

Escándalos electorales en Perú en la segunda mitad del siglo XIX: respuestas parlamentarias ante el fraude

Electoral scandals in Peru in the second half of the Nineteenth Century: parliamentary responses to fraud

Marta FERNÁNDEZ PEÑA
Universidad de Huelva

RESUMEN

El 17 de abril de 1861 se promulgó en Perú una ley de elecciones que pretendía garantizar la libertad del sufragio y la limpieza electoral a través de diversas disposiciones. No obstante, el análisis de los comicios celebrados en los años inmediatamente posteriores pone de manifiesto la repetición de ciertos comportamientos percibidos como escandalosos y, por tanto, la incapacidad de la legislación para frenar el fraude electoral. En este contexto, en este artículo se analiza la percepción del fraude electoral a través del debate suscitado en la opinión pública, así como las reacciones de los legisladores frente a dicho fenómeno y las posibles soluciones planteadas al respecto. Para ello se utilizan principalmente las denuncias vertidas en la prensa y los debates desarrollados en el Congreso durante la década de 1860. Por último, se propone una reflexión en torno al uso político del fraude electoral en el Perú decimonónico y su vinculación con la ampliación o restricción de la participación política en el sistema liberal.

PALABRAS CLAVE

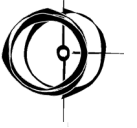
Perú; Ley de elecciones de 1861; fraude electoral; escándalos; participación política.

ABSTRACT

On 17 April 1861, an election law was enacted in Peru which aimed to guarantee freedom of suffrage and fair elections through various legal provisions. However, an analysis of the elections held in the years immediately after the law reveals the repetition of certain behaviours perceived as scandalous and therefore points to the inability of the legislation to prevent electoral fraud. In this context, this paper analyses the perception of electoral fraud through the debate raised by public opinion, as well as the reactions of legislators to this phenomenon and the possible solutions proposed in this regard. With this aim, we mainly use the news of electoral abuses reported by the press and the debates that took place in the Congress during the 1860s. Finally, we propose a reflection on the political use of electoral fraud in 19th-century Peru and its connection with the expansion or restriction of political participation in the liberal system.

KEYWORDS

Peru; Elections Act of 1861; electoral fraud; scandals; political participation.



Dentro de los estudios existentes sobre los procesos electorales durante el siglo XIX en Perú, destacan los trabajos que se dedican a analizar la conflictividad social que estos conllevaban. En este país, la imagen negativa de las elecciones decimonónicas fue favorecida por la obra de Jorge Basadre *Elecciones y centralismo en el Perú*, que sentó las bases de buena parte de la historiografía peruanista¹. A partir de entonces, otros autores se han centrado en estudiar los procesos electorales en relación con el fraude y la violencia. Por ejemplo, el historiador Marcel Velázquez ha señalado algunas de las características principales de las elecciones peruanas en el período que transcurrió entre los años 1845-1872:

una apatía de las élites, racismo contra las comunidades subalternas, sobrevaloración de la agencia y la responsabilidad de los afroperuanos, ausencia de educación cívica entre los electores, espacios exclusivamente masculinos, la corrupción (ausencia de moral) y la violencia (ausencia de consenso)².

En esta línea de estudiar la violencia que acompañaba a los procesos electorales se sitúan también algunos capítulos de la obra coordinada por Marta Irurozqui, *La mirada esquiva*. En concreto, me refiero a las aportaciones de Cecilia Méndez y de José Ragas. Cecilia Méndez basa su estudio en las décadas anteriores a la era del guano (1820-1850), etapa que queda definida por dos elementos esenciales: la ruralización y la militarización del Estado. La violencia asociada al poder político se encontraba íntimamente relacionada con la participación política del mundo rural. Durante estos años, el mundo rural era imprescindible para que un caudillo se asentara en el poder político a través de los ejércitos caudillistas formados fundamentalmente por campesinos. Los gobiernos que resultaban de estos procesos eran absolutamente inestables, por lo que el país vivía constantemente un estado de guerra civil³. Por su parte, José Ragas se centra en el período comprendido entre los años 1849 y 1851, y llega a la conclusión de que las prácticas electorales fraudulentas formaban “un complejo sistema que funcionó paralelamente con el régimen electoral indirecto”. A lo largo de su artículo, presenta las diferentes prácticas corruptas que se llevaron a cabo durante el proceso electoral en cuestión y trata el tema con un gran nivel de detalle⁴.

