



Fernández Peña, Marta. *Ciudadanos, electores, representantes. Discursos de inclusión y exclusión políticas en Perú y Ecuador (1860-1870)*, Valencia: Universitat de Valencia, 2020. pp. 428.

Marta Fernández Peña explica en la introducción que el objetivo de su libro es estudiar la cultura política de las élites parlamentarias y de gobierno de Perú y Ecuador tal como se expresa a través de las constituciones y las leyes electorales que se aprobaron para regular la construcción de la ciudadanía política y de la representación, y la organización de los procesos electorales, el elemento mediante el cual se producía la conexión entre la primera y la segunda. Para ello, analiza también los debates congresuales que en ambos países acompañaron la elaboración de esas normas, debates que tuvieron una resonancia importante en el ámbito de la opinión pública e intelectual.

La elección de estos dos países se debe al hecho de que ambos pertenecen al contexto andino, comparten un mismo escenario geográfico, características sociales, territoriales y étnicas, así como muchos valores culturales y costumbres sociales, por lo que resultan adecuados para hacer un estudio comparativo. Por lo que se refiere al periodo estudiado, la década de 1860 fue elegida porque en ese arco cronológico Perú y Ecuador conocieron una fase de intenso dinamismo económico, vinculada a la creciente inserción en el mercado internacional gracias a la exportación del guano en el caso del primero y del cacao en el segundo, circunstancia que comportó el nacimiento de una incipiente élite burguesa y, paralelamente, importantes innovaciones en ámbito constitucional y legislativo.

El libro consta de tres partes. La primera presenta una síntesis de los caracteres económicos y sociales de los dos países en las décadas que preceden a la de 1860, así como de los acontecimientos políticos que en parte condicionaron las decisiones que las élites parlamentarias y de gobierno asumieron, en particular por lo que se refiere a ciudadanía y representación.

La segunda parte, en la que, como subraya la autora, se manifiestan los principales resultados de su investigación, se centra en el análisis de las reglas que las constituciones y leyes aprobadas en los años sesenta establecieron a propósito de la definición de la ciudadanía política, a los criterios de inclusión y exclusión, a los requisitos que permitían la elegibilidad a los cargos locales y nacionales, a los sistemas directo o indirecto de expresión del sufragio.

La tercera parte contiene un primer capítulo dedicado a los conflictos internacionales en los que Perú y Ecuador estuvieron involucrados y al marco internacional en el que desarrollaron sus estrategias políticas y económicas; y un segundo capítulo en el que se consideran las transferencias culturales e ideológicas que, cruzando el Atlántico de este a oeste y del norte al sur, influyeron en la cultura política en los dos países andinos.

Para realizar su investigación la autora utiliza una notable cantidad y variedad de fuentes: textos constitucionales y legislativos, artículos de prensa y relatos de

viajeros, y en particular los diarios de las sesiones parlamentarias, a las que con acierto atribuye gran relieve como instrumento indispensable para conocer, además de las posiciones ideológicas de los que se pronunciaron en favor o en contra de las normas en debate, el contenido de propuestas que no llegaron a ser aprobadas y las motivaciones de los que las presentaron, y por fin para percibir por lo menos en parte el clima en que se desarrollaron esas discusiones, en las que a veces participaba también la barra, es decir el lugar donde se colocaba el público.

Del estudio detallado que Marta Fernández Peña realiza emerge el hecho de que, por lo que se refiere a los elegibles, los requisitos que se exigían eran sustancialmente similares a los previstos en todos los regímenes liberales del siglo XIX, cuyo objetivo era el de seleccionar a “los mejores”, a las personas que por edad, capacidades, recursos e ilustración se consideraban más preparadas para gobernar sus países.

La comparación resulta mucho más interesante cuando se pasa a analizar la definición de la ciudadanía política y la organización de los procesos electorales, pues los dos países presentan situaciones completamente diferentes. En Ecuador, donde el sufragio había sido indirecto y el derecho de voto había sido reconocido solo a los que sabían leer y escribir desde 1830, la constitución de 1861 mantuvo el requisito de alfabetización pero introdujo el sufragio directo y secreto, mientras que la nueva carta de 1869, aprobada bajo el gobierno de Gabriel García Moreno, añadió la obligación de profesar la religión católica para poder votar, una excepción en el contexto latinoamericano.

