas opuestas al presidente. Por esta razón los líderes del Partido Civil decidieron que el partido pagaría la mitad

apoyo del Partido Civil a Prado ver: *El Comercio* del 6 de julio de 1875 (edición de la tarde), p.2. Para el apoyo de Pardo a Prado, ver los cambios de prefectos que reemplazaron a los opositores de Prado por algunos de sus amigos. *El Peruano*, 8 de mayo de 1875, p.337; 18 de agosto de 1875, p.54.

21 Para el debate interno del partido y el acto de fundación de la *Junta Directiva*, ver AGN-D2, 46-3051, Cartas de Manuel María del Valle a Manuel Pardo, 4 de agosto; 8 de agosto; 22 de agosto; 25 de agosto de 1877.

de la cantidad necesaria y que el resto sería dividido entre tres de los cinco candidatos –dado que los otros dos no eran capaces de asumir tal gasto²². Podemos distinguir entonces dos tipos de candidatos: El primero, que pagaba por su campaña electoral con fondos propios, y el segundo, que no podía costear su propia campaña electoral, por lo cual ésta era asumida por el partido y/o por miembros del mismo. Como resultado, era probable que el segundo tipo de candidato no pudiera actuar tan independientemente en el Congreso como el primero.

La *Junta directiva* fue creada para organizar la campaña electoral en Lima. El comité había ganado tanta influencia que comenzó a coordinar las campañas electorales en todos los departamentos y provincias donde las elecciones se llevarían a cabo. El comité se reunía diariamente en las oficinas del periódico liberal *El Nacional*²³, y creó una manera completamente nueva de hacer campaña electoral, ya que antes las campañas habían sido organizadas por líderes políticos individuales o por el presidente, quien aprovechaba la administración pública y las fuerzas armadas para apoyar a sus seguidores. En 1877 la oposición pudo organizarse, a pesar de que no logró centrarse en un solo líder (como en las elecciones presidenciales). Podemos decir entonces que la fundación del Partido Civil se remonta a la campaña electoral de 1871, aunque su existencia comienza en 1877.

Las elecciones de 1877 fueron tan caóticas como todas las anteriores. En varios distritos electorales muchos candidatos alegaban haber ganado el mismo escaño. Según la ley, el Congreso debía decidir quién había sido legalmente elegido. Consecuentemente los candidatos intentaron ganarse a miembros del Congreso tras las elecciones, pero ésta no era una tarea fácil. En primer lugar, el dinero jugaba un rol importante. Los líderes del Partido Civil, por ejemplo, querían evitar que sus amigos políticos pudieran sentir alguna «necesidad... de venderse»²⁴. Incluso el presidente de la Cámara de Diputados esperaba que los líderes del partido le paguen, a pesar de que él siempre había sido un seguidor de Manuel Pardo²⁵. En febrero el comité comenzó a recolectar «aportaciones voluntarias de los amigos del partido»²⁶ y en abril el partido ya contaba con una fortuna de aproximadamente tres mil soles. En las semanas anteriores a la deliberación congresal sobre las elecciones, tanto el presidente Prado como el Partido Civil invitaron a los miembros del Congreso a banquetes. Los líderes del partido eran los encargados de

22 Los candidatos ricos fueron Manuel Candamo, José Unanue, Ignacio de Osma (más adelante Osma fue reemplazado por Felipe Varela y Valle). El partido financió las campañas de Juan Ignacio Elguera y Ramón Ribeyro. AGN-D2, 46-3051, Cartas de Manuel María del Valle a Manuel Pardo, 22 de agosto; 25 de agosto; 6 de octubre; 10 de octubre de 1877. Ver también Martín (1978), p.29.

23 AGN-D2, 46-3051, Carta de Manuel María del Valle a Manuel Pardo, 1 de setiembre de 1877.

24 *Ibídem*, 5 de diciembre de 1877.

