

El Poder Legislativo del Perú

José Matías Manzanilla (*)

Excmo. señor,
Señor Rector,
Señores:

EL 3 de AGOSTO de 1821, San Martín decreta que "asume por sí y ante sí, la suprema autoridad, para evitar los males prove-

(*) José Matías Manzanilla (Ica 1867-Lima 1947) tuvo una dilatada y fecunda actividad profesional, académica y política. Hizo sus estudios universitarios en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en donde optó el grado de Bachiller en Jurisprudencia (1890), Abogado (1891); así como el doctorado en Jurisprudencia y en Ciencias Políticas y Administrativas (1896). Regentó las cátedras de Economía Política (1895-1927), Legislación Económica del Perú (1896), Derecho Constitucional (1899) y Ciencia de las Finanzas (1899). Fue Diputado por la provincia de Huallaga (1896-1904), de Lima (1905-1908), e Ica (1909-1919) época en la cual fue autor principal de los primeros proyectos de legislación obrera. Ocupó altos cargos en las cámaras legislativas e integró la Junta de Gobierno que asumió el poder a la caída del Presidente Billingurst (1914). Fue Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas (1914-1920) y de la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales (1920-1927); fue también Decano del Colegio de Abogados de Lima (1918-1920 y 1943-1945); Rector interino (1924) y luego Rector titular de la Universidad de San Marcos (1927-1928 y 1930). Diputado por Ica ante el Congreso Constituyente (1931). Desempeñaba la cartera de Relaciones Exteriores y la Presidencia del Consejo de Ministros cuando fue asesinado el Presidente Sánchez Cerro (1933). Fue luego Ministro Plenipotenciario del Perú en Italia (1933-1939). Su vasta producción bibliográfica está compuesta fundamentalmente por ensayos breves, proyectos de ley y discursos políticos y parlamentarios repartidos en varios volúmenes.

El trabajo que se reproduce en esta oportunidad tiene la siguiente ficha: Universidad Mayor de San Marcos / El Poder Legislativo / del Perú / Discurso académico de apertura del año universitario de 1903 / por / J. M. Manzanilla / catedrático de la Facultad de Ciencias / Políticas y Administrativas / Lima / Imprenta La Industria / Desamparados n. 15 / 1903 / XXVII pp. La obra tiene anexo un editorial del diario El Comercio, y comentarios críticos publicados en el mismo diario, por Alberto Salomón y Francisco García Calderón Rey, y está precedido por la siguiente dedicatoria: "A Manuel Vicente Villarán, dedica este trabajo como manifestación de profunda amistad / El Autor". Posteriormente, el texto del discurso, aun cuando sin sus anexos, fue reproducido en los "Anales de la Universidad Mayor de San Marcos" (año universitario de 1903) Tomo XXI, Imprenta Liberal, Lima 1904, pp. 3-29. (Domingo García Belaunde).

nientes de convocar congresos antes de tener asegurada la independencia¹.

Las necesidades de la guerra; la imposibilidad de realizar elecciones en los departamentos ocupados por las tropas realistas² y de conseguir una asamblea capaz de organizar el país, habrían explicado la dictadura de San Martín. Sin embargo, el 20 setiembre del 22, inaugura el congreso constituyente, que dicta la constitución de 12 de noviembre del 23.³

Esos primeros ejemplos parecen inspirar la vida republicana del Perú.

Aunque la sensualidad del poder hubiera sido la estrecha aspiración de los caudillos revolucionarios, apresuráronse, siempre, a convocar congresos y a prometer la renovación de las instituciones o el restablecimiento de las anteriormente destruidas o violadas.

Cabría, pues, considerar como ley, o como manifiesta tendencia de nuestra vida política, la aparente devoción a las formas constitucionales y parlamentarias.

Bolívar pretende legitimar la autoridad personal y vitalicia de la

1 Le anima la misma idea al expedir el Estatuto Provisional de 8 de Octubre de 1821, en donde dice: "mientras existan enemigos en el país y hasta que el pueblo forme las primeras nociones del gobierno de sí mismo, yo administraré el poder directivo del Estado, cuyas atribuciones, sin ser las mismas, son análogas a las del poder ejecutivo y legislativo.

2 El Perú estaba dividido en los departamentos de Lima, La Costa, (o sea los partidos de Canta, Santa y Chancay) Trujillo, Tarma, Huaylas, Maynas, Huancavelica, Huamanga, Arequipa, Puno y Cuzco. En los cinco últimos departamentos, por estar ocupados por las tropas del Rey, no hubo elecciones y para suplirlas, se dictaron los decretos de 29 de junio, 28 de agosto y 3 de setiembre de 1822, conforme a los que, los naturales de los departamentos que residiesen en Lima, debían reunirse en la Universidad de San Marcos, a fin de elegir un diputado por cada grupo de cien individuos o por cada fracción que excediese de sesenta. Las fracciones inferiores a sesenta, debían agregarse a un grupo correspondiente a otro departamento.

3 El decreto de 27 de diciembre de 1821, sobre convocatoria a congreso, dispuso, en el artículo 2 que los objetos únicos de su reunión, "serán establecer la forma definitiva de gobierno y dar la constitución que mejor convenga al Perú. Los poderes que den los pueblos a sus diputados, se contraerán exclusivamente a estos objetos y serán nulos los que excedan de ellos". El congreso no se limitó a llenar las funciones de la convocatoria.

constitución del 26, derogada el 27.⁴

Un pronunciamiento de cuartel destituye a La Mar y entrega la presidencia a Gamarra, cuyo gobierno es legalizado por la existencia de congresos.

Para combatir a los revolucionarios, la Convención del 34 autoriza a Orbegozo a solicitar el auxilio del ejército boliviano.⁵

Aprovechando el pretexto, Santa Cruz invade el territorio y, para encubrir el poder personal, promueve la confederación Perú-boliviana; convoca el frustrado congreso de Arequipa; reúne las asambleas de Tapacará, Sicuani y Huaura y su congreso de plenipotenciarios de Tacna.⁶

Destruída la confederación, Gamarra no se adueña del poder militar e instala el congreso constituyente del 39.⁷

El desastre de Ingavi origina la anarquía, y, al medio de los combates, los caudillos ambiciosos y sedientos de predominio personal hablan de

4 El 10 de febrero del 25, resigna Bolívar la dictadura, pero el congreso le entrega, nuevamente el poder con el título de Libertador para que lo ejerciese hasta el año siguiente, en que debía reunirse la legislatura, la que no llegó a funcionar por haberlo impedido el Consejo de Gobierno, encargado del mando en ausencia de Bolívar. El Consejo y su presidente Santa Cruz, desautorizan la obra de los constituyentes del 23, legalmente en vigor, manifestando "que los resabios de la servidumbre, en pugna con los sueños de una libertad desordenada, produjeron choques incesantes, aspiraciones ambiciosas, criminales defecciones. Las clases que se creyeron maltratadas, opusieron una fuerza de inercia, o bien maquinaciones encubiertas a la marcha del nuevo régimen . . . Y cuando estos terribles elementos acarrearón la sedición y la alevosía, fue preciso que el mismo congreso constituyente, ya desordenado por las facciones, crease el tremendo poder de la dictadura ante el cual las cosas y las personas, emudecieron". Con tales palabras imponía el Consejo la constitución boliviana, aprobada, bajo la presión oficial, por los colegios electorales. El colegio de Tarapacá, fue el único que negó la aprobación. Según esa carta, el presidente de la República, era vitalicio, irresponsable y tenía el derecho de nombrar sucesor. El cuerpo legislativo, estaba compuesto de la cámara de los tribunales, de la de Senadores y de la de los censores, vitalicios estos últimos.

El mismo Consejo de Gobierno, convoca con posterioridad un congreso constituyente que después de derogar, el 11 de junio del 27, la constitución del 26, sanciona la de 18 de marzo del 28.

5 Santa Cruz, invadió sorpresivamente pues el tratado llamado de auxilios, no podía ejecutarse por no estar ratificado.

6 El congreso de plenipotenciarios de Tacna, aprobó, sin examen, el pacto federal, pero Santa Cruz, por decreto de 13 de marzo del 38 lo declaró insubsistente y convocó el congreso de Arequipa, que no llegó a reunirse.

7 El congreso del 39 derogó la constitución del 34, que nunca había sido observada.

elecciones; pero, cuando las convoca el Consejo de Estado, los dos candidatos rivales, Torrico y La Fuente, se levantan en armas.⁸

La derrota de Torrico eleva a Vidal, quien encuentra más cómodo gobernar a nombre del Consejo de Estado, que a simple título de vencedor en Agua Santa.

El gobierno de Vidal apela a elecciones "para curar la sucesión no interrumpida de males que nos aquejan".

Mientras tanto, Vivanco proclama "que los males de la patria cesarían con la reunión de las cámaras y que se alzaba en armas para garantizar la libertad de sus deliberaciones". — Ambos contendores, pues, aparentan ver en los congresos la base de la estabilidad de los gobiernos.

Vencedor Vivanco, olvida sus propósitos y exige el siguiente juramento: "Reconozco la autoridad del Supremo Director y juro a Dios y ofrezco a mi patria obedecer sus decretos, órdenes y disposiciones".

Castilla, Nieto y Elías derriban el régimen dictatorial y, sobre sus escombros, surgen dos entidades, sordamente hostiles: la Junta Gubernativa, en Arequipa, y el Consejo de Estado, en Lima, o sea Castilla y Elías.⁹

La guerra intestina hubiese vuelto a estallar, si Menéndez no se hubiera reencargado del Poder, a título de Presidente del Consejo de Estado.¹⁰

A la fugitiva sombra de esa convencional autoridad, queda constituido el Congreso del 45 y es electo presidente Ramón Castilla, que, en pleno período eleccionario, conserva el mando del ejército, lo mueve de Arequipa a Lima y sólo al llegar a "San Borja", unos cuantos días antes

8 La Fuente, bajo el ostensible motivo de que Menéndez, presidente del Consejo de Estado, protegía a Torrico, se sublevó en el Cuzco proclamando la autoridad de Vidal, segundo vicepresidente del mismo cuerpo. Poco después, Torrico se levantaba, también, y deportaba a Menéndez.

9 Elías, prefecto de Lima, encargado por Vivanco del gobierno de los departamentos del norte, desconoce la dictadura y contribuye a dar término a la guerra civil. Figuerola, primer vicepresidente del Consejo de Estado, toma, entonces, el mando, nombra a Elías ministro general y convoca a elecciones. La Junta Gubernativa, por su parte, cuyo personal estaba modificado, por la muerte de Nieto, hace análoga convocatoria, prescindiendo del Consejo.

10 Menéndez vuelve a ocupar el poder por la renuncia de Figuerola y de Elías.

de la instalación de la legislatura, declara en receso la Junta Gubernativa para recibir la consagración del parlamento y aparecer el continuador del orden legal.¹¹

Más tarde, la dictadura de Castilla cesa ante la Convención del 55 y la de Prado ante la asamblea constituyente del 67.¹²

El dictador de diciembre del 79 reúne, en 1881, la Asamblea de Ayacucho.

Coetáneamente, el Congreso de Chorrillos y la Constitución del 60 decoran el gobierno de la Magdalena.¹³

Después, funciona un Congreso en Arequipa y Cajamarca contempla la "Asamblea de los representantes del Norte", episodio subsecuente al pronunciamiento de Montán. El nuevo régimen implora su legitimidad de la Asamblea de marzo del 84 y adopta la Constitución del 60, reformada en sentido restrictivo.

Y ya en Chorrillos, ya en Ayacucho, en Arequipa, en Cajamarca y Lima, congresos sin representación legal influyen en el desarrollo de los negocios públicos.

Por último, los vencedores en diciembre del 85 y en marzo del 95 refrendan la victoria con las formalidades eleccionarias.

Tales hechos autorizan a concluir que, en nuestro país por ley histórica, los poderes discrecionales desaparecen con rapidez o se revisten de formas representativas; y que, al medio de sus convulsiones, gérmenes imperceptibles elaboran, lenta, pero continuamente, la necesidad de eliminar la violencia y de distinguir en el Poder Legislativo la fuente de toda legalidad durable.