En definitiva, la historiografía peruana ha insistido frecuentemente en el carácter fraudulento y violento de las elecciones decimonónicas en Perú. Sin embargo, esta era una realidad que afectaba a todos los sistemas representativos establecidos tanto en América Latina como en Europa, pues no debemos entender que el asunto de la corrupción política y el fraude electoral fuera un problema exclusivo del ámbito

1. Jorge BASADRE, *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*, Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1980.

2. Marcel VELÁZQUEZ, “Notas sobre discursos e imágenes de las elecciones en la República del Guano (1845-1872)”, en Cristóbal ALJOVÍN y Sinesio LÓPEZ (coords.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005, p. 299.

3. Cecilia MÉNDEZ, “Tradiciones liberales en los Andes o la ciudadanía por las armas: campesinos y militares en la formación del Estado peruano”, en Marta IRUROZQUI (coord.), *La mirada esquiva. Reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú)*, siglo XIX, Madrid, CSIC, 2005, pp. 125-153.

4. José RAGAS, “La distorsión de la voluntad. Corrupción y sufragio en Perú (1849-1851)”, en IRUROZQUI (coord.), *La mirada esquiva*, pp. 215-237. Sobre esta temática, el mismo autor cuenta con otro capítulo: José RAGAS, “Las urnas temibles. Elecciones, miedo y control en el Perú republicano (1810-1931)”, en Claudia ROSAS (coord.), *El miedo en la historia del Perú (ss. XVI-XX)*, Lima, PUCP y SIDEA, 2005, pp. 233-256.

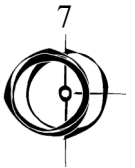
iberoamericano. En países como España, Italia, Francia o Gran Bretaña también eran bastante frecuentes las influencias caciquiles y las prácticas clientelares⁵.

Partiendo de estas premisas, en este artículo me centro en los procesos electorales –principalmente, elecciones al Parlamento y a la presidencia de la República– que tuvieron lugar en Perú en la década de 1860, un momento en el que comenzaba a aparecer un embrión del posterior sistema de partidos que se consolidaría en la década siguiente⁶. En primer lugar, me pregunto qué grado de cumplimiento tuvo la ley de elecciones promulgada el 17 de abril de 1861 en relación con los delitos electorales que tipificaba y en comparación con los delitos tipificados en el Código Penal de 1863. A partir de las denuncias de fraude expresadas, tanto en la prensa como en el Congreso, analizo los escándalos electorales que se repitieron de manera frecuente a lo largo de los comicios que se celebraron en dicha década. En segundo lugar, examino la visión que tenían los parlamentarios sobre el fraude electoral y las medidas que propusieron para tratar de solucionarlo. Por último, presento algunas reflexiones finales en torno a los procesos electorales decimonónicos en Perú, el alcance de la participación política y el papel de los legisladores en el diseño, desarrollo y valoración de las leyes electorales.

La ley de elecciones de 1861: disposiciones con respecto al control del fraude electoral

El 17 de abril de 1861 el Congreso peruano promulgaba una ley electoral que regiría en el país hasta la reforma de 1896, si bien en 1892 se daría una ley municipal que iba a realizar profundas modificaciones en las condiciones de sufragio establecidas en 1861⁷. La ley electoral de 1861, junto a la Constitución decretada en noviembre de 1860, establecieron las reglas básicas del juego político durante la segunda mitad del siglo XIX.

El Congreso de 1860 se había propuesto abandonar el período político inmediatamente anterior, protagonizado por la Constitución de 1856, que establecía entre su articulado un sistema de elecciones directas. Frente a esta legislación, considerada extremadamente liberal por la mayoría parlamentaria que ocupaba el nuevo



5. Gabriella CHIARAMONTI, *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía*, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2005, pp. 20-21. La concepción de los sistemas políticos latinoamericanos como inmaduros frente a los sistemas europeos partía de la configuración de estereotipos nacionales y del establecimiento de jerarquías en el grado de *civilización* a una y otra orilla del Atlántico, un elemento que a menudo incluso caracterizaba la visión que tenían los legisladores latinoamericanos sobre sus propias sociedades, en comparación a otros territorios que consideraban más *avanzados* o *civilizados* (Marta FERNÁNDEZ PEÑA, “Viajeros entre Europa y América en el siglo XIX: la percepción del otro”, en Fernando QUILES, Pablo F. AMADOR y Martha FERNÁNDEZ (coords.), *Tornaviaje. Tránsito artístico entre los virreinos americanos y la metrópolis*, Santiago de Compostela y Sevilla, Andavira Editora y Universidad Pablo de Olavide, 2020, pp. 53-79).