25 *Ibídem*, 03.07.1878 y AGN-D2, 36-2488, Carta de José de la Riva-Agüero a Manuel Pardo, 28 de julio de 1878.

26 AGN-D2, 46-3051, Carta de Manuel María del Valle a Manuel Pardo, 13 de febrero de 1877.

organizar tales banquetes para los congresistas de lunes a sábado. Dado que los banquetes organizados por Prado y el Partido Civil tenían lugar al mismo tiempo, uno podía calcular fácilmente su influencia en el Congreso contando el número de congresistas presentes. El líder partidario del Valle informó orgulloso al exiliado Prado que a sus banquetes asistían más parlamentarios que a los del presidente Prado²⁷.

En la mañana del primer día de asamblea de los dos tercios restantes del Congreso, el líder partidario José de la Riva Agüero visitó a todos los congresistas del partido para asegurarse de que no se quedarían en casa «a pesar de todas las ofertas e intimidación por parte del gobierno»²⁸. Sin embargo, la presencia de miembros del partido no significaba automáticamente que el partido ganaría votos para los futuros parlamentarios. Era deber de los líderes del partido asegurarse que sus seguidores votaran de acuerdo a la línea partidaria. Por eso decidieron hacer votaciones dentro del partido antes de tomar cualquier decisión en el Congreso y cada miembro del partido debía prometer que votaría según la decisión interna del partido²⁹. A pesar de que este procedimiento demostró ser muy útil para ganar mayoría en ambas cámaras del Congreso, el conflicto interno del Partido Civil entre las facciones anti y propardistas no había terminado. Estos conflictos imposibilitaron la elección de candidatos de Lima para el Congreso, y el Senado anuló las elecciones en esta ciudad. Con el propósito de garantizar la unidad de su partido, los líderes civilistas decidieron establecer un comité en agosto que resolvería los conflictos internos de manera que éstos no afectaran las votaciones en el Congreso: «Habrà un comité encargado del estudio de todos los asuntos, que en el seno de las cámaras y ~~fuera de ellas~~ [sic] se refieran a nuestra causa política, para ilustrar nuestras resoluciones y regularizar nuestros procedimientos»³⁰.

En 1878 el Partido Civil era la fuerza más importante en la Cámara de Diputados. Estaba dividido en dos partidos parlamentarios. El más grande tenía 44 miembros, que representaban más del 50 por ciento de todos los diputados que votaron en más del cincuenta por ciento de las votaciones nominales. Este partido parlamentario era claramente opuesto al presidente Prado. El más pequeño contaba

27 *Ibidem*, 10 de julio de 1878.

28 AGN-D2, 36-2488, Carta de José de la Riva-Agüero a Manuel Prado, 13 de julio de 1878.

29 «...todos convinieron antes en que [en el Congreso, U.M.] se votaría unánimemente por el que obtuviera mayoría [en la votación interna del partido, U.M.]» AGN-D2, 46-3051, Carta de Manuel María del Valle a Manuel Prado, 10 de agosto de 1878. «Se designarán las candidaturas, comprometiéndose todos [todos los miembros del partido en el Congreso, U.M.] a votar unánimemente por aquellos que reúnen la mayoría [en la votación interna del partido, U.M.]». AGN-D2, 36-2488, Carta de José de la Riva Agüero a Manuel Prado, 23 de julio de 1875. Obsérvese que ambos autores utilizan la palabra «unánimemente».

30 AGN-D2, 46-3051, Carta de Manuel María del Valle a Manuel Prado, 24 de agosto de 1878. Los líderes del partido decidieron anular la frase «y fuera de ellas», porque, según se dijo, los comités partidarios ya existían para asuntos no congresales.

con 20 miembros, es decir, aproximadamente un cuarto de todos los diputados que participaron en más del cincuenta por ciento de las votaciones nominales. Este grupo no se oponía a Prado de una manera tan evidente como el primero. Por ejemplo, votó en contra de las acusaciones de algunos de los ministros de Prado. Sin embargo, los dos grupos generalmente votaban de la misma manera, constituyendo así una mayoría abrumadora. El tercer grupo fue un movimiento independiente no gobiernista, en el cual se podían encontrar conservadores y liberales.