11 Los representantes del sur, al congreso del 45, fueron elegidos bajo la autoridad de la Junta Gubernativa y los del resto del país, con arreglo a la convocatoria del Consejo de Estado. Castilla, fue electo y proclamado presidente, infringiendo la ley, pues por el hecho de mandar tropas, no era elegible a tenor de los artículos 69 y 99 de la carta de Huancayo.

12 Al gobierno constitucional de Echenique, sucede, como producto inmediato de la campaña revolucionaria, la dictadura de Castilla, a quien la convención elige presidente provisorio. En elecciones populares para la presidencia obtuvo Castilla 432,341 votos.

La revuelta de setiembre del 67 eleva a Díez Canseco al amparo de la constitución del 60, pero sin título legítimo, pues ya había terminado, desde el 66 su período vicepresidencial.

13 Para integrar el congreso de Chorrillos hubo de imitarse el método eleccionario del 23.

Sin perder, entonces, el sentido de las proporciones, resulta la organización de las Cámaras el problema político por excelencia y sería útil investigar, no en los detalles, sino en las grandes direcciones, las tendencias de la vida parlamentaria y los medios susceptibles de corregirla y engrandecerla.

Al intento, ha de separarse la misión propiamente legislativa, de la misión política y de las funciones económicas.

Nuestras Cámaras, perturbadas por la obsesión partidarista, olvidan las cuestiones de legislación y ofrecen síntomas de practicar, en sociedad no organizada definitivamente aún, la doctrina de que el mejor gobierno es el que menos gobierna y el mejor Congreso el que no legisla.

Si arbitrarios actos administrativos no hubiesen, en ocasiones, suplido la indiferencia del legislador, necesidades públicas, vitales y urgentes, habrían dejado de ser satisfechas.¹⁴

El daño se produce no obstante esfuerzos de algunos representantes.

La más excelente de las iniciativas sufre el estorbo de las comisiones cuya inercia y relativa incompetencia disminuirían, si, al formarlas, se prescindiera de propósitos partidaristas y de preferencias personales derivadas del espíritu de partido. Suele nombrarse para la comisión de legislación a individuos que no son abogados y se confina a los miembros de la minoría en comisiones sin importancia¹⁵. La responsabilidad de este defecto recae sobre los presidentes de las Cámaras. A ellos es, en suma, imputable la infecundidad de los Congresos, pues, jefes de la mayoría, quieren entretenerla con asuntos políticos y, de modo subalterno, entregan al debate las cuestiones legislativas.

14 Son recientes los casos de la Escuela de Agricultura y de la Escuela Correccional.

En 1896 el diputado por Jaén, doctor Manuel B. Pérez, propuso la creación de la Escuela de Agricultura. No llegó a sancionarse la ley, y en 1901 el gobierno, por medio de un decreto, satisfizo esta necesidad nacional, a la que había hecho referencia el doctor Manuel V. Villarín, en el hermoso discurso que pronunciara sobre las profesiones liberales en la apertura del año universitario de 1900.

La Escuela correccional, establecida por el ministro doctor don Lizardo Altamora, produce benéficos frutos. Las cámaras que no realizaron estas útiles fundaciones, la aceptaron con buena gracia, no obstante de que crear y dotar empleos, no es de la competencia del Ejecutivo.

15 En el deseo de no hacer recuerdos, tal vez mortificantes, habrá de emitirse la prueba de ciertas afirmaciones, las cuales, por otra parte, no pueden ser contradichas, pues reposan sobre hechos notorios.

Es inoficioso exponer las pruebas de la tendencia a dar leyes impracticables;¹⁶ a expedir nuevas leyes para el cumplimiento de otras ya promulgadas; a multiplicar las de carácter local y personal;¹⁷ a disminuir las de interés general y a deshacer o rehacer anteriores actos legislativos¹⁸. Este perpetuo movimiento de oscilación carece de sentido crítico, porque legislaturas próximas sancionan, sin dificultad, leyes contradictorias, condenadas, necesariamente, a no arraigar en la conciencia nacional. En los parlamentos europeos, la inestabilidad no es el retroceso. Ahí, la modificación frecuente de las leyes perfecciona la fórmula de los progresos jurídicos o consagra las nuevas conquistas sociales.¹⁹

La labor económica de los Congresos tampoco fue digna de elogio. No invirtieron, reproductivamente, nuestras riquezas providenciales ni vigilaron su administración.²⁰

Un Estado que, en 1863²¹ obtenía del guano las cuatro quintas partes de sus cuantiosas rentas, carecía, frecuentemente, de recursos²², y hubo de producirse la extremidad de que un ministro de hacienda solicitase emitir vales al 8 % y pagar con ellos a los empleados públicos.²³

En la extracción y venta del guano la arbitrariedad era la ley, y la ley constituía la excepción.²⁴

16 En 1873 una ley ordenó al gobierno el estudio sobre la practicabilidad y costo del canal de Panamá.

17 Este defecto existió desde el congreso del 23, en el que Cabello obtiene jubilación con sueldo íntegro; Capetillo pide empleo en uno de los cuerpos del ejército; fray Manuel Rojas, tacha la elección del provincial del convento de San Agustín y fray Leandro Conde, es autorizado para confesar y predicar.

18 Entre estos casos existen las leyes sobre ingreso a la Universidad y sobre escala judicial. La última, aunque expedida con gran aplauso en 1895, fue derogada, fácilmente, poco después.

19 No es objeto del presente estudio, el análisis de la grave responsabilidad de los gobiernos en la función legislativa. Los gobiernos no ejercen, debidamente el derecho de iniciar leyes y abusan del veto, ya observando leyes inaplazables, ya absteniéndose de promulgarlas o de observarlas.

20 El ministro de hacienda, propuso a la legislatura del 47-48, que sancionó el primer presupuesto, cubrir el déficit con las rentas del guano.

21 El presupuesto para 1863, tenía \$ 37,024,600 de entradas. El producto del guano era de \$ 28,000,000.

22 Un ministro de hacienda, llegó a decir en la Cámara de Diputados, "estoy como un pordiosero buscando recursos".

23 En 1867.

24 La exportación del guano, comenzó en 1841.

Los Congresos soportaron el oprobio de las consignaciones, con sus anticipos a crecido interés, con las comisiones, el bajo precio de venta, las diferencias de cambio y con el final resultado de empréstitos ruinosos.

No obstante la abundancia de dinero, en los mercados europeos, después de los descubrimientos auríferos en Australia²⁵, California y el Ural, los empréstitos, aún con alto interés, no eran colocados a la par ni cerca de la par sino al 80, al 70 y hasta a menos del 60%, olvidándose del consejo científico de no envilecer la colocación para aprovechar las ventajas de conversiones posibles²⁶.

Los contratos, las concesiones ferroviarias, los billetes de banco, las emisiones clandestinas de papel, el uso y abuso de las autorizaciones, los derroches y, en fin, toda la gestión financiera de los gobiernos, envuelta en las complacencias de parlamentos de épocas ya lejanas, forma sombrío capítulo de la historia legislativa del Perú.

Perdidas las riquezas fiscales, fueron de primera importancia el supremo control financiero y el presupuesto. Sin embargo, falta el hábito de examinar la cuenta general de la República y de perseguir las responsabilidades del gobierno. El presupuesto resulta subordinado a eventualidades políticas. Hay la inclinación general, si no universal, a sancionarlo en sesiones extraordinarias; a ver con despreocupación la existencia y las causas del déficit y a improvisar expedientes para corregir los desaciertos del aumento de pensiones de gracia, de empleos inútiles²⁷ y de sueldos, sin el plan de retribuir más generosamente todos los servicios públicos. Las cámaras europeas no están exentas de estos vicios, pero, falta semejanza en las situaciones: la militarización, los anhelos de solidaridad y la expansión colonial, se resuelven en contribuciones siempre crecientes. Nuestros sencillos presupuestos no son, pues, comparables a los presupuestos de las grandes potencias, norte y resumen de todas las orientaciones políticas y sociales.

25 El oro de Australia, se descubrió en 1851, el de California en 1848 y el de Ural el 40.

26 En el presupuesto para el 54-55 ascendían a tres millones de pesos los intereses de la deuda pública.

27 En el presupuesto del 63, hay partidas para pagar sueldos íntegros a un oficial mayor propietario y a dos oficiales mayores supernumerarios del ministerio de Relaciones Exteriores. Semejante causa de despilfarro, existía en muchas oficinas públicas.

La crítica debe ser favorable a la función política de los Congresos.

Trabajaron por la independencia del 23²⁸; reafirmaron el principio de nacionalidad el 39, y, más tarde, emprendieron la tarea de contener el despotismo y de alcanzar la supremacía del poder civil.

Hasta 1845, los elementos militares y clericales dominaban el país.

La sociedad soportaba el predominio, porque no hubo clase aristocrática apta a ejercer saludable influencia de iniciación y de cultura sobre las clases inferiores²⁹.

La independencia, obra de nuestros hombres instruidos, no pudo crear elementos civiles, suficientemente poderosos y coherentes, para resistir el influjo de las glorias de la guerra y del fanatismo religioso sobre el alma nacional. Los clérigos imperaban en los cuerpos deliberativos³⁰ y para los militares, la presidencia de la República era el postrer ascenso en su carrera. Con razón, el 42, un soldado, Francisco Vidal, deplora "que todo coronel se crea capaz y con derecho a mandar la República".

Para reducir el mal, la legislatura del 45 combate el militarismo e

28 La creación del Supremo Poder Militar y la dictadura; las contradicciones y aún las debilidades del Congreso del 23, obedecieron al anhelo de la independencia.

29 En los "Anales Parlamentarios del Perú" (1822 a 1825) por los señores Manuel Jesús Obín y Ricardo Aranda, se lee lo siguiente: "Por lo que respecta a las clases, el barón de Humboldt observa que aquí no había aristocracia nobiliaria; y el autor de la "Historia de los partidos", publicada en 1862, refiriéndose a los liberales de 1822, discurre así: "lo que hay entre nosotros son señoritos; un gran número de los 81 titulados son incapaces física y moralmente de gobernar" - prosigue: "dirán que mentimos, calumniamos o injuriamos. No tal. Como analistas decimos lo que vimos y lo que todos vieron. Todavía existen pruebas. Ni podía ser de otro modo. El rey no dio nunca a los titulados participación en los negocios; no tenían teatro en que ejercitar sus facultades: ricos conforme a los medios del país, se convirtieron en lo que se convierten los ricos ociosos. Tienen la excusa de que su ociosidad era forzada.

En la conferencia de Guayaquil, Bolívar dijo a San Martín:

"¿Qué son a los ojos de usted, general, esos condes y marqueses de Lima... cuyas grandes fortunas reunidas no pueden ser suficientes para establecer la aristocracia de una corte? No hablaré a usted de los títulos de Castilla en Venezuela, Nuevo Reyno de Granada, Chile, Guatemala y Buenos Aires, porque son tan pobres que no pueden dar una comida a un príncipe; y basta saber que para ir a sus estados, si así pueden llamarse sus haciendas, tienen que cabalgar en una mula o en un caballo mal doctrinado, armado de polainas o zamarras, con una manta, un sombrero de paja con funda de hule, a guisa de mayordomos de sus mismas propiedades". (Vida del Libertador por Larrazábal).

30 En el primer Congreso, los sacerdotes Juan Antonio Andueza, Mariano José Arce, Javier Luna Pizarro y Toribio Rodríguez de Mendoza, votaron a favor de la libertad de cultos y en él hubo veintiséis eclesiásticos sobre un total de noventaún miembros. De los catorce presidentes que tuvo el Congreso desde el 20 de septiembre del 22, fecha de la instalación, hasta la clausura, el 26 de febrero del 25, cinco pertenecieron al clero, cuatro fueron abogados, dos médicos, uno militar, uno comerciante y uno propietario.

intenta resolver el problema de la disminución del ejército permanente, traduciendo la idea que, el 14 de junio del año anterior, hizo exclamar a Domingo Elías: "el restablecimiento de la paz, bajo el principio legal y el triunfo del poder civil, es el único medio de conciliar las libertades públicas con los grandes objetos de las sociedades humanas".