6. Desde los años 1850 habían surgido en Perú los primeros clubes electorales, si bien para los años 1860 aún no se podía hablar de partidos políticos propiamente dichos, pues la historiografía peruanista, en general, coincide en afirmar que el surgimiento de los primeros partidos políticos en Perú se produciría a partir de la década de 1870, con la aparición del Partido Civil de Manuel Pardo en 1871 (Ulrich MÜCKE, *Political Culture in Nineteenth-Century Peru. The Rise of the Partido Civil*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2004).

7. “Estudio comparativo de las leyes de elecciones de 1861 y del 17 de diciembre de 1892”, 1892, BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ [en adelante, BNP], Fondo Antiguo, leg. 343.51 P47 2925.

Congreso, se aprobó una Constitución mucho más moderada en sus principios y una ley electoral que disponía un sistema de sufragio indirecto en dos niveles: parroquial y provincial⁸. De esta forma, el Perú de los años 1860 recogía la tradición asentada por la Constitución de Cádiz y la tendencia mayoritaria en su propia breve trayectoria política⁹. En el primer nivel de votación, un amplio cuerpo electoral –conformado por los hombres mayores de veintiún años o casados que supieran leer y escribir, fueran jefes de taller, tuvieran alguna propiedad o pagaran alguna contribución– elegía a los electores, que posteriormente se reunían a nivel provincial para elegir, mediante una segunda votación, los principales cargos políticos: diputados, senadores y presidente de la República. Así, en las elecciones parroquiales la participación política resultaba bastante amplia, e incluso podía votar la población indígena. No obstante, para acceder al segundo nivel de votación, los electores debían cumplir con una serie de requisitos más restrictivos: además de ser ciudadano en ejercicio y tener derecho a sufragio, se establecían como requisitos obligatorios saber leer y escribir y ser natural o vecino de la parroquia¹⁰. Los requisitos aumentaban aún más para los elegibles: la edad mínima ascendía hasta los 25 años para diputados y los 35 para senadores y se requería la posesión de una renta mínima o ejercer una profesión científica, ser peruano de nacimiento y natural de la provincia por la que se era elegido o residir en ella desde al menos tres años¹¹.

En resumen, aunque nos encontramos ante un sistema electoral que podríamos definir como inclusivo (al menos, en el primer nivel de votación), lo cierto es que era también un sistema limitado, pues en última instancia la elección final de los cargos políticos quedaba en manos de unas pocas personas seleccionadas de entre los que se consideraban más aptos. Ello sucedía porque las élites parlamentarias partían de un convencimiento: la existencia de una clara distinción entre los ciudadanos del Perú –los nacionales que poseían los derechos más básicos–, los sufragantes –aquellos que podían ejercer el sufragio en los municipios–, los electores –las personas destacadas a nivel provincial a las que se consideraba aptas para elegir los cargos políticos– y, finalmente, los candidatos a ocupar puestos de representación política¹². En definitiva, y como han señalado desde la ciencia política Daniele Caramani y Oliver Strijbis, el cuerpo electoral no se correspondía con el conjunto de la ciudadanía¹³.

8

8. *Constitución de la República Peruana*, Lima, 13-10-1856, artículo 44; *Ley orgánica de elecciones dada por el Congreso de 1860*, Lima, 17-04-1861, Título II. A diferencia de la Constitución de 1856, la Constitución de 1860 no especificaba el tipo de sistema de elecciones a instalar, y dejaba esta decisión a la posterior ley electoral (*Constitución Política del Perú de 1860*, Lima, 13-11-1860, artículo 45).