En 1878 el carácter de la Cámara de Diputados fue realmente excepcional. En primer lugar, la cámara se opuso claramente al gobierno. En ninguno de los períodos legislativos analizados hubo tantos diputados opuestos al gobierno como en 1878. En 1864, por ejemplo, la mayoría en la cámara no apoyó al presidente de ese entonces, pero solo el 60 por ciento de todos los diputados votantes en más del cincuenta por ciento de las votaciones nominales pertenecían a la oposición, mientras que en 1878 más del 80 por ciento pertenecían a ésta. En segundo lugar, los dos partidos parlamentarios más importantes no estuvieron organizados por un líder, sino por un grupo de líderes que no siempre concordaban en temas importantes. Por otro lado, en 1864 el antiguo presidente Echenique era presidente de la Cámara de Diputados y líder del partido parlamentario más importante, mientras que en 1878 cuando el antiguo presidente Prado estuvo en Chile (hasta septiembre), el partido parlamentario más importante se opuso a su política propradista. Las elecciones de congresistas y las votaciones en el Congreso habían forzado al partido a adoptar medidas que convirtieron al Partido Civil, partido personalista, en un partido político.

DEBATE SOBRE EL ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En la segunda mitad de la década de 1870, los diputados comenzaron a tratar los cambios que habían ocurrido en su cámara con la formación del Partido Civil. La oposición a la política partidaria en el parlamento no encontró mejor expresión que un debate acerca de las acusaciones contra dos ministros del presidente Prado. El Partido Civil acusaba a estos ministros en el poder por actos ilegales, por lo tanto, el Congreso intentó entablar un juicio a ambos. Sin embargo, la supuesta ilegalidad de sus actos no parecía ser la verdadera razón de sus acusaciones, pues éstas se levantaron simplemente para obstaculizar la toma de decisiones políticas que no encontraban aprobación en el Partido Civil.

Los diputados que defendían a los dos ministros comparaban su comportamiento al de algunos ministros del antiguo presidente Prado. Ellos concluyeron que si los ministros del presidente Prado iban a ser acusados, entonces los ministros del ex presidente Prado debían ser acusados también. Esto no sucedió así y entonces se dijo que las acusaciones contra los ministros de Prado eran el resultado de un «interés partidario». Los defensores de los ministros de Prado concluyeron que los dipu-

tados, llamados *civilistas*, estaban usando criterios distintos para juzgar a los ministros de Pardo y Prado (*Diario de los debates* 1878, vol. 2, p. 456-7). Así, cuando un miembro del Partido Civil invitaba a sus opositores a acusar a uno de los ministros de Pardo si así lo deseaban, ellos respondían que debía estar «bromeando», ya que las acusaciones contra los ministros de Pardo nunca serían aceptadas en la Cámara de Diputados, «... conociendo como se conoce la índole de las mayorías parlamentarias de antes y de ahora, que se han disputado el aplauso ciego y frenético de cuanto hizo y pensó hacer el Gobierno civil». Se decía que la «uniforme y compacta mayoría» del Partido Civil impediría cualquier acusación contra los ministros del ex presidente Pardo (*Diario de los debates* 1878, vol. 2, pp. 484, 500).

Los defensores de los ministros de Balta en 1872 utilizaron diferentes argumentos. Ellos habían dicho que los intereses políticos eran el real motivo tras las acusaciones, pero no mencionaron la política partidaria ni el interés de una «uniforme y compacta mayoría». En 1878 este argumento era novedoso. En 1872 el punto más importante que se planteó fue la diferencia entre el bien común por un lado y los intereses personales y políticos por el otro, mientras que en 1878 la política partidaria era vista como una enemiga del bien común.