Las elecciones de la época son sugestivas³¹. En el Callao, por ejemplo, aparece un club, "El frac negro", nombre revelador de ideas que, vueltas a la sombra, reaparecen en la Convención del 55, magnífico soplo de liberalismo, cultura política e independencia parlamentaria.

El Congreso conservador del 60³² no repudia todas las manifestaciones del pensamiento del 56 y, sobreponiéndose a las doctrinas reaccionarias de su presidente, el obispo Herrera, deroga los fueros militar y eclesiástico, sancionando el triunfo de la igualdad civil sobre privilegios seculares.

La minoría de las legislaturas del 68 y del 70, al denunciar los impunes y sistemáticos atentados de los jefes del ejército, demuestra el peligro de constituir la dirección del Estado en patrimonio de la clase militar, idea que toma en Manuel Pardo el acento de la acción y convence a los propios adversarios, los que, en el mensaje vicepresidente del 72, declaran: "el último escándalo de los malos militares los ha sumido en el descrédito para abrir sin estorbos ni embarazos, las puertas del régimen civil".

Mas, la lucha por el poder civil no excluyó la solicitud para el ejército, y el deseo de fraternizar con él coloca en la presidencia de las Cámaras a San Román, Echenique, Castilla, Ibarra, Herencia Zevallos, Prado, Mendiburu y La Fuente.

Los Congresos combatieron también el despotismo. La prensa libre,

31 Las cédulas de los electores del colegio de Chota, contenían frases por las cuales se manifestaba la aspiración al gobierno civil. Entre otras pueden citarse las siguientes: "por Domingo Elías, que es de frac"; "no es patrimonio de nadie la República peruana, por lo que mi voto para presidente es por el comerciante Domingo Elías". "Siempre que se ha colocado para presidir los destinos del país al soldado victorioso, degeneró la república en gobierno absoluto, por lo que, para evitar el daño, voto para presidente al ciudadano pacífico Domingo Elías".

32 Los convencionales del 56, derogan el fuero eclesiástico. El Congreso del 60, al discutir la reforma constitucional, insiste en la derogatoria y la acentúa suprimiendo de la carta de 13 de octubre del 56, la última parte del artículo 6 que no autorizaba la detención ni la ejecución de pena corporal en contra de personas eclesiásticas, sino conforme a los cánones. Después de este incidente, el obispo Herrera, no vuelve a concurrir a las sesiones.

el derecho de asociación, todos los matices de la seguridad individual, tuvieron en las Cámaras defensa y garantía.

Los parlamentos debieron completar nuestra educación política, difundiendo el respeto a la ley y al orden público.

Estos grandes fenómenos, producto del medio social, no se sustraen a la acción legislativa, porque si las costumbres forman leyes, las leyes y el ejemplo de las clases superiores elaboran, paulatinamente, las costumbres. Desde este punto, no es edificante la conducta de los legisladores del Perú.

Para mayorías y minorías prima el momentáneo interés partidista, —aunque el deber de los partidos, y singularmente de los que actúan en las Cámaras, consista en acatar el orden legal.

Por desgracia, en los Congresos, de diversos tiempos, hubo profecías y amenazas de trastorno, ya por motivos políticos ya por susceptibilidades locales, ya por teorías, sin parentesco con ningún interés actual de partido. En 1870, afirma un representante: "si a Huancayo no se le da lo que pide, lo reclamará con las armas en las manos". En ciertas oportunidades, el argumento decisivo es la posibilidad de conmociones nacionales o provinciales y la anticipada santificación de las revueltas es tesis de tribuna³³. Finalmente, preferir el interés de círculo al cumplimiento de la ley constituye dogma de doctores parlamentarios, desprovistos del concepto de que es un poder suicida el poder legislativo que viola las leyes.

Aparte de las revoluciones que han sustituido, íntegramente, el personal de las Cámaras, las funciones de ellas se desarrollaron bajo la intermitente violencia del gobierno y del ejército.

Santa Cruz, no estando aún consumada la emancipación, exige al Congreso, a nombre del ejército del Balconcillo, que se elija a Riva Agüero presidente de la República. El Congreso cede y, después, lo disuelven.

33 Un prominente convencional del 56, reta a sus adversarios, diciéndoles: "todos los que no admitan la asamblea, deben combatirla con las armas en las manos".

Las convenciones del 34 y del 56³⁴ sufren el atropello de la fuerza militar. En el año 70, el gabinete agita a los pueblos para amenazar con la vacancia a los diputados adversos al contrato Dreyffus. El 78, los plebiscitarios, en complicidad con el gobierno, forjan actas en Lima, Arequipa, Callao, Piura y Puno sobre renovación total de las Cámaras. La minoría de los diputados del 89 es expulsada por el Ejecutivo, previo ruego de los colegas de la mayoría.

Las asonadas, fomentadas por personajes oficiales; las notas y actitudes descorteses; la persecución y prisión de representantes, en el desempeño del cargo o en el período de la inmunidad, fueron más benignas formas de las iras gubernativas.

La crisis latente entre Congresos y gobiernos estalla en interpelaciones, censuras y acusaciones.

La censura ministerial³⁵, iniciada el 47, por Pedro Quintana, se desenvuelve con perseverancia y presenta aplicaciones nuevas desde el 87, en que el Senado denegó un voto adverso al gabinete y los diputados impusieron la dimisión.

La censura de una de las Cámaras, con el inevitable efecto de la renovación del ministerio, no reposa, directa ni reflejamente, en los textos ni en el espíritu de las leyes.

El 20 de octubre del 93, se sancionó el siguiente proyecto: "el ministro o ministros sobre los cuales recaiga un voto de censura, dado por ambas Cámaras, no pueden continuar al frente de sus carteras; quedando

34 El 2 de noviembre de 1857, tiene lugar el legicidio en contra de la Convención, y para destruir la obra de ella, el gobierno compele a los comicios a declarar la urgencia de la reforma constitucional, prescindiendo de los trámites previstos en la misma carta.

En el cómputo, aparecieron 707,955 votos, de los cuales 520,979 fueron conformes a los deseos de Castilla; 12,114 por la reforma, pero según los trámites constitucionales: 35,945, en contra de la reforma y 138,917, se limitaron a designar representantes, sin pronunciarse sobre la constitución del 56. La enormidad del número de sufragantes, prueba la falta de seriedad en la votación.

35 Aunque la primera ley que estatuyó la censura, tiene fecha de 4 de diciembre del 56, Pedro Quintana, en la sesión de 23 de agosto del 47, presentó un proyecto, cuya parte dispositiva, dice textualmente: "El Congreso resuelve que se haga presente al gobierno un voto para que renueve al ministro don José Gregorio Paz Soldán".

inhabilitados para ser ministros de Estado durante el tiempo que transcurra de una a otra legislatura”.

El Ejecutivo observó la ley y, mientras estén pendientes las observaciones, la censura no apareja efectos obligatorios, porque, precisamente, éste es el punto de litigio.

Si las observaciones fuesen desechadas, la censura de entrambos cuerpos colegisladores impondría la obligación de dimitir, pero el voto de una sola de las Cámaras continuaría sin efectos legales, según lo establece, con claridad, la letra del proyecto referido.

Acuerdos momentáneos, son ineficaces a modificar la actual situación de derecho, regida por la ley de 20 de setiembre del 62, conforme a la cual “el Congreso usará el voto de censura para desaprobación la conducta de un ministro por las faltas que cometa en el ejercicio de sus funciones y que no merezcan acusación”.

Originariamente, los diputados aprobaron la ley en los siguientes términos: “el ministro o ministros contra quienes emitan las Cámaras un voto de censura, dimitirán sus carteras”.

El Senado substituyó la palabra *Cámara*, con la palabra *Congreso* y eliminó la declaratoria sobre dimisión. Habiendo prevalecido el proyecto senatorial, es injustificable la interdicción del ministerio que no dimita ante el voto de una sola de las Cámaras ³⁶.

La censura, con trascendencia obligatoria, da colorido a un vasto sistema de organización de los poderes públicos: al parlamentarismo. La interdependencia de los poderes es del resorte constitucional. Pues bien, nuestra carta establece sencillamente el régimen representativo y no el parlamentario.

36 Estudiando el significado que debe de tener, entre nosotros, el voto de censura, es instructivo recordar el espíritu de la Convención del 56, que lo introdujo en nuestro derecho político.

Juan C. Caveró, diputado por Parinacochas, formuló una censura en contra del ministro de hacienda, y José Simeón Tejeda, en el dictamen de julio del 56, restringe los efectos de ese voto, sosteniendo “que debe darse cuando es el reflejo de la opinión pública, bien formada y pronunciada y cuando se pueda señalar, en contra del ministro, faltas tan notorias que la prueba de ellas, no sea indispensable”.

Ninguno de los veinticuatro incisos concernientes a las atribuciones del Legislativo contiene la remoción del gabinete y el artículo 94, inciso 13, de la carta, confiere este derecho al Presidente de la República. La eligibilidad de los ministros de Estado, esencial en el régimen parlamentario, es acto prohibido por el artículo 50 de la misma. En fin, los gobiernos, al amparo del artículo 69, aprovechan constantemente el veto, desusado en Inglaterra desde 1707, por excluirse con el parlamentarismo, pues si el ministerio refleja e inspira al parlamento, no puede desautorizarlo, observando sus leyes.

Los textos constitucionales suministran, por tanto, la prueba positiva y la prueba negativa de la falta de poder legal de las Cámaras para exigir la renovación de gabinetes.

El régimen parlamentario reposa sobre la verdad electoral, sobre la organización misma del Poder Ejecutivo, sobre la diversidad del origen de las Cámaras y la facultad de disolución.

Ninguno de estos postulados se realiza en el Perú.

Podría haber parlamentarismo, o entre otros términos, podría prevalecer la Cámara de Diputados, si efectivamente representara la opinión del país y si un círculo o círculos afines no confiscasen los llamados elementos legales.

La mentira política en el registro de ciudadanos, en la composición de los cuerpos electorales, en las votaciones y en los escrutinios, no desaparecería 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.

Además, el parlamentarismo, hasta la hora presente, sólo tiene carta de naturaleza en las monarquías; o en las repúblicas, si el presidente no recibe mandato directo del pueblo, por ejemplo, en Inglaterra y Francia.

Cuando el jefe del Estado tiene mandato popular, verbigracia, en la Unión Americana y en Suiza, no hay régimen parlamentario y desaparece uno de los motivos de su existencia.

El parlamentarismo supone el diverso origen de las Cámaras³⁷. Los senadores son hereditarios, vitalicios o electos por reducido número de votantes y no participan, evidentemente, de los sentimientos de las multitudes ni las representan. Los diputados reciben el mandato del sufragio universal y constituyen el cuerpo representativo de la opinión. El distinto carácter de las dos ramas colegisladoras, justifica el papel preponderante de la cámara popular, que dirige la política, forma y derriba gabinetes. La alta Cámara sirve de contrapeso, pero, no obstinándose en resistir, elude los conflictos o facilita su solución. Cuando ambas Cámaras son constituidas por el sufragio directo de la misma clase de electores, no es explicable el pretendido derecho de una de ellas a preponderar y la inevitable lucha de predominio crea frecuentes e insolubles conflictos interlegislativos.

Finalmente, en el parlamentarismo necesita el gobierno la prerrogativa de la disolución, para usarla en el supuesto de creer que los diputados no representan la opinión de sus comitentes o en el caso de irreductibles desacuerdos entre las Cámaras. Entonces el Ejecutivo, apoyado en la anuencia implícita del Senado, o en su expreso consentimiento, convoca a elecciones.

Disolver el parlamento, apelando al fallo del pueblo, supremo juez del proceso político, es la manera de armonizar los poderes públicos y de no atribuir al capricho de mayorías impopulares, una preponderancia peligrosa.

Los ministerios resisten a las Cámaras en la creencia de que no representan la voluntad de la nación; pero, si después de disueltas, la expresión correcta del sentimiento libre de los ciudadanos, reelige a las antiguas mayorías, es indispensable someterse o dimitir. Tal es la tradición europea, que cuenta, entre otros, los célebres casos del bill de reforma de 1832, en Inglaterra; la lucha, en 1839, del parlamento francés con Luis Felipe y, en 1877, con Mac Mahon. Es una quimera pretender semejantes resul-

37 La Cámara de los Lores, se compone de los pares espirituales y de los pares temporales. Los espirituales son los Arzobispos y Obispos. Los temporales son todos los lores ingleses y del país de Gales; dieciséis lores escoceses y veintiocho lores irlandeses.