9. La Constitución gaditana establecía un sistema de elecciones indirectas en tres grados: parroquia, partido y provincia (*Constitución política de la Monarquía Española*, Cádiz, 19-3-1812, artículo 34). Por su parte, como ha señalado César GAMBOA, el sistema de elecciones indirectas fue una constante en la vida política del Perú del siglo XIX (“¿Excepciones al modelo electoral gaditano? Las elecciones directas en el Perú del siglo XIX”, *Elecciones*, 2 (2003), pp. 169-200, <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2003.v2n2.08>).

10. *Ley orgánica de elecciones dada por el Congreso de 1860*, Lima, 17-4-1861, Título I y Título II.

11. *Constitución Política del Perú de 1860*, Lima, 13-11-1860, artículos 47 y 49.

12. Marta FERNÁNDEZ PEÑA, *Ciudadanos, electores, representantes. Discursos de inclusión y exclusión políticas en Perú y Ecuador (1860-1870)*, Valencia, Universitat de València, 2020.

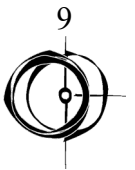
13. Daniele CARAMANI y Oliver STRIJBIS, “Discrepant Electorates: The Inclusiveness of Electorates and Its Impact on the Representation of Citizens”, *Parliamentary Affairs*, 66/2 (2013), pp. 384-404, <https://doi.org/10.1093/pa/gsr069>.

Desde el comienzo de su vida como nación independiente, Perú había experimentado la manipulación y la violencia en el desarrollo de los procesos electorales. Por ello, la ley de elecciones de 1861 tenía como uno de sus objetivos principales acabar con la intervención de las autoridades en la participación ciudadana a través del sufragio:

El Congreso está en el deber de apartar de los pueblos todos los embarazos que los rodean. Al dictarles una nueva ley de elecciones, que sea concediéndoles el goce del verdadero derecho de sufragio, y asegurándoles la independencia en el uso de ese derecho. Que no se entrase la libertad y que las elecciones puedan hacerse con toda regularidad; que la buena marcha de ellas no sea en fin turbada por la funesta injerencia del Poder Ejecutivo. Tiempo es ya, señores, de que los legisladores del Perú se ocupen de dar leyes perfectas; pero no para que como las que hasta hoy han dado, permanezcan en olvido o se quebranten, sino para que rijan y se cumplan¹⁴.

Con este objetivo, esta ley dedicaba un apartado –el Título IX– a los “actos prohibidos en las elecciones”. Entre ellos, se prohibía entrar en el lugar en el que se celebraban los comicios con todo tipo de armas – “ni aun con bastones”–, así como no se permitía detener a un votante durante el proceso electoral, a no ser que fuera hallado en “infraganti delito”. Esta última prohibición trataba de impedir la injerencia de las autoridades en la elección, pues frenaba la posibilidad de que éstas detuviesen a un individuo cuyo voto no conviniese hasta el final del proceso. En esta misma línea se situaban otras cláusulas que impedían la entrada en los colegios electorales a prefectos, subprefectos, gobernadores, tenientes gobernadores y agentes de policía. Por último, una serie de artículos pretendían evitar la falsificación de las actas electorales mediante la descripción de un exhaustivo proceso para llevar a cabo la redacción de las mismas, lo que garantizaba en todo caso su autenticidad. Las penalizaciones para los que incumplieran estas disposiciones iban desde el pago de multas al arresto durante veinticuatro horas o incluso el sometimiento de sus actuaciones a juicio¹⁵.

Por su parte, el Código Penal elaborado en 1862 y promulgado definitivamente en 1863 establecía un apartado específico para los delitos contra el ejercicio del sufragio, entre los que se encontraban la coacción o amenaza por parte de autoridades políticas o militares, la intervención de estos en los colegios electorales, la suplantación de nombres en el Registro Cívico, la distribución incorrecta de las cartas de ciudadanía, la utilización de documentos falsificados para sufragar, la presencia de armas o la provocación de desórdenes públicos. Estos delitos podían ser castigados con la inhabilitación de los empleados públicos, el pago de multas o el arresto. Para los individuos que portasen armas, el castigo se elevaba a la suspensión de los derechos políticos entre dos y cuatro años y, en caso de que hiciesen uso de ellas, serían condenados como “reos de motín”¹⁶. Así, resulta relevante que en la década de los sesenta estas actuaciones ya estuvieran tipificadas como delitos, lo cual no ocurría en



14. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 20-12-1860. Biblioteca del Congreso de la República [en adelante: BCR], leg. CID 328.85 CO 1860-1861, p. 267. En este discurso se podía apreciar además un importante elemento de tensión entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

15. *Ley orgánica de elecciones dada por el Congreso de 1860*, Lima, 17-4-1861, Título IX: Actos prohibidos en las elecciones.