En el Perú, en cambio, durante todo el siglo XIX, hasta las reformas de 1895 y 1896, fue mantenida una definición amplia de la ciudadanía política, con requisitos bastante vagos entre los cuales el de saber leer y escribir aparecía como una de las posibles alternativas que consentían el acceso al sufragio. De este modo, los analfabetos, y en particular los indígenas analfabetos, podían votar en cuanto propietarios de tierras e/o contribuyentes, y podían también ser elegidos para cargos locales. Esta ciudadanía inclusiva sin embargo encontraba un doble filtro en los requisitos de elegibilidad, más selectivos, y en el sistema indirecto de dos grados.

Frente a diferencias tan significativas en países con tantas similitudes, quizás habría sido oportuno plantearse algunas cuestiones, para tratar de entender las razones que llevaron a los legisladores a emprender caminos divergentes. En el caso de Ecuador, ¿cómo fue posible excluir a la parte importante de la población constituida por los indígenas, mayoritariamente analfabetos, e imponer la construcción de una nación cultural y étnicamente homogeneizada y unificada por el catolicismo? Ciertamente en los debates parlamentarios de ambos países se repitieron muy a menudo consideraciones despectivas acerca de la ignorancia de los indígenas, que los mostraba como inadecuados para participar en las elecciones, y sobre la religión católica como único vínculo capaz de garantizar la unidad de naciones en muchos aspectos tan segmentadas, pero los resultados, como se ha visto, fueron opuestos.

Sobre la actuación de García Moreno, habrían sido útiles estudios como el de Marie Danielle Demélas, *L'invention politique*, y el de Marie-Danielle Demélas e Yves Siant-Geours, *Jerusalen y Babilonia. Religión y política en el Ecuador 1780-1880*<sup>1</sup>. Por lo que se refiere a los indígenas, la autora señala, citando un artículo de Alicia del Águila (p. 215), que la temprana penetración de la hacienda comportó una mayor integración de la mayoría de los indígenas en la vida nacional, por lo cual para

<sup>1</sup> Demélas, 1992; Demélas – Saint-Geours, 1988.

los liberales ecuatorianos “su inclusión ciudadana no era una urgencia en aras de la legitimidad política”. Profundizando un poco más en la cuestión, se habría podido tener en cuenta que la difusión de la hacienda se debió por lo menos en parte a la debilidad de las estructuras sociales y políticas de las poblaciones nativas en una región donde (como escribe Xavier Albó) la consolidación del Tawantinsuyu fue menor en comparación con el Perú<sup>2</sup>.

A lo largo del texto son frecuentes las referencias a la Constitución de Cádiz y a una concepción tradicional de la sociedad como un conjunto no de individuos, sino de cuerpos, familias, parroquias, pueblos y provincias. Sin embargo, se trata de conceptos que son enunciados pero muy poco utilizados para analizar algunos aspectos importantes de la definición de la ciudadanía y de la construcción de la representación, pues la autora en este ámbito parece no dialogar suficientemente con la bibliografía que ella misma cita. Así, por ejemplo, parece no percibir la relevancia del hecho de que las leyes atribuían a las autoridades municipales la redacción del registro cívico, al cual los ciudadanos tenían que estar inscritos para poder sufragar. A falta de funcionarios del Estado que tuvieran esta competencia específica, y en presencia de requisitos cuya posesión era cuestionable (hablando de la situación ecuatoriana, la autora señala por ejemplo “la dificultad que suponía la demostración de la condición católica”, p. 219), eran los notables de las comunidades locales los que atribuían la calificación de ciudadanos, y por lo tanto el derecho a sufragio, a sujetos que seguían pareciéndose bastante al vecino de la tradición hispánica y gaditana, caracterizado por el hecho de ser orgánico a la localidad en la que estaba radicado y de gozar del reconocimiento de los demás vecinos.