Con arreglo al estatuto de 4 de marzo de 1848, el senado italiano, es compuesto por los príncipes de la familia real y por las personas, que en número ilimitado nombre el rey. Estos senadores, son vitalicios.

Según ley de 4 de febrero de 1875, el Senado francés, es electo por colegios de personal muy reducido. En todos estos países, la Cámara de Diputados proviene del sufragio universal.

tados en el Perú. Si los gobiernos tuviesen facultad de disolver las Cámaras, todas serían disueltas. La falta de verdad electoral convertiría la disolución en instrumento de despotismo gubernativo; y sin disolución, el régimen parlamentario es el despotismo de los parlamentos.

Procedería agregar consideraciones suplementarias.

En el régimen parlamentario, los ministros deben pertenecer a las mayorías de las Cámaras, principio inaplicable en donde no abundan los hombres de gobierno. Si los gabinetes fuesen inaccesibles a los grupos no representados en el Congreso; a las minorías de él; a los individuos que, no obstante participar de las opiniones de la mayoría, no fuesen diputados ni senadores y, por último, a los hombres distinguidos de las masas neutras, crecerían las dificultades de los presidentes de la república para conseguir colaboradores prestigiosos, pues ningún partido posee personal para atender a incesantes crisis ministeriales.

Suprimir con el pensamiento los anteriores obstáculos no es resolver el problema, porque los organismos políticos no se crean de todas piezas y, dependiendo del medio en que viven, necesitan operar el trabajo de progresiva adaptación.

Conseguir verdad y libertad electorales; extirpar la intransigencia; constituir partidos de principios y aglomerar en las Cámaras hombres de gobierno, son requisitos previos a la posibilidad del parlamentarismo, sistema en el cual, según Macauley, "el Gabinete tiene el carácter popular de una asamblea y la Cámara la gravedad de un gabinete".

Espíritus muy cultos, determinados por motivos sentimentales, invierten el proceso evolutivo del parlamentarismo y lo inician con el voto de censura, desconocido en la teoría inglesa antes de 1841³⁸ y que es el grado máximo y no el grado mínimo de ese régimen.

La censura ha solido exornarse con el nombre de voto de desconfianza en contra de gabinetes que aún no habían desempeñado funciones. Esta exageración no encuentra justificativo en precedentes de Congresos europeos, en los que, la cuestión de confianza, es posterior al hecho de

³⁸ Este dato y el de desuso del veto, se encuentran en la obra de A. Todd "El Gobierno Parlamentario en Inglaterra".

comunicar el programa ministerial. En realidad, en el Perú, nunca hubo programa sujeto al voto de las Cámaras y los diputados del 95 generaron el pedido concerniente a exigirlo. La tradicional y autorizada omisión de rasgo inherente al parlamentarismo acredita, por nuevo motivo, su inexistencia e inadaptabilidad a nuestro país.

La absoluta superioridad del parlamenarismo es una generalización dogmática.

Sin establecer preferencias teóricas, no es inoportuno insinuar que el referéndum, el derecho de iniciativa y el derecho de revocación acordados a los comicios helvéticos, no son doctrinaria ni experimentalmente inferiores a la prerrogativa real de la disolución ni al enorme poder de los comunes ingleses.

El respeto a los Congresos y la convicción de la necesidad de su poder forman la trama de que está tejida la fe política de todos los adversarios de gobiernos personales, de todos los que buscan la fórmula última del régimen representativo. Todos esos pueden ser o no ser parlamentarios. El parlamentarismo no es la cristalización del respeto a los parlamentos. El no es, tampoco, el único freno para el despotismo.

En la actualidad, existen los derechos de interpelar y acusar. Además, el solo efecto moral de una censura que descansa en la opinión pública, derribaría, de modo indefectible, a los ministros.

Los Congresos peruanos no necesitan de más recursos ni de más resortes para el mecanismo de sus funciones políticas.

Determinar la amplitud de estas funciones, es problema de urgente solución. Sea ella propicia al régimen representativo o al parlamentario, tendría el mérito de concluir con situaciones indecisas, llenas de zozobras para el país y de recelos y resistencias entre congresos y gobiernos.

Los políticos, inspirándose, no en abstracciones, sino en realidades positivas, deberían preocuparse, por el momento, de conseguir Cámaras prestigiosas, a virtud de la importancia de sus miembros y de la verdad de la representación.

Desgraciadamente, los candidatos pretenden, ante todo, el apoyo de

las instituciones eleccionarias y la mayoría de los ciudadanos se abstiene de votar.

Ambos males disminuirían por el mejoramiento de la moral política y por la intervención del Legislador. Entre los correctivos fáciles de ensayar, podría recurrirse al mandato gratuito; a las incompatibilidades estrictas; a la reorganización del Senado; la reducción del tiempo del mandato de los diputados; la renovación total de esta Cámara y la representación de las minorías.

La reducción de los requisitos para votar, aumentando la masa electoral, disminuye las garantías de acierto, salvo que los ciudadanos estén suficientemente preparados para ejercer el derecho de elegir. El sufragio y la cultura social repercuten, pues, sobre las Cámaras. La universalización del sufragio deprime el nivel intelectual de ellas y la universalización de la cultura lo eleva. El resultado de la lucha, entre las dos causas antagónicas, tiende a mejorar las condiciones personales de los representantes.

Nunca estuvo más restringido el sufragio ni fue más extensa la cultura en el Perú. Debió crecer la intelectualidad de los Congresos y mantenerse el paralelismo entre la capacidad de los electores y la de los elegidos.

Habría injusticia en sostener la inferioridad de los representantes de los últimos tiempos, comparándolos con los de las antiguas Cámaras. Pero, esto no es bastante. Es preciso progresar y no son visibles los indicios del movimiento de ascensión. Para acelerarlo, ha de modificarse el centro de las aspiraciones políticas, combinando las incompatibilidades con la gratuidad del mandato, propuesta el 86 y el 95³⁹.

La respetabilidad de los Congresos está unida a su abnegación y es mejor prueba de ella el mandato gratuito con el impedimento para conseguir destinos, que la remuneración y la escala para alcanzarlos. Ambos medios estimularían a unos ciudadanos y desalentarían a otros, con evidente provecho para el país.

39 En 1886, el doctor Federico Elguera, diputado por Yauyos y en 1895, el señor Luis Bernaldes, diputado por Huari, propusieron la supresión de las dietas.

En 1893, se aprobó, en ambas Cámaras el proyecto prohibiendo que los representantes aceptasen empleos públicos. Tratándose de una reforma constitucional, ese proyecto no será ley sino después de su ratificación por una nueva legislatura.

Se facilitaría el acceso a personas eminentes, reformando la elección de senadores.

El Senado americano representa el principio federal. La Cámara de los Lores, el principio aristocrático. El senado en una república unitaria, necesita atraer a los individuos llamados por los sociólogos "autoridades sin mandato", hombres de gran figuración, inspiradores y conductores, más que representantes de la voluntad pública. No cabría elegir por departamentos. Los senadores, electos por todo el país, pero con sufragio muy restringido, serían proclamados en escrutinio nacional.

Es imprescindible, también, acortar el mandato de los diputados. En los países en que, en la apariencia, tiene término semejante al nuestro, hay dos correctivos: primero, la eventualidad de la disolución; y segundo, las elecciones parciales para cubrir las vacantes sucesivas.

La elección frecuente atenúa los excesos de las ambiciones inmoderadas. La victoria o la derrota para una representación de dos años no tiene los efectos que para una representación de seis. La seguridad próxima de repetir la contienda reduciría, posiblemente, los estímulos para los fraudes y la coacción ⁴⁰.

El corto mandato de Cámaras totalmente renovadas destruye los gérmenes orgánicos de decadencia. Renovarlas en su totalidad, es simplificar problemas, porque no hay grupo no renovado dispuesto a arrogarse el arbitraje de las elecciones y de las incorporaciones.

La renovación parcial permitió el ingreso incorrecto de suplentes en la legislatura del 90; impide aminorar las consecuencias del caciquismo político y dificulta la armonía con el Poder Ejecutivo, si la parte no renovada fuese hostil a un gobierno que se inicie.

Por último, los Congresos, para ser la fotografía del cuerpo electoral, han de representar, proporcionalmente, la opinión de todos los electores. Si la mayoría excluye a la minoría, la ley, fruto de la mayoría de

⁴⁰ El señor doctor Luis Felipe Villarín, decano de la Facultad de Ciencias Políticas y profesor de Derecho Constitucional, en su notable obra "La Constitución Peruana", sostiene la necesidad de reducir el tiempo del mandato de los diputados, pero opina en contra de la renovación total.

los representantes, expresa sólo la voluntad de la minoría de la nación.

En Dinamarca, en el Estado de Illinois, en el Ohio, en Inglaterra, Bélgica y el Brasil, (para las elecciones municipales) la prueba de los hechos establece que el acceso de las minorías perfecciona el régimen representativo.

Es, pues, urgente experimentar alguno de los sistemas de representación proporcional. El más empírico, sea el del cociente electoral, el del voto acumulativo simple, el del voto acumulativo con transferencia, el de las listas concurrentes o el del voto limitado, despertará el entusiasmo de los ciudadanos y reducirá el usufructo de los elementos legales. La mayoría del país, dejando de correr el peligro de ser totalmente excluida, sería, en la más pesimista de las hipótesis, ligeramente representada.

El 77, se frustró la reforma electoral que consideraba la representación de las minorías. La generosa simiente, recogida el 96, fue pulverizada por la coalición de los partidos históricos.

La reorganización del Poder Legislativo, influiría sobre la vida política. Más lento y difícil es subordinar al mejoramiento de las costumbres, la reforma de la vida parlamentaria.

Deben los jefes de partido imponer aquellas reformas.

El natural predominio de los jefes presenta, en el Perú, perfiles singulares. Ellos, grandes electores de los Congresos, necesitan restringir el exclusivismo y revisar el criterio de las preferencias entre sus propios adherentes.

Como todas las agrupaciones sufrieron el rigor de los vencedores, al reaccionar adoptaron el mismo método de sistemática exclusión, no imputable ya, por consiguiente, a un partido sino a todos los partidos y al genio nacional.

A los jefes toca emprender la destrucción de las prácticas oligárquicas, abriendo las Cámaras a las altas personalidades de todas las agrupaciones políticas. De esta suerte, se formaría el hábito de la lucha legal y los caudillos explotadores de promesas perderían el encanto de evangelizadores proselitistas.

Los jefes, además, necesitan reunir los mejores elementos sociales, intelectuales y populares de su partido, para evitar que individuos extraños a las Cámaras, dirigiendo la acción parlamentaria, intensifiquen el vicio de mandar sin sufrir las responsabilidades del gobierno.

La postergación de adherentes leales, pero dotados de autonomía para no exagerar los deberes de la disciplina, acrecienta, por supuesto, el poder del jefe, pero sustrae al partido, vigor, prestigio y respetabilidad. Este egoísmo es disolvente. La expansión edifica obra durable, que los obreros del porvenir perfeccionarán y retocarán. Los pequeños dioses, que se complacen en la insuficiencia de los hombres para crearlos y anonadarlos, fundan una política sin sucesión.

A los jefes les toca, señores, imponer la fórmula de la armonía entre los poderes públicos, decidiéndose, sin incertidumbre y sin vaguedad, por el régimen parlamentario o por el presidencial; a ellos corresponde reconstituir el organismo de las Cámaras para adaptarlo al ejercicio provechoso y fecundo de las funciones representativas; y a ellos corresponde, en fin, iniciar la realización de la verdad política, ideal, ensueño de la juventud, que es la flama luminosa de la nación.