16. *Código Penal del Perú*, Lima, Imp. Calle de la Rifa, 1862, artículos 156-159.

otros contextos espaciales, como España –a pesar de que los legisladores peruanos habían tomado como referencia el Código Penal español de 1848¹⁷.

Además, la legislación establecía la configuración de una comisión del Cuerpo Legislativo encargada de examinar los resultados electorales en busca de posibles errores o fraudes y de decidir, consecuentemente, la validez o nulidad de los mismos. De esta manera, eran los propios parlamentarios los encargados de *cerrar el círculo* electoral, un proceso que controlaban de principio a fin: desde la redacción de la ley de elecciones hasta la calificación de las actas electorales¹⁸. Cuando se producía una actuación sospechosa de fraude en un determinado colegio electoral, la comisión podía –incluso, debía– declarar la nulidad de las elecciones efectuadas. No obstante, algunos parlamentarios aseguraban que podía haber ciertas excepciones, cuando estos actos no eran de suma gravedad:

En todo acto civil, así como en todo acto político, hay nulidades que afectan la esencia de las cosas, y nulidades que afectan las ritualidades. La ley de elecciones ha querido que sea nulo todo acto en donde se encuentren infracciones, desde los primeros momentos de elegir, es decir desde el principio hasta el momento de su terminación [...]; pero encontrar nulidad en las formulillas y ritualidades, en el modo de otorgar la copia certificada de un acta, en que está consignada la firma de todos los que concurren al colegio, es un escrúpulo muy grande, es un escrúpulo sin embargo que honra a los individuos de la comisión; pero el Congreso debe despreciar esas formulillas ante la consideración de que una provincia entera ha sufragado con entero cumplimiento de la ley; que no ha habido coacción; que no ha habido oposición ni contradicción de ningún género¹⁹.

10

A pesar de la declaración de intenciones de eliminar estos comportamientos, la corrupción, la violencia y el fraude seguirían caracterizando todos los comicios del siglo XIX peruano. De hecho, la identificación de los procesos electorales con algún tipo de desorden público y con la intervención por parte de los poderes parecía un elemento asumido por las élites intelectuales. El análisis de las fuentes utilizadas, principalmente el *Diario de Debates* del Congreso y la prensa, permite afirmar que el incumplimiento de la ley electoral promulgada en 1861 fue una práctica bastante extendida.

Principales *escándalos* en torno a los procesos electorales

Antes de abordar este aspecto, me gustaría detenerme en los términos que utilizaron las elites políticas e intelectuales peruanas para referirse a los problemas que percibieron durante el desarrollo de los procesos electorales a lo largo de la década de 1860, y que conforman el campo semántico de la corrupción en el Perú decimonónico. En el encabezado de este apartado he utilizado la palabra “escándalo” por ser una de las que más frecuentemente se podían encontrar en los discursos parlamentarios o en los

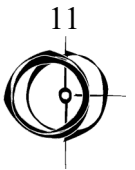
17. Emilia IÑESTA PASTOR, “La reforma penal del Perú independiente: el Código Penal de 1863”, en Manuel TORRES AGUILAR (coord.), *Actas del XV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Córdoba, Diputación de Córdoba y Universidad de Córdoba, 2005, pp. 1.072-1.098.

18. Esta expresión la tomo de Rafael ZURITA, “La definición normativa”, en María SIERRA, María Antonia PEÑA y Rafael ZURITA (eds.), *Elegidos y elegibles. La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo*, Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 299. La comisión calificador de actas no solo aparecía en Perú, sino que también se dio en Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Italia, Portugal o España.

19. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 13-8-1862; BCR, leg. CID 328.85 CO 1862, pp. 69-74.

artículos de prensa referidos a las elecciones²⁰, pero este no era el único término empleado. Junto a él, a menudo se hablaba también de “abusos”, “vicios”, “irregularidades”, “tropelías” o prácticas “fraudulentas”. Todos estos términos hacían referencia a una ruptura o distorsión de la legislación vigente. Por tanto, encontramos una primera apreciación del fraude electoral como ilegalidad. Además, para referirse a la falta de libertad en la elección se utilizaban conceptos como “influencias”, “adulteración”, “manipulación”, “falseamiento” o “corruptelas”. Algunos contemporáneos iban más allá, y se referían a ciertas situaciones con palabras cargadas de gravedad, como “atentado contra la soberanía” o “gangrena”, identificándolas en este caso con una enfermedad o un mal que se necesitaba “extirpar” –otro concepto, por cierto, frecuentemente utilizado en este ámbito. Tampoco faltaban las referencias a la “violencia”, los “desórdenes”, los “tumultos” o las “agitaciones”, como connotaciones propias de los comicios. Finalmente, todo ello provocaba indignación social y reproche, no solo legal, sino también moral, lo que explica el uso frecuente del término “escándalo”, que conllevaba todos esos componentes. Por tanto, considero que lo importante no es solo el análisis de las prácticas fraudulentas en sí mismas sino, sobre todo, el acercamiento a las percepciones que de ellas tenían los contemporáneos, así como las reacciones que éstas provocaron. Como ha señalado Romina Garcilazo, “algunas prácticas corruptas pueden pasar inadvertidamente sin generar escándalo social”²¹. Igualmente, Pol Dalmau e Isabel Burdiel han afirmado que lo más interesante en el análisis de los escándalos es “la dimensión histórica y cambiante de lo considerado como escandaloso en un sistema político o en una sociedad”²².

Por mi parte, en las próximas páginas trataré de plantear qué era considerado escandaloso en relación con los procesos electorales según las élites intelectuales –a través de las denuncias vertidas en la prensa– y parlamentarias –por medio de los debates planteados en el Congreso–. Las fuentes consultadas permiten hablar de al menos cinco escándalos principales: la elección de un número diferente de diputados del que correspondía según la ley; la falsificación de documentos como las cartas de ciudadanía, lo cual daba lugar a un mayor número de electores del que debería; la aparición de varias mesas simultáneas en un mismo colegio electoral; la continua presencia de actuaciones violentas, y la constante influencia de las autoridades en el proceso.



La elección de diputados por provincias y el problema del censo

La Constitución de 1860 había establecido que se elegirían diputados en función del número de población de cada provincia, si bien cada una de las provincias debía

20. El concepto de “escándalo” ha merecido la atención reciente de buena parte de los historiadores dedicados al análisis de la corrupción política tanto en España como en América, como por ejemplo Pol DALMAU, “La reputación del notable. Escándalos y capital simbólico en la España liberal”, *Historia y Política*, 39 (2018), pp. 79-107, o Romina GARCILAZO, “Los escándalos de corrupción retratados por la prensa. El caso de El Banco Provincial de Santa Fe (Argentina) durante la segunda mitad del siglo XIX”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 46/1 (2019), pp. 209-230.

21. *Ibidem*, p. 217

22. Pol DALMAU e Isabel BURDIEL, “La imagen pública del poder. Escándalos y causas célebres en Europa (siglos XIX-XX) (presentación)”, *Historia y Política*, 39 (2018), p. 18, <https://doi.org/10.18042/hp.39.01>.

quedar representada por al menos un diputado²³. De esta forma, en la provincia de Lima era donde más diputados se elegían (cuatro), seguida de Piura, Jauja, Cercado de Arequipa y Cercado de Cuzco, donde debían ser elegidos tres diputados. Todas las demás provincias no mandarían al Congreso más de uno o dos representantes²⁴.