Por lo que se refiere a la construcción de la representación, la autora señala que a los elegibles se pedía que residieran en la provincia para la que presentaban su candidatura, porque este requisito garantizaba un mejor conocimiento de las necesidades del territorio. A este propósito es interesante poner de relieve que en ambos países cada provincia debía elegir un propio representante en la Cámara de Diputados, prescindiendo del tamaño de su población; en Perú la constitución de 1860 asignó un número diferente y creciente de senadores a los departamentos que contaban no necesariamente con más habitantes, sino con más provincias. Es decir que lo que más interesaba era reflejar lo más fielmente posible la fuerza de los grupos locales de poder, sin excluir a ninguno de ellos de los organismos legislativos, que terminaban representando una nación compuesta por cuerpos territoriales, que aparecían como los verdaderos sujetos de la representación, más que por ciudadanos. Para completar el cuadro, se puede añadir que, en el Perú, la ley electoral de 1861 otorgó a cada pueblo el derecho de designar un elector de segundo grado en el colegio electoral provincial, sin importar cual era el número de sus habitantes.

El libro de Marta Fernández Peña ofrece una cantidad importante de noticias sobre constituciones y leyes que se dieron en Ecuador y Perú no solo en el periodo señalado en el título, sino también en años precedentes y sucesivos (todo ello analizado de manera muy detallada); agrega, además, elementos de comparación con otros países de América Latina, con Estados Unidos y con naciones europeas.

En un trabajo de esta amplitud es inevitable que se escapen algunas inexactitudes: como cuando, para poner un ejemplo, citando un artículo de un periódico de Lima, refiere que en Perú en las elecciones de 1868 “el número total de ciudadanos

<sup>2</sup> Albó, 2008.

que tenía derecho a sufragio en este país era de 5.044 [...] lo que suponía un 0,25% de la población total aproximadamente” (p. 349). Parece evidente que el dato no se refiere a los votantes, sino a electores de segundo grado, miembros de los colegios electorales de provincia. Más sorprendente es leer que “la cultura política del liberalismo no concebía al individuo por sí mismo, sino formando parte de una determinada comunidad, estableciendo de esta forma líneas de continuidad con las formas de organización social, política y administrativa del Antiguo Régimen” (p. 247). Es obvio que la autora no se refiere a los postulados clásicos del liberalismo, sino a la utilización y las interpretaciones que de ellos se dieron en el contexto hispanoamericano, para tratar de traducir en mecanismos formalizados como las constituciones y las leyes electorales, cuya *ratio* es fundamentalmente individualista-cuantitativa, un equilibrio de tipo organicista y jerárquico.

En síntesis, se trata de un trabajo muy útil, que sin embargo habría ganado en eficacia con una parcial reorganización, anticipando, por ejemplo, la descripción de los requisitos de ciudadanía a los de elegibilidad, para evitar repeticiones, recortando algunas partes excesivamente prolíjas, incluyendo las referencias a las “transferencias culturales” cuando se hacía necesario en la exposición, construyendo los capítulos de manera que hubiesen sido puestos de relieve desde el principio los puntos principales tratados. Como ya se ha dicho, el libro de Marta Fernández Peña ofrece muchísimas informaciones, quizás lo que hace falta es un mayor orden expositivo, que permita identificar un hilo argumentativo unitario, atento a las diferencias esenciales entre los dos países objeto del análisis y a las causas que las motivaron.

## Referencias bibliográficas

- Albó, Xavier. *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador, y Perú*. La Paz: CIPCA, 2008.
- Demélas, Marie-Danielle. *L'invention politique. Bolivie, Equateur, Pérou au XIXe siècle*. París: Éditions Recherche sur les Civilisations, 1992.
- Demélas, Marie-Danielle – Saint-Geours, Yves. *Jerusalen y Babilonia: Religión y política en el Ecuador, 1780-1880*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1988.

Gabriella Chiaramonti  
Universitá degli Studi di Padova (Italia)  
gabriella.chiaramonti@unipd.it