APENDICE

"EL COMERCIO"

(EDITORIAL)

La nota universitaria de este año ha sido una crítica interesante basada en apreciaciones experimentales, de la vida parlamentaria del Perú. Nuestros lectores saben ya que el autor de esta crítica es el doctor don José Matías Manzanilla, cuyo importante discurso publicamos en la edición de la mañana. El tema, como se observará, no puede ser de interés más palpitante entre nosotros, porque no hay aquí nada más vago, nada más incierto, ni más ocasionado a trastornos, que el problema de las relaciones del ejecutivo y del congreso. La pretendida balanza de poderes de los antiguos constitucionalistas hace mucho tiempo que no está en el fiel, y, durante veinte años, toda la historia política del Perú puede reducirse a las luchas de dominación entre el gobierno y el congreso. Las

legislaturas pasan esterilizadas por los esfuerzos de uno y otro lado para obtener la victoria, y el país, simple espectador de la batalla, no sabe a qué atenerse, ni comprende cómo en tanto tiempo no se ha establecido o el régimen presidencial o el parlamentario. Uno u otro, definitivamente, sería una situación clara, compatible con una administración regular. Desde este punto de vista es, pues, útil llamar la atención de los jefes de partido, para que concurren a resolver o, a lo menos, a sancionar un *modus vivendi* en el problema político de mayor trascendencia que tenemos en la actualidad.

Si fuera fácil alcanzar una solución radical no cabría vacilar, sin duda, ante la que ofrece el catedrático universitario. No hay posibilidad de aclimatar aquí un parlamentarismo genuino al estilo del sistema inglés; pero no disponemos, en cambio, de un poder ejecutivo revestido de autoridad social imponente y de ese tradicional prestigio que permite administrar un pueblo sin requerir para nada el apoyo y el aliento de los parlamentos. En muchas ocasiones, como ha ocurrido en los últimos años, los desaciertos del congreso y la intemperancia de los círculos, ha atribuido al ejecutivo la fuerza necesaria para gobernar, no solamente sin la cooperación de una de las cámaras, sino aun resistiendo abiertamente su acción política. Pero es claro que estas ocasiones son anormales y no podrían convertirse en régimen permanente.

Verdad, por otra parte, que nadie está conforme en aceptar las tendencias de la cámara de diputados, que consisten, en suma, en obligar al ejecutivo a gobernar, en todo caso, con un gabinete adicto a la mayoría de esa cámara. La aceptación sin reservas de esa tendencia, llevaría al gobierno a divorciarse de la opinión pública, siempre que la mayoría de diputados impusiera como ministros a personas que no inspiraran confianza al país o que fueran manifiestamente impopulares.

Esto demuestra que el problema de las relaciones del gobierno y el congreso es sobremanera difícil y que, por el momento, apenas cabe adoptar respecto de él simples temperamentos o lo que hemos llamado un *modus vivendi*. La respetabilidad del jefe del gobierno, su sagacidad y, en general, sus condiciones de hombre de estado, influirán en gran parte en la manera cómo se produzcan los rozamientos del ejecutivo y del congreso, y, en seguida, la composición de las cámaras, mejorada por diversos medios y, entre otros, por la renovación total a breve plazo, propuesta por el catedrático universitario, contribuirá, poderosamente, a suavizar la actitud parlamentaria y a hacerla más conciente de sus deberes y responsabilidades.

Después de todo, estas grandes cuestiones, de las que dependen el funcionamiento político de un estado, no están subordinadas a fórmulas legales, ni siquiera a preceptos de la carta fundamental: sobre todo esto se halla la educación política que da aptitudes para manejar los resortes que la ley pone en las manos de los hombres. Esta educación es la que nos falta para presidir con orden cualquier sistema de gobierno, y a ella contribuyen, de seguro, los estudios cuyo progreso nos es satisfactorio reconocer, en vista de los importantes discursos que anualmente se pronuncian en los claustros de la universidad de Lima.

“EL COMERCIO”

(INSERCIONES)

EL DISCURSO DEL DOCTOR MANZANILLA

APUNTES CRITICOS

El catedrático de economía, de la facultad de ciencias políticas y administrativas, tuvo a su cargo, este año, el discurso de apertura de nuestra universidad.

Un discurso académico, no obstante la libertad de que goza su autor, debe, en realidad, caber dentro de ciertos moldes: hay que consultar el tono, la materia y la extensión. Un discurso semejante ¿ha de ser ameno? ¿ha de ser grave? Ambas cosas a la vez. ¿Ha de ser concreto o ha de ser abstracto? Ambas cosas también. ¿Ha de ser corto o extenso? Las dos cosas, igualmente. Para comprender esta aparente contradicción conviene fijarse en la importancia científica de la institución donde se pronuncia, en la solemnidad oficial de la ceremonia, en la calidad del orador —regente de una cátedra de enseñanza; en la composición, bastante homogénea, del público que escucha (profesores, alumnos y grandes funcionarios) y en la composición, completamente heterogénea, del público que lee, después, el discurso en los periódicos. Podría darse el caso de que una oración vivamente aplaudida por ese auditorio, no hallara, sin embargo, resonancia en la gran masa del público lector, y, a la inversa, lo que pasó

desapercibido o vulgar para los oyentes fuera encontrado, mas tarde, notable u original, en letras de molde. He aquí, pues, una dificultad que, con ser común a todos los oradores cuyos discursos se publican y comentan, se exagera en el caso presente, por la trascendencia y singularidad propias del acto.

El catedrático, desde la tribuna del gran salón de actuaciones, no puede olvidar, además, que su palabra, en esos momentos, debe ser una fuente de enseñanzas, y que sus ecos tendran repercusión hasta los mas lejanos confines intelectuales, que estas enseñanzas están llamadas, tal vez, a abrir un sendero nuevo a las iniciativas y los progresos de la república y que, por este motivo, por este feliz papel de sembrador de ideas, le corresponde mostrar claridad en la palabra, vigor en la expresión, profundidad en el concepto y toda la mayor suma de demostraciones que sea posible acumular sobre cada enunciado. Este complicado concurso de dificultades, que no podía escapar a la sutil perspicacia psicológica del profesor de economía ¿ha sido salvado por él, con éxito, en su discurso de ayer?

Desde luego, el efecto que la lectura produjo en los oyentes, fue considerable. Los aplausos la interrumpieron muchas veces y, al final, estalló una ovación tan estruendosa y prolongada que por varios minutos quedó retardado el pronunciamiento de las frases sacramentales, declarando abiertas las labores universitarias. Así mismo, casi todas las personas que han leído ya el discurso, en los diarios, encuentran un esfuerzo meritorio y sobresaliente, que sorprende por la novedad del asunto, la sobriedad del lenguaje y la firmeza de los postulados. A la luz de estas impresiones, cabría adelantar, afirmativamente, la respuesta a la interrogación que termina el párrafo anterior. Pero conviene reservarla para más abajo, cuando un ligero análisis nos haya permitido apreciar, debidamente, los elementos, la construcción de la pieza oratoria que nos ocupa.

Hay modestia en el título del discurso. Debió llamarse "la vida parlamentaria y política del Perú". Se ha empleado en él, el mas fino instrumento de análisis para estudiar y desenvolver claramente, como un gran lienzo de pinceladas enérgicas, la difícil, la menuda psicología de nuestras cámaras legislativas; y como en este estudio, por necesidad, se ha dado verdadera importancia a la vida política, ligada estrechamente, inseparablemente, a la vida parlamentaria, y aún más, se han abordado, con valen-

tía, problemas oscuros de nuestra historia política pasada y de la presente, le correspondía a obra tan *vivida* y llena de savia, ese sugestivo lema: "La vida parlamentaria y política del Perú".

Prescindiendo de formalismos, que no encajan en un espíritu artístico, el discurso no tiene exordio. Desde la primera línea se nota el intento de rehuir las frases hechas, lugares comunes y vaciedades al uso y, en un estilo sobrio, pero de ardiente tonalidad, sin adjetivaciones inútiles ni un solo rebuscamiento, comienza, a manera de prólogo, por una concisa, aunque fiel, enumeración de todos los casos que ofrece nuestra convulsionada marcha republicana, en que los caudillos revolucionarios, no obstante sus anhelos de poder personal, han vuelto siempre los ojos al congreso, como al supremo y único consagrador de su autoridad. Esto manifiesta una aparente devoción a las formas constitucionales y republicanas, tendencia que cabe considerar como ley por la uniformidad con que se presenta. El doctor Manzanilla cita, como primer ejemplo, a San Martín, quien, después de decretar "que asumía por sí y ante sí la suprema autoridad para evitar *los males provenientes de convocar congresos* antes de tener asegurada la independencia", el 20 de setiembre de 1822, es decir, un año después de este decreto, inaugura el primer congreso del Perú, ante el que resigna el poder, cumpliendo, según dijo, "con sus deberes y con los votos de su corazón" (*). En seguida se hace desfilar rápidamente a todos los caudillos militares que han mandado el país, aun a los que asumieron la dictadura, quienes, sin excepción, buscaron en el parlamento, un refuerzo de su autoridad, hasta el dictador del 79 que reunió, en 1881, la asamblea de Ayacucho. La enumeración termina con los caudillos del 85 y 95, "que refrendan sus victorias con las formalidades eleccionarias". De esta ojeada histórica deduce el doctor Manzanilla su primera conclusión, formulada así:

Tales hechos autorizan a concluir que en nuestro país, por ley histórica, los poderes discrecionales desaparecen con rapidez o se revisten de formas representativas; y que, al medio de sus convulsiones, gérmenes imperceptibles elaboran, lenta, pero continuamente, la necesidad de eliminar la violencia y de distinguir en el Poder Legislativo la fuente de toda legalidad durable.

Dada, pues, la importancia que se ha atribuido siempre a las cámaras, resuelta su organización, el problema político por excelencia y, por lo tanto, es útil "investigar, no en los detalles, sino en las grandes direcciones,

(*) Decreto de San Martín, firmado en Huaura el 3 de Agosto de 1821.

las tendencias de la vida parlamentaria y los medios susceptibles de corregirla y engrandecerla”.

Estas últimas palabras constituyen la tesis, en cuyo desarrollo vamos a seguirle someramente.

Para estudiar cabalmente la vida parlamentaria, distingue el autor, en los congresos, la función legislativa propiamente dicha, la función económica y la función política.

La primera le inspira amargos reproches:

Nuestras cámaras, perturbadas por la obsesión partidarista, olvidan las cuestiones de legislación y ofrecen síntomas de practicar, en sociedad no organizada definitivamente aún, la doctrina de que el mejor gobierno es el que menos gobierna y el mejor congreso el que no legisla.

Si arbitrarios actos administrativos no hubiesen, en ocasiones, suplido la indiferencia del legislador, necesidades públicas, vitales y urgentes, habrían dejado de ser satisfechas.

El daño se produce, no obstante esfuerzos de algunos representantes.

¿Hay injusticia en esta crítica? No, evidentemente. El predominio de los intereses partidaristas ha constituido, por lo general, la mayor aspiración de tribunos y congresales y puede afirmarse que las frecuentes ocasiones en que ha soplado sobre los debates un viento de tempestad no ha sido por el estímulo de algún grave interés público, sino por el triunfo de alguna pasión de círculo. Se ha olvidado que, en nuestro país, lo primero, lo más interesante, es legislar, porque todo está por hacer, porque no tenemos caminos, ni vías férreas, ni instrucción esparcida, ni verdadera explotación de nuestros campos y minas. Nuestras riquezas, como los tesoros de la leyenda, permanecen encerrados en un arca, cuyas puertas nadie se atreve a abrir, porque para adquirir la llave hay que salvar un escabroso camino, en cuyo término se encuentra. La desidia de nuestros parlamentos para legislar ha sido siempre manifiesta, relegando a segundo término la dación de leyes urgentísimas y de verdadero progreso. Para no citar sino un solo caso, el más reciente, basta recordar que el proyecto de una escuela de agricultura ha dormido largos años en las mesas del congreso, siendo menester que el gobierno, arbitrariamente, pero llenando una necesidad inaplazable, procediera a su creación.

La responsabilidad de este mal la imputa el doctor Manzanilla a los presidentes de las cámaras, quienes las entretienen con asuntos políticos.

subalternizando el debate de las cuestiones legislativas. A nuestro juicio, no son responsables los presidentes de las cámaras, sino estas mismas, pues si bien es cierto que a aquéllos corresponde la facultad de señalar diariamente los asuntos del debate, los representantes, bien poseídos de sus funciones, tienen el derecho de iniciativa y pueden exigir y obtener la discusión de los proyectos interesantes.