No nos debe sorprender entonces que los miembros del Partido Civil tuvieran otra opinión. Su punto de vista está muy bien expresado en el temprano debate del período legislativo de 1878. En julio, el Partido Civil había ganado casi todos los votos de las elecciones anteriores. La elección de los miembros del Partido Civil era usualmente aceptada, mientras que la elección de los opositores del Partido Civil era declarada ilegal. Como resultado, los adversarios del Partido Civil comenzaron a movilizarse contra el Congreso, pues querían convocar un plebiscito para poder disolverlo. La reacción del Partido Civil fue emitir una resolución congresal que defendía la política del Congreso y del Partido Civil.

El conflicto principal queda manifiesto en la primera frase de la resolución: «Tiempo hace que se procura inculcar en las masas populares la funesta idea de que el Congreso representa, no los altos intereses del país, sino los de un partido...» (*Diario de los debates* 1878, vol. 1, p.85). Se decía que esta idea era equivocada, pues debido a que el Congreso era elegido de la manera legalmente prescrita, su composición no dependía de la voluntad de un partido, sino de la de la gente. La resolución establecía que era ilógico argumentar que el Congreso había evaluado las elecciones precedentes de manera injusta, porque el mismo Congreso había evaluado la elección presidencial de Prado. En la resolución, la existencia de partidos no era vista como una obstrucción, sino como una parte substancial de la democracia: «Los diversos intereses sociales y la distinta manera de realizarlos, dan lugar a la existencia de los partidos, que luchan por asumir la dirección de los negocios públicos; y en medio de esa lucha constante que es la vida de los pueblos democráticos, solo puede imperar la voz de las mayorías. [...] La existencia de diversos partidos no es ciertamente una calamidad para el país, sino, antes bien, el síntoma de que late vigorosa en sus entrañas la vida republicana...» (*Diario de los debates* 1878, vol. 1, p.86).

Se argumentaba que un partido político solo podría ganar la mayoría en el Congreso si representaba los intereses de la mayoría. Eran las elecciones las que decidían qué partido representaba la voluntad de la mayoría y nadie debía temer la dominación de un partido, porque todas las oficinas públicas estarían ocupadas solo por períodos limitados. Por lo tanto, las personas que traicionaran la voluntad de la nación serían reemplazadas rápidamente. Según la resolución, éstas eran las razones por las que los grupos minoritarios no podían cuestionar a las instituciones democráticas. Ellos tenían el derecho a propagar sus ideas y ganar partidarios, y tal vez algún día serían mayoría. Sin embargo, al ser minoría, ellos no podían elegir a las personas que dirigirían los asuntos nacionales y como consecuencia, no podían ejercer influencia sobre el Estado. Es por eso por lo que la minoría no gozaba del derecho de convocar a un plebiscito.

En la resolución, se describe al Congreso como un poder independiente del Estado que no se opone al gobierno. La autonomía de los tres poderes es considerada fundamental, y la aceptación de la independencia del Ejecutivo, Legislativo y Judicial es vista como condición básica para la existencia de un Estado y un orden constitucional, y debe ser común a todos los ciudadanos pese a las diferencias políticas. Si alguien cuestiona la independencia del Legislativo, la existencia del Estado se ve en peligro. «Así como la desunión de los pueblos arruina a los estados, y la de los hombres mata a los partidos, así la de los poderes públicos abre la tumba de las libertades constitucionales» (*Diario de los debates* 1878, vol. 1, p. 87).

Según la resolución, no existe la democracia sin partidos, ni Estado sin la aceptación de un orden constitucional. Esta interpretación fue realmente nueva, pues no reconocía ningún interés público independiente de intereses partidarios o personales. Mientras que los opositores del Partido Civil sostenían que un partido no podía representar a la nación, los miembros del Partido Civil declaraban que una mayoría legalmente constituida sí podía hacerlo, y que además no había otra manera de representar a la nación, pues todos los otros caminos destruirían su unidad. A pesar de que la política partidaria no había sido aceptada por todos los miembros del Congreso, una nueva idea de política había nacido en el Perú. La idea del *bonum commune* fue reemplazada por la idea del pluralismo.