El profesor de economía política, sin detenerse a exponer las pruebas de la tendencia a expedir leyes impracticables, señala el movimiento de oscilación que se observa en nuestros parlamentos, al punto de sancionarse en legislaturas sucesivas leyes contradictorias; oscilación que carece de sentido crítico, porque sólo conduce al desorden o la nada, a la inversa de los parlamentos europeos donde "la inestabilidad no es el retroceso", como entre nosotros; donde "la modificación frecuente de las leyes perfecciona la fórmula de los progresos jurídicos o consagra las nuevas conquistas sociales".

Tampoco le merece aplauso al doctor Manzanilla la labor económica de los congresos. Al contrario, se sorprende, con justicia, de sus complacencias sobre los desaciertos fiscales de los gobiernos, que condujeron al extremo de que un ministro de hacienda solicitase emitir vales al 8 o/o para pagar con ellos a los empleados públicos.

Los congresos soportaron el oprobio de las consignaciones, con sus anticipos a crecido interés, con las comisiones, el bajo precio de venta, las diferencias de cambio y con el final resultado de empréstitos ruinosos.

No obstante la abundancia de dinero en los mercados europeos, después de los descubrimientos auríferos en Australia, California y el Ural, los empréstitos, aún con alto interés, no eran colocados a la par, ni cerca de la par, sino al 80, al 70 por ciento y hasta a menos del 60 por ciento, olvidándose del consejo científico de no envilecer la colocación para aprovechar las ventajas de conversiones posibles.

Los contratos, las concesiones ferroviarias, otras concesiones con privilegio, los billetes de banco, las emisiones clandestinas de papel, el uso y abuso de las autorizaciones, los derroches y, en fin, toda la gestión financiera de los gobiernos, envuelta en las complacencias de parlamentos de épocas ya lejanas, forma sombrío capítulo de la historia legislativa del Perú.

Con tan enérgicos períodos reprueba la labor económica de los congresos, que no tuvieron el valor moral de oponerse a la ruina financiera del Perú que se consumaba delante de ellos y, antes bien, la autorizaron, o con su silencio o con su expreso asentimiento. Al recordar estos hechos,

se sufre cierto descorazonamiento sobre la eficacia de la representación que, en todas partes, está llamada a vigilar los grandes intereses públicos y a marcar el rumbo y abrir el camino de los progresos económicos, políticos y sociales.

Aun para la dación del presupuesto, observa el catedrático de Economía Política, carecen nuestros representantes del sentido claro del deber que pesa sobre ellos, al respecto. Hace notar que hay la tendencia general a sancionarlo en sesiones extraordinarias, lo que, por desgracia, es cierto, con olvido del precepto constitucional terminante y de la obligación imperiosa de vigilar la inversión de las rentas para que no domine la forma más antipática del desorden administrativo, o sea la aparente sujeción a presupuestos que, en realidad, no lo son, por pertenecer a años anteriores y por no haber sido sancionados en la correspondiente legislatura.

La crítica debe ser favorable a la función política de los congresos. Trabajaron por la independencia el 23; reafirmaron el principio de nacionalidad el 39, y, más tarde, emprendieron la tarea de contener el despotismo y de alcanzar la supremacía del poder civil.

Este último tópico es el que hace más interesante la labor política de nuestro parlamento. Durante muchos años, el Perú sufrió la opresión de los cabecillas militares, consecuencia inevitable de las frecuentes revoluciones. Cualquier caudillo galoneado, se creía con derecho a mandar la república. "La presidencia era el último ascenso en la carrera militar". Careciendo el país de educación política y no pudiendo nuestros hombres civiles, no obstante las condiciones superiores de muchos de ellos, contrarrestar la influencia del militarismo que, para seducir a las masas, traía consigo el brillo de las victorias de la independencia y, más tarde, el de las guerras intestinas: la redención del yugo militar, cada día más pesado e insoportable, fue un anhelo casi imposible, pero que tuvo voces elocuentes en nuestros congresos y claras manifestaciones del designio de realizarlo. Así la legislatura del 45 combate el militarismo e intenta resolver el problema de la disminución del ejército permanente y la convención del 56, perseverando en el intento, establece como principio constitucional que "la obediencia militar está subordinada a la constitución y a las leyes".(*)

La minoría de las legislaturas del 68 y del 70, al denunciar los impunes y sistemáticos atentados de los jefes del ejército, demuestra el peligro de cons-

(*) Según la constitución del 60, que hoy nos rige: "la obediencia militar será arreglada a las leyes y ordenanzas militares".

tituir la dirección del Estado en patrimonio de la clase militar, idea que toma en Manuel Pardo el acento de la acción y convence a los propios adversarios, los que, en el mensaje vicepresidenteal del 72, declaran: el último escándalo de los malos militares los ha sumido en el descrédito para abrir, sin estorbos ni embarazos, las puertas del régimen civil.

Mas la lucha por el poder civil no excluyó la solicitud para el ejército, y el deseo de fraternizar con él coloca a la presidencia de las cámaras a San Román, Echenique, Castilla, Ibarra, Herencia Zevallos, Prado, Mendiburu y La Fuente.

Esta inconsecuencia de nuestras cámaras para atribuir, en su propio seno, desmesurada importancia a los militares, es, sin embargo, pecado venial si se considera que, en el hecho, el espíritu y la tendencia de nuestros congresales fue generalmente contrario al predominio de la clase militar. Y harta razón ha habido para ello, porque quizá en ningún país del mundo se sufrieron, como en el Perú, mayores vejámenes de esa clase. Para disculparlos no hay otro medio que fijarse en la ignorancia y vanidad exageradas que han caracterizado, por lo común, a nuestros gobernantes de casaca.

Otra inconsecuencia que pudo anotar el doctor Manzanilla, no a nuestros congresos, sino al régimen civil, fue la del presidente del 76 que favoreció la sucesión de un militar que, naturalmente, era inapropiado para continuar su obra.

Santa Cruz, no estando aún consumada la emancipación, exige al congreso, a nombre del ejército del Balconcillo, que se elija a Riva Agüero presidente de la república. El congreso cede, y, después, lo disuelve. Las convenciones del 34 y del 56 sufren el atropello de la fuerza militar. En el año 70 el gabinete agita a los pueblos para amenazar con la vacancia a diputados adversos al contrato Dreyffus. El 78, los plebiscitarios, en complicidad con el gobierno, forjan actas en Lima, Arequipa, Callao, Piura y Puno sobre renovación total de las cámaras. La minoría de los diputados del 89 es expulsada por el Ejecutivo, previo ruego de los colegas de la mayoría.

Las asonadas, fomentadas por personajes oficiales; las notas y actitudes descorteses; la persecución y prisión de representantes en el desempeño del cargo o en el período de la inmunidad, fueron más benignas formas de las iras gubernativas.

Merecen capítulo aparte los párrafos que se consagran al espíritu revolucionario, latente siempre, no sólo en el seno del ejército sino en el del parlamento. "La anticipada santificación de las revueltas es tesis de tribuna" y en 1870 un representante dice: "que si a Huancayo no se le da lo que pide, lo reclamará con las armas en las manos". Estas son verdades amargas, enormes, pero evidentes. El país ha vivido, por eso, en con-

tinuo sobresalto. Todo adelanto ha quedado detenido o frustrado por las descargas revolucionarias. Con breves intermitencias, unos caudillos han sucedido a otros caudillos y nuevos adversarios han derribado a los preponderantes. Todo, por supuesto, con su obligado cortejo de proclamas ardientes, programas seductores y protestas de regeneración. Cada militar o caudillejo se creía el salvador de la patria y, a título de tal, se proponía, en realidad, imponernos su voluntad autoritaria. Tal ha sido la historia de nuestras vergonzosas revueltas que, con rarísimas excepciones, no han traído ningún verdadero beneficio, ningún efectivo progreso para el país. Una que otra reforma, puramente teórica, no han podido compensar la sangre y riqueza perdidas en cada trastorno.

He aquí cómo, en términos gráficos, describe un sesudo escrito del año 66, la historia revolucionaria del Perú;

No estaba bien cimentada la libertad de la patria, y ya hubo quien dijese para sí, "¿por qué yo no he de suceder al rey de España, aunque sea bajo de diferente nombre?". Así pensó alguien; manifestó su pensamiento a unos pocos de aquellos hombres que, por propia experiencia, sabían cuán tremendo es el poder del sable; y, formada la fatal liga, estalló la revuelta, a que se dio, parodiando la conducta de los ambiciosos del viejo mundo, el nombre de *revolución*.

Corrió la sangre, se gastaron fuertes caudales; la miseria ganó terreno; pero el que dijo entre sí, *sucedere al rey de España*, ocupó el primer puesto, se arrogó el derecho de representar al país en sus relaciones con los otros, y, dentro, hizo lo que fue de su agrado, aun olvidándose del bien público que invocó para justificar el movimiento.

El abogado sin clientela llegó a ser alto magistrado; el paisano atrevido alcanzó de un salto los bordados de las elevadas clases del ejército; y el militar que había combatido en Junín, sin más insignia que dos galones, subió a tanta altura que llegó a tocar con los codos al *gran ciudadano*, al revolucionario que traídoramente tomó el nombre de presidente de la república, inventado por nuestros honrados padres para símbolo de la felicidad del Perú.

Más tarde, alguno de los camaradas de ese presidente, tal vez de mejores intenciones aunque no tan arrojado como él, dijo también en su interior "¿y por qué, con el poder de mi espada, no podré yo arrojar de la poltrona presidencial al que la asaltó valiéndose de la suya? ¡ingrato que así olvida mis servicios, cuando por ellos ha llegado al lugar donde se encuentra!".

Lo mismo que en la primera revuelta, bastó la manifestación de la idea, para que fuese bien recibida y puesta al momento en práctica. Y en esta vez, no sólo los que tenían conocimiento de la fuerza del sable, los abogados sin clientela, los paisanos atrevidos y los militares de ínfimo grado; sino también los comerciantes fallidos, los médicos sin enfermos, en una palabra, todos los hombres a quienes no se conocía profesión o que la tenían poco lucrativa, se asociaron al nuevo campeón, y le ayudaron en su empresa, invocando, como es de costumbre en caso semejantes,

Libertad para todos:

El reinado de la justicia para la sociedad:

Y el imperio del derecho para reemplazar el de las bayonetas:

La suerte feliz del revoltoso, y la adversa de la patria, dieron el triunfo al primero y con el triunfo tuvimos un nuevo modo de existir, un nuevo orden de cosas, valiéndonos de la frase revolucionaria, orden de cosas que importó:

Mayor número de abogados sin clientela, convertidos en magistrados o altos empleados:

Mayor número de paisanos, transformados en ricos y poderosos jefes de ejército:

Oscuros oficiales subalternos, ascendidos hasta los puestos más altos de la milicia:

Médicos sin enfermos, convertidos en cirujanos del ejército, pingüemente rentados:

Comerciantes quebrados, transformados en opulentos banqueros o fuertes capitalistas:

Y hombres sin profesión de ninguna especie, completamente ineptos, hechos individuos de muchas profesiones, aptos para todo. (*)

Felizmente, el país parece haber reaccionado. "Esa penosa época, como dice un distinguido tratadista, ha pasado ya; rezagos quedan que dificultan la obra de la regeneración, pero estamos en el recto sendero y retemplado el espíritu nacional con el recuerdo de grandes infortunios, consolidaremos la constitucionalidad, condición de todo progreso" (**). Sobre todo, se nota en el país marcada repugnancia por las revoluciones y los pueblos ofrecerían gustosos una transacción con sus aspiraciones sentimentales o con sus simpatías, siempre que no se alterara el orden, siempre que no se alterara el orden, única suprema necesidad del desenvolvimiento nacional. Además, no se presenta en el horizonte político ninguna aspiración militar; esta clase muéstrase más poseída del rol único que le corresponde desempeñar en la sociedad, y reducida a sus justos límites, ofrece la esperanza de permanecer en ellos. Para estimular este propósito, conviene que las clases dirigentes no olviden la propaganda que les corresponde esparcir en este sentido y, principalmente, que nunca se cometa la inconsecuencia de favorecer el predominio militar, cuya experimentación desastrosa en los 70 años que ha durado, es bastante para que nadie piense ya en su resurrección.

Pasa, después, el distinguido jurisconsulto, a estudiar uno de los problemas más interesantes a que dan lugar las relaciones entre gobiernos

(*) Memoria por Tomás L. Saanppere, p. 20. — Imp. "E. Prague", 1867.

(**) Comento de la constitución peruana, por el doctor L. F. Villarín, p. 37.

y congresos: la censura con el efecto obligatorio de la dimisión del gabinete. A la luz de la doctrina y de la ley vigente, que es la de 26 de setiembre de 1862, según la cual el congreso "usará del voto de censura para desaprobar la conducta de un ministro por faltas que cometa en el ejercicio de sus funciones y que no merezcan acusación", se pronuncia en contra de la dimisión del gabinete por el simple voto adverso de una de las cámaras. Esto no quiere decir que los gabinetes se mantengan contra la opinión pública, pues cuando ella condena la política de un ministerio, éste caerá fulminado sin necesidad de censura.

El estudio de la censura le sirve de pie al doctor Manzanilla para hacer la crítica del régimen parlamentario, o parlamentarismo, considerándolo doctrinariamente, como sistema de gobierno y apreciando la posibilidad de su aplicación entre nosotros. Como quiera que la carta establece, sencillamente, en el artículo 42 el régimen representativo y no el parlamentario, se trata sólo de hacer luz sobre algunas ideas que, últimamente, se han esparcido bastante, a consecuencia de lamentable error, pues

Esíritus muy cultos, determinados por motivos sentimentales, invierten el proceso evolutivo del parlamentarismo y lo inician con el voto de censura, desconocido en la teoría inglesa antes de 1841 y que es el grado *máximum* y no el grado *mínimum* de ese régimen.

La verdad electoral, la organización misma del poder ejecutivo, la diversidad de origen de las cámaras y la facultad de disolución, son las bases sobre que reposa el régimen parlamentario.

Faltan estas bases en el Perú y por consiguiente, el parlamentarismo no puede existir con "la mentira política en el registro de ciudadanos, en la composición de los cuerpos electorales, en las votaciones y en los escrutinios".

Tampoco puede tener carta de naturaleza aquí, donde el presidente recibe mandato directo del pueblo, porque es un sistema propio de las monarquías o de aquellas repúblicas en las que, como en Francia, el jefe del ejecutivo no es elegido directamente.

Además, el parlamentarismo supone el diverso origen de las cámaras y, entre otros, ambas emanan de la misma fuente, o sea el sufragio popular.

Finalmente, en el parlamentarismo necesita el gobierno la prerrogativa de la disolución, para usarla en el supuesto de creer que los diputados

no representan la opinión de sus comitentes o en el caso de irreductibles desacuerdos entre las cámaras.

Y entre nosotros el gobierno carece de esa facultad y sería una quimera pretenderla, porque, desprovisto aún el país de verdadera educación política,

“si los gobiernos tuviesen la facultad de disolver las cámaras, todas serían disueltas. La falta de verdad electoral convertiría la disolución en instrumento de despotismo gubernativo, y, sin disolución, el régimen parlamentario es el despotismo de los parlamentos”.

Además, para que se vea la sencillez de hablar de parlamentarismo, entre nosotros, hace notar el doctor Manzanilla que en el Perú nunca hubo programa ministerial sujeto al voto de las cámaras, y como esto constituye uno de los rasgos característicos de aquel sistema es claro que aquí no existe y ni siquiera lo abona algún precedente, pues el que se quiso sentar en una legislatura, no fue aceptado. (*)

Probado, pues, debidamente el régimen parlamentario no existe en el Perú y sin detenerse a considerar si ese sistema será o no mejor que el representativo que nos rige, lo que interesa es poner término “a situaciones indecisas llenas de zozobras para el país y de celos y resistencias entre congresos y gobiernos”. El doctor Manzanilla insinúa, desde luego, un primer temperamento.

Los políticos inspirándose, no en abstracciones, sino en realidades positivas, deberían preocuparse, por el momento, de conseguir cámaras prestigiosas, a virtud de la importancia de sus miembros y de la verdad de la representación.

Reconociendo el profesor de CC.PP. que la mayoría de los ciudadanos se abstiene de votar y que los candidatos se preocupan, ante todo, del apoyo de las instituciones eleccionarias, mal gravísimo que trae por resultado una representación muy deficiente, enuncia la idea de una reforma verdadera, para lo cual podría ocurrirse entre los correctivos fáciles de ensayar, el mandato gratuito, a las incompatibilidades estrictas, a la reorganización del senado, la reducción del tiempo de mandato de los

(*) En la legislatura de 1895, el diputado Lama y Ossa solicitó que el ministerio que inauguraba la administración Piérola, presentase su programa, pero el doctor Durand, que presidía la cámara, replicó que era inconducente porque en el Perú no existía el régimen parlamentario. Entonces aquel representante retiró su pedido.

diputados, la renovación total de esta cámara y la representación de las minorías. Cada uno de estos medios le sugiere observaciones atinadísimas y, para no seguirlo en todas ellas, véase lo que dice respecto del último tópico:

Los congresos, para ser la fotografía del cuerpo electoral, han de representar, proporcionalmente la opinión de todos los electores. Si la mayoría excluye a la minoría, la ley, fruto de la mayoría de los representantes, expresa sólo la voluntad de la minoría de la nación.

Es, pues, urgente experimentar alguno de los sistemas de representación proporcional. El más empírico, sea el del cociente electoral, el del voto acumulativo simple, el del voto acumulativo con transferencia, el de las listas concurrentes o el del voto limitado, despertará el entusiasmo de los ciudadanos y reducirá el usufructo de los elementos legales. La mayoría del país, dejando de correr el peligro de ser totalmente excluida, sería en la más pesimista de la hipótesis, ligeramente representada.

El 77, se frustró la reforma electoral, que consideraba la representación de las minorías. La generosa simiente, recogida el 96, fue pulverizada por la coalición de los partidos históricos.

Desenvuelta, pues, como se ha visto, ampliamente, abundantemente, la organización del poder legislativo, establecida la necesidad de su reforma y señalados los temperamentos que pueden adoptarse, por lo pronto, y los medios radicales para conseguirla, ¿a quién corresponde emprender dicha reforma? ¿Quiénes son, en el Perú, las personalidades capaces de realizarla?

Léase, para saberlo, estas frases hermosas, llenas de generosa savia y patrióticos estímulos:

A los jefes de partido toca emprender la destrucción de las prácticas oligárquicas, abriendo las cámaras a las altas personalidades de todas las agrupaciones políticas. De esta suerte, se formaría el hábito de la lucha legal, y los caudillos explotadores de promesas perderían el encanto de evangelizadores proselitistas.

Los jefes, además, necesitan reunir los mejores elementos sociales, intelectuales y populares de su partido, para evitar que individuos extraños a las cámaras dirigiendo la acción parlamentaria, intensifiquen el vicio de mandar sin sufrir las responsabilidades del gobierno.

La postergación de adherentes leales, pero dotados de autonomía para no exagerar los deberes de la disciplina, acrecienta, por supuesto, el poder del jefe, pero sustrae al partido vigor, prestigio y respetabilidad. Este egoísmo es disolvente. La expansión edificadora obra durable, que los obreros del porvenir perfeccionarán y retocarán. Los pequeños dioses, que se complacen en la insuficiencia de los hombres, para crearlos y anonadarlos, funda una política sin sucesión.

He aquí, trazado, en breves palabras, el programa más simpático que podrían realizar los jefes de partido; porque, en efecto, es considerable la influencia de estos sobre sus adherentes, a virtud de las circunstancias especialísimas de nuestra política. Y ligado como está el progreso de nuestro parlamento, al del país, no se necesita mucho esfuerzo para admitir hasta qué punto sería beneficiosa aquella labor. Si los jefes de partido recogiendo esos anhelos, vigorosa y felizmente expresados por uno de los más brillantes profesores de nuestra universidad, se propusieran realizarlos, habría comenzado el progreso político del país y, relegadas al olvido las numerosas miserias de nuestras luchas partidaristas, la nación recibiría en breve el necesario fruto — ese fruto sano y hermoso que la compensaría de las desdichas pasadas y las zozobras presentes.

Si nuestra marcha política estuvo mal orientada, si a cada movimiento de avance siguió otro, más considerable, de retroceso, si la lucha por el poder presidencial fue el único móvil de las agitaciones nacionales, si, en suma, englobados en la misma atmósfera gobiernos, parlamentos e instituciones, todo pareció aquejado del mismo mal; culpa fue de quienes teniendo en sus manos los medios de reforma, indolentes y desidiosos, la postergaron para mejores tiempos. Pero todavía no es tarde. La simiente arrojada por el profesor de Economía Política, puede haber caído en campo propicio.

Y así debemos esperarlo.

Llega ahora, el momento de dar respuesta a la interrogación con que comienzan estas líneas. El doctor Manzanilla ha salvado, victoriosamente, todos los obstáculos que parecían oponérsele en su labor. Ha presentado a la consideración de la república un trabajo lleno de novedad, de interés, de erudición y de verdad. Su discurso arroja luz de la primera a la última línea. desnudo de oropeles y de convencionalismos, en una obra sólida que, bajo apariencias modestas, revela el trabajo de un benedictino y el esfuerzo de un pensador. Es seguro que sobre el material acumulado, sobre la documentación, el autor hubiera podido escribir un libro, pero era menester limitarse a un discurso y esta dificultad de condensar, de encajar, de reducir el pensamiento, sin despojarle de su fuerza, dificultad casi insuperable muchas veces, apenas se vislumbra en esta obra, de tal manera el esfuerzo inteligente y laborioso ha sabido vencerla.

Muchas afirmaciones parecen no estar debidamente sustentadas, pero se engañaría quien admitiera esta apariencia. Al lado de cada pensamiento está su prueba, a veces tan reducida que se confunde con el mismo enun-

ciado: pero nunca falta. No hay amplificaciones, porque no las permite la naturaleza del trabajo ni la calidad del auditorio. Ciertas verdades que aún necesitan demostración para gentes incultas, son axiomas ya para los espíritus ilustrados y, como tales, debe enunciarse. Además, la obra toda respira vida, está llena de una tonalidad agradable y uniforme. Y si a todo esto se agrega un estilo sobrio, muy sobrio y algunas veces nervioso (la personalidad del autor), hay que confesarse en presencia de un trabajo nuevo y original.

Cuando, hace tres años, el doctor Manuel V. Villarán, pronunció, en un día semejante, su aplaudida disertación sobre las profesiones liberales, que dedicó al doctor Manzanilla, alguien hizo notar que aquella dedicatoria era, quizá, un estímulo, entre compañeros de magisterio, para que el segundo completase la obra de crítica, brillantemente iniciada por aquél. Y el anhelo se ha realizado, porque si el discurso de Villarán fue un profundo análisis de nuestro estado social, disimulado bajo el título de Profesiones liberales, el de Manzanilla es la más completa, la más acertada crítica de nuestro estado político, aunque parezca ocuparse sólo del cuerpo legislativo.

Su trabajo quedará como una huella de luz rectamente trazada hacia la felicidad de la patria; y si los generosos anhelos que contiene, los peligros que advierte y los remedios que señala, se toman en cuenta, quizá las generaciones del porvenir recuerden, algún día, al maestro que supo marcar a sus compatriotas la firme y nueva senda!

Lima, 14 de abril de 1903.

ALBERTO SALOMON

“ACTUALIDADES”

CAUSERIE

No puede negarse que el Dr. Manzanilla colmó con su brillante y audaz discurso — las expectativas de la juventud universitaria. La vieja simpatía por el maestro dio mayor realce al pensamiento franco y vigoroso, a la frase lacónica y enérgica, a la noble idealidad reformadora, que embellecen el discurso. Y el aplauso vino a premiar la sinceridad con que el catedrático había tratado el enmarañado asunto de nuestra vida parlamentaria.