CONCLUSIÓN

Lo que este artículo demuestra es que el Congreso fue una institución importante para la política decimonónica del Perú y merece más atención. Sería un error describirlo como un tipo de club social donde los hombres mayores se reunían para mostrarse en público y dar discursos sin importancia. Esta definición corresponde a un lenguaje antidemocrático (de la izquierda o la derecha), que no guarda relación con las realidades históricas. En el Congreso se reunían hombres de todas las

partes del país. Para muchos de ellos involucrarse en política implicaba un sacrificio material e incluso la prisión, sin mencionar que su compromiso también estaba relacionado con intereses personales. No nos cabe duda de que la política nacional no era tarea fácil, sino un negocio duro y muchas veces peligroso.³¹ Los miembros del Congreso pertenecían a la elite socioeconómica y política del país, sin formar parte de un pequeño círculo oligárquico. Ellos venían de todos los rincones del Perú y conocían el país muy bien, o tan bien como las personas de clases sociales más altas eran capaces de conocer las realidades sociales.

Los miembros del Congreso no eran políticos profesionales. Ellos tenían que combinar actividades políticas y privadas, y debemos tener eso en mente al analizar su participación en el Congreso. Pocos parlamentarios tomaban la palabra en el Congreso, sin embargo, la participación en las votaciones nominales era relativamente alta. En todos los períodos legislativos, un alto número de congresistas participaron regularmente³², pero también hubo algunos que tuvieron una asistencia irregular en el Congreso o que dejaron de ir a las sesiones durante un período legislativo. Ellos fueron reemplazados por sus substitutes, y así garantizaron la continuidad institucional.

El Congreso jugó un papel importante en el conflicto político. En efecto, las votaciones nominales generalmente eran disputadas y expresaban el conflicto político dentro de esta institución. Con pocas excepciones, no hubo votaciones nominales que no dividieran al Congreso en dos facciones opuestas. Un gran número de votaciones fue altamente disputado con más del 40 por ciento de miembros votando «Sí» y más del 40 por ciento votando «No». En la Cámara de Diputados un tercio de los votos fue muy disputado, mientras que los senadores se preocupaban más por sellar compromisos. Esto se debía al carácter del Senado, donde los parlamentarios eran más independientes que los diputados, y por lo tanto, podían elegir una posición neutral más fácilmente.

El patrón de votación en la Cámara de Diputados no puede entenderse sin tomar en cuenta su relación con el gobierno. En la mayoría de casos, los partidos parlamentarios eran o pro o antigubernamentales. La oposición trataba de utilizar al parlamento como herramienta para obstruir las políticas de gobierno, negándose a autorizar leyes importantes sobre finanzas y guano, y entablando juicios a ministros, además de la propaganda política normal. Hasta el surgimiento del Partido

31 En 1878 se esperaba que el gobierno evitara que los congresistas del Partido Civil viajaran de sus provincias a Lima. Por lo tanto, los líderes de los partidos recordaron a los miembros del Congreso que solo debían viajar en grandes grupos y se organizaron comités que acompañarían a los congresistas mientras viajaban. AGN-D2,46-3051, Cartas de Manuel María del Valle a Manuel Pardo, 6 de julio; 10 de julio de 1878; 36-2488; Carta de José de la Riva-Agüero a Manuel Pardo, 10 de julio de 1878.

32 Sin la participación regular de un significativo número de miembros del Congreso, el análisis cuantitativo de las votaciones nominales no hubiera sido posible.