La oración inaugural del Dr. Manzanilla vale más como crítica de tópicos parlamentarios, como recio ataque contra sofismas de tribuna que como cuadro definido, donde nuestra agitada vida política halle la fórmula sociológica y verdaderamente nacional de sus debilidades, de sus caídas, de su escasa influencia sobre el movimiento patrio. Analizar los aspectos varios de nuestros congresos, estudiar el detalle de su historia, resolver los problemas de la práctica parlamentaria entre nosotros; todo esto y algo más, lo ha hecho el Dr. Manzanilla con energía, con alientos de reformador, con rico caudal de ciencia política, con mirada tranquila, refrescada por el ambiente sereno del claustro. Pero ir más adentro en el problema de nuestra política parlamentaria, estudiar la relación entre sus vicios y el genio nacional, mostrar la influencia del factor antropológico y del factor social en la azarosa marcha de nuestras instituciones legislativas, agregar un nuevo robusto capítulo a la embrionaria sociología nacional; toda esta hermosa labor no la ha realizado el distinguido catedrático. Su obra queda así incompleta. Le falta el toque vigoroso del sociólogo, y para concluirla y hacerla definitiva, el maestro tiene la obligación moral de escribir el libro en que el problema político nacional sea estudiado en sus causas remotas, en su relación con la psicología de nuestro pueblo, en su orientación normal y fecunda.

Leyendo con atención simpática el discurso del Dr. Manzanilla, se observa en él, timidez en las conclusiones: el mismo giro brioso de la frase hace pensar en que lo que el catedrático ha leído no es sino el resultado crítico de algunas observaciones suyas; hay párrafos que parecen aislados, y en que el estilo tiene la gravedad de una sentencia, el aspecto de una síntesis que se apoya en largos estudios analíticos, pero que se presenta solitaria y toma una faz más bien general que peruana y propia de nuestro sistema legislativo. El autor, a la manera de Taine, reúne datos, procede a

una acumulación de "*petis faits*" pero no ha constituido la armazón grandiosa en que las líneas y los contornos y la misma vida de la Historia Política, se presenten con lógica y superior trabazón. Y sin embargo en algunas partes de la oración inaugural, hay verdadera deducción de leyes, como aquélla que rige la marcha de los poderes discrecionales, en su evolución interna.

Creo, pues, que la novedad y verdadera importancia del discurso deben descubrirse en el estudio de determinados aspectos de nuestra vida legislativa, en la fuerte crítica de algunos errores tribunicios, que han comprometido el prestigio del congreso, en los consejos sabios dados a los caudillos y a las entidades políticas, en el hermoso anhelo de señalar un nuevo rumbo a la apasionada y errabunda dirección de nuestras energías políticas, envueltas en choques y en violencias despóticas, sin virtualidad para el porvenir; en fin, debe considerársele como el primer paso hacia la obra futura, más sólida, más extensa, más rica en contenido histórico.

La parte más importante, el verdadero centro del discurso, está en la crítica del valor de la censura en nuestros congresos y del pretendido parlamentarismo nacional. El primer análisis es magistral: se funda en hechos y de ellos induce – positiva y negativamente – que entre nosotros las cámaras no tienen "poder legal para exigir la renovación del gabinete". La crítica del parlamentarismo, como forma apropiada de orientación para nuestra política, me parece menos radical y falta de un apoyo sociológico.

Es un análisis que se limita a indicar que hoy no existe en el Perú el verdadero parlamentarismo; pero para ser completo, debía haber señalado si hay o no divorcio, entre el espíritu nacional y esa forma política, y aún establecido el divorcio, si conviene recibir y apoyar una forma adaptada del parlamentarismo. El problema así estudiado era un campo enteramente nuevo, y que presentaba, en forma científica, la solución de las luchas entre nuestros poderes. Su crítica es hermosa para lo actual, pero no lo es para lo futuro. Mientras no se haga otra sociológica, toda crítica será dirigida a la forma política; pero no a su adaptación nacional.

Claro es que el parlamentarismo ha sufrido críticas muy atrevidas; pero se ha sostenido, fundado en su valor democrático y en su adaptación a las oscilaciones del espíritu nacional. No sólo valen contra él, críticas de valor político o consideraciones análogas a las del Dr. Manzanilla; sino otras más graves, fundadas en la inferioridad psicológica de los cuerpos colectivos, que ha desarrollado profundamente Sighele. Suya es la frase

condenatoria: "El parlamento es una mujer, y frecuentemente una mujer histérica". Pero a pesar de estos ataques, la crítica señala como remedio eficaz, no la condenación de una forma secular que señala la cumbre de las conquistas políticas, sino su corrección, la educación política, la superioridad de una cultura verdaderamente popular e intensa. En el fondo, los defectos del parlamentarismo son los defectos de la democracia. A medida que triunfa la igualdad política; debe elevarse el nivel intelectual, debe predicarse con afán el Evangelio de la cultura de las muchedumbres. Es un error, dice Fouillée, creer que una instrucción de principios generales, sea impropia para el pueblo. Elevando la intelectualidad nacional, no creo que haya un régimen por noble que sea que no pueda adoptarse con éxito brillante. Los males del caciquismo, la falta de verdad electoral, la incapacidad política de los partidos, el egoísmo de las entidades, podran ser obstáculos para aceptar un parlamentarismo perfecto, pero no para marchar por un camino prudente, en que esa forma política, se vista con arcos modestos.

El régimen presidencial en la Unión Americana, con la independencia del jefe armado del terrible *veto*, no es una forma superior, que sirva de norte a una nacionalidad que pide orientaciones. Un crítico notable de ese régimen, el profesor Bryce, en su precioso libro: *The American Commonwealth*, confiesa que en el gobierno americano hay falta de unidad, que no hay "gobiernos de partido", que los esfuerzos no tienen fin armónico y que sólo el instinto admirable de un pueblo puede salvar las deficiencias de su constitución política.

Se han obstinado algunos pensadores en afirmar que la incapacidad para el parlamentarismo es un mal "latino", una consecuencia del espíritu de los pueblos que conservan esa tradición, como legado glorioso de su estirpe. Sergi estudiando la "decadencia de las razas latinas", ataca este género de política en que las influencias de las Cámaras pesan sobre la máquina gubernativa, con tremenda pesadumbre. Pero el profesor italiano no cree que deba rechazarse esa forma que hoy ha degenerado: sino reformarla y robustecerla. Nadie ha demostrado con perfecta argumentación científica, que esta forma esté destinada a desaparecer de los pueblos llamados "latinos", y el problema psicológico queda siempre en pie. Pretenden algunos como el ilustre Fouillée, en su reciente ensayo de *Psicología Europea*, que nos falta la asociación verdadera, tan bien conservada por los sajones: la anarquía que quiere levantarse sobre ruinas o la imitación que convierte a una colectividad en rebaño de *panurgos*, son los extremos en que la psicología novísima parece encerrar a los neo-latinos.

Habría que estudiar con relación a nuestro pueblo, el alcance de esta dificultad asociativa, de este egoísmo que se cubre con apariencias humanitarias o patrióticas. Es un difícil problema que el doctor Manzanilla puede analizar con la misma fe que ha puesto en su trabajo aplaudido. Si entre nosotros, la asociación sólo toma formas imitativas o anárquicas, si no hay esa colaboración personal, en que el espíritu abre sus tesoros y acepta las ajenas excelencias, el parlamentarismo tendría todo el defecto de las mayorías inconscientes, guiado por un caudillo atrevido. Y aun este grave mal, podría corregirse con una seria educación política, hasta hoy ignorada entre nosotros.

Pero aun fundados en las sabias enseñanzas de la Historia que tan sutilmente ha sabido derivar el catedrático de Economía Política, podría afirmarse que el parlamentarismo —con las modificaciones que sólo la prudencia de nuestros políticos, de nuestros maestros puede indicar— es un régimen adaptable al Perú. “Los poderes discrecionales en el Perú, dice el doctor Manzanilla, desaparecen con rapidez o se revisten de formas representativas”. Interpretando esta profunda ley, puedo decir que ella indica o el respeto que los gobiernos han tenido siempre por la forma parlamentaria, por los consejos de la mayoría dominadora, por la opinión del país que fundó en el Congreso sus esperanzas de control político; o la tendencia absorbente, despótica y uniformadora, que ve en la representación nacional el aplauso a los despotismos, el endiosamiento de la fuerza, la realidad de los sueños de autocracia militar. En ambos casos, el parlamentarismo mitigado se impone como solución de armonía y de paz. En el primero, tiene el poder, aun de los poderes dictatoriales, es la expresión de una necesidad de robustez y de fuerza pública; en el segundo, es el único medio de evitar en el futuro, los ataques del personalismo invasor y de entrar en pleno régimen civil.

La misma pobreza de personalidades augustas, la veleidad de la opinión, la inquietud de la multitud que endiosa y derriba ídolos, todos estos caracteres de nuestro pueblo, exigen para que el Gobierno sea verdaderamente nacional, que cuente con el apoyo, siempre mudable, de las opiniones parlamentarias, más cercanas a los pueblos y a sus reales deseos. La reforma propuesta por el doctor Manzanilla sobre la “reducción del tiempo del mandato de los diputados” y la “renovación total de esa Cámara”, se prestan a un desarrollo del parlamentarismo, porque los diputados traerán —en un mismo período presidencial— la voz del pueblo y la expresión de sus ideales nuevos. Pueblo que no cambia es un rebaño de autómatas, y estas modificaciones de su espíritu quieren y deben traducirse en el Gobierno por la representación de las mayorías parlamentarias.

La formación del Senado que propone el doctor Manzanilla es también un paso hacia el parlamentarismo definido. No es quizás la más propia en un país donde existen "poquísimas autoridades sin mandato". Los hombres públicos, los *héroes*, en el sentido de Carlyle —no han podido mantener un prestigio de dirección eminente sobre el movimiento nacional. Aquí será imposible un jubileo nacional, como el que la Argentina ofreció al gran Mitre. Nuestro pueblo tiene muy desarrollado el sentido de la caducidad de todas las superioridades. Y el apasionamiento en las contiendas políticas hace olvidar los méritos pasados. Más valdría — para la seriedad de nuestro Senado — que lo formaran — como quería Prins, el célebre publicista — representantes de la Universidad, del Clero, del Comercio, de la Banca, del Ejército, de la Armada, y de todas las grandes instituciones nacionales. Se formaría así un cuerpo selecto, sabio, profundamente imparcial, rico en iniciativas y defensor de las prerrogativas de los centros representados.

No puedo analizar en detalle, todas las ideas del discurso reciente: falta lugar, en esta Causerie, para el aplauso sincero.

El discurso encierra muchas sugerencias provechosas, que la meditación de nuestros políticos debe fecundar. Ha llegado la hora de que las cuestiones de alta política no se resuelvan entre choques de facciones apasionadas y furentes y acentos inflamados de *meneurs* de la tribuna, sino en más serena región, a donde no llegue el turbio oleaje. Nos falta una escuela de política práctica y esa debe ser la tarea de los centros universitarios. En nuestro tiempo, la discusión científica ha agotado todos los tópicos políticos, y la ignorancia es risible y antipática.

Es justo decir que nuestra Universidad, inspirada en la amplitud del criterio moderno, ha ensanchado la labor de sus cátedras; y hoy sus oraciones inaugurales, son lecciones profundas de sociología nacional. Iniciada la buena costumbre, en época memorable, por el Dr. Javier Prado, ha sido brillantemente continuada por los doctores Villarán y Avendaño; y hoy, el Dr. Manzanilla agrega un nuevo eslabón a la cadena interrumpida. Pertenece, como sus predecesores, a una generación inteligente y verdaderamente patriótica, que huye de los optimismos cándidos y alentadores, para pronunciar lecciones severas, pero sanas y progresivas. Son profesores "evolutivos", para decirlo en el lenguaje de Enrique Ferri.

Dentro de esta obra común, el doctor Manzanilla ha iniciado la crítica política, tan difícil de ejercer en un país apasionado. Pero su palabra, tiene como la ciencia en que se inspira, la calma de la verdad, la fuerza de las leyes científicas y el toque luminoso que disipa las sombras. *Honni soit qui mal y pense.*

Abril de 1903.

FRANCISCO GARCIA CALDERON REY