Civil, los partidos parlamentarios emergían y se disolvían en una asamblea legislativa y no existía una organización que pudiera mantener su unidad de un período legislativo a otro. Esto cambió en los años de 1870 cuando el Partido Civil formó una organización para ganar las elecciones. Las sesiones tuvieron lugar desde julio hasta febrero y unos meses después comenzaron las campañas electorales (para reemplazar a un tercio del Congreso). Debido a que el mismo grupo de personas que organizaban el trabajo partidario en el Congreso, organizaban también el trabajo electoral, emergió un partido que trabajaba continuamente. A pesar de ello, hasta la mitad de la década de los 70, el Partido Civil se asemejó a los antiguos partidos parlamentarios en muchos aspectos³³. Los partidos parlamentarios que se opusieron al gobierno se comportaron de manera similar en 1864 y 1870. El partido parlamentario que apoyó al presidente Balta no difería mucho de los partidos parlamentarios que apoyaron al presidente Pardo. El Partido Civil no alteró la política de un día para el otro, sino que desarrolló un nuevo y muy eficaz estilo de hacer política adaptándose a los requerimientos de las elecciones y el parlamento. Este fue un proceso que tomó muchos años.

Las facciones, movimientos y partidos políticos en el Perú decimonónico generalmente son analizados como expresiones de la sociedad local, relaciones personales y/o clientelistas o como la realización de ideas políticas. Mi análisis no contradice estas conclusiones, a pesar de que yo no creo que las ideas políticas jugaron un papel crucial en la formación de alianzas políticas de corto plazo. Sin embargo, mi análisis demuestra que la política elitista no debería ser reducida al personalismo, clientelismo y sociedad local. La formación y acción de los partidos políticos nacionales estaban relacionadas con el Congreso. En él se reunía gente de todas las lugares del país, se hacían alianzas y se ponía a prueba la lealtad. Es cierto que la mayoría de hombres que aceptaban el cargo ya eran miembros de alguna facción política, pero también es cierto que para ingresar al Congreso debían hacer alianzas. En muchos casos es imposible afirmar si ellos hicieron alianzas para convertirse en miembros del Congreso o si llegaron a él debido a sus alianzas. Una alianza hecha en el Congreso (o hecha para ser miembro) probablemente ejerció gran influencia sobre la política local. La unión era muy importante, especialmente para los grupos opositores al gobierno.

Mientras que los presidentes utilizaban la administración pública, la policía y las fuerzas armadas para ganar las elecciones y toda clase de conflictos políticos, la oposición tendía a estar fragmentada. El Congreso era el lugar donde la oposición se unificaba, porque allí sus hombres se ponían en contacto y podían trabajar juntos. Sin la experiencia congresal, es probable que el Partido Civil no

33 Comparar con Mücke (1998) pp. 233f., donde recalco la novedad del partido parlamentario que más tarde se convertiría en el Partido Civil.

hubiese podido movilizar a tantos seguidores en las campañas electorales de 1871 y 1877, que dieron como resultado abrumadoras mayorías de las fuerzas opuestas al gobierno.

En las décadas de 1860 y 1870 el poder político nacional estaba estrechamente ligado al Congreso. El poder del presidente podía medirse por el apoyo del que gozaba entre los parlamentarios. La caída de Pezet y Balta fue anticipada por grandes partidos de oposición en el Congreso, mientras que el poder de Pardo se vio ilustrado en el apoyo abrumador que obtuvo en él. Eso no significa que el parlamento se encontraba en el origen del poder político, pero sí constituía la representación más importante de la elite política nacional. Por esta razón, los presidentes peruanos debían ganar apoyo parlamentario si querían mantener su posición política. La legislación del Congreso no debería ser considerada como su mayor contribución a la historia política, pues este tuvo gran importancia en la distribución del poder político. Ningún líder político nacional podía ignorarlo. Si lo hacía, dejaba de ser un líder político nacional.

[TRADUCCIÓN: FABIOLA AGUILAR ELEJALDE]