Sin embargo, una de las infracciones más frecuentes que tuvo lugar durante los comicios fue la elección de un mayor o menor número de diputados con respecto a la cantidad establecida en el anexo de la ley electoral de 1861 para cada una de las provincias. Este punto fue bastante discutido entre los parlamentarios, y partía del inconveniente de que no existía un censo correctamente elaborado que determinara el número de población existente en cada provincia y, por tanto, el total de diputados elegibles²⁵. Para tratar de solventar el problema, un mes después de la proclamación de la ley electoral el Congreso de 1860 dio una ley que establecía el modo de hacer un censo general²⁶. No obstante, parece ser que esta ley nunca se cumplió. En 1862 el problema no solo persistía, sino que incluso empeoraba, pues se habían creado nuevas provincias –como La Mar– que no se contemplaban en la ley electoral vigente²⁷. Dos años más tarde, en 1864, una nueva propuesta legislativa planteaba la creación del censo al comienzo de la nueva legislatura, con el objetivo de evitar la repetición de infracciones electorales que ya habían tenido lugar en pasadas elecciones²⁸. En 1866, un nuevo proyecto de ley para la elaboración de un censo en Perú contenía incluso una plantilla con los datos a recabar²⁹. No obstante, habría que esperar al Gobierno de Manuel Pardo (1872-1876) para que se mandara levantar el Censo General de la República de 1876 que, sin embargo, nunca se reconoció como oficial. De hecho, a finales de siglo, en el año 1892, el censo que seguía rigiendo era el de 1853.

12

Como vemos, el problema de elaboración del censo constituyó una constante en la vida política peruana a lo largo de todo el siglo XIX. Quizás las dificultades para su elaboración podrían derivarse de la asociación que la población establecía entre la aparición en un censo y el reclutamiento para el ejército o la imposición de contribuciones, tal y como señalaba un contemporáneo a finales de siglo: “Cuando se trata de formar el Censo de la población, los jefes de familia no quieren empadronar a toda su familia, porque creen que les pondrán más impuestos”³⁰. Además, Vincent Peloso y José Ragas han señalado como características esenciales de la elaboración de

23. *Constitución Política del Perú de 1860*, Lima, 13-11-1860, artículo 46.

24. Era precisamente en las provincias costeras, y principalmente en la capital, donde se concentraba la población peruana, especialmente a partir de la explotación del guano y su exportación a Europa a través de los puertos, lo que había atraído población a las zonas urbanas de la franja costera (MÉNDEZ, “Tradiciones liberales en los Andes...”). En esta ubicación se encontraban los departamentos de Lima, Piura, Jauja y Arequipa. Incluso hubo algunos representantes que afirmaron que en Lima había tal cantidad de población que podrían elegirse hasta seis diputados (*Diario de Debates del Congreso de Perú*, 20-12-1860. BCR, leg. CID 328.85 CO 1860-61, pp. 270-271).

25. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 20-12-1860. BCR, leg. CID 328.85 CO 1860-61, pp. 271-273.

26. *Ley orgánica dada por el Congreso de 1860 prescribiendo el modo de formar el registro cívico y el censo general de la población*, 24-5-1861. BNP, Fondo Antiguo, leg. X343.5L P45L 2921.

27. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 30-7-1862. BCR, leg. CID 328.85 CO 1862, pp. 4-5.

28. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 17-8-1864. BCR, leg. CID 328.85 CO 1864 ej. 2, p. 76.

29. “Ley de censo general de la población”, *El Peruano*, 29-1-1866.

30. “Estudio comparativo de las leyes de elecciones...”.

los censos en Perú durante el siglo XIX la demora, la negligencia de las autoridades provinciales o las irregularidades e inexactitudes de los datos, muchos de los cuales procedían de los registros parroquiales o de las matrículas fiscales de contribuyentes del tributo indígena, por lo que no contenían información de toda la población real³¹.

La falsificación de las cartas de ciudadanía

Otra de las situaciones que se percibía como escandalosa en las elecciones decimonónicas peruanas era la falsificación de ciertos documentos, como las cartas de ciudadanía. Esto daba lugar, en primer término, a la aparición de un mayor número de electores de los que debería, pues otorgaba la posibilidad de sufragar a individuos que no cumplían los requisitos establecidos en la ley. Así, junto al exceso del número de diputados elegidos que a veces se denunciaba, era también común el incremento del número de electores por cada provincia.

En la provincia de Paruro, por ejemplo, llegó a declararse la nulidad de las elecciones a presidente de la República en 1862, “porque su colegio electoral no debía constar más que de 34 electores según lo dispuesto en la ley, y habían votado 58 individuos”³². Unos años más tarde, en 1868, un articulista de *El Comercio* denunciaba algunas de las infracciones cometidas en las elecciones celebradas en Lima, entre las que destacaba, haciendo uso de la exageración y la ironía, el aumento del número de electores: “en todas las mesas votan millones de individuos... ¡bendita la capital del Perú, que cuenta en su seno tan numerosos y preclaros ciudadanos!”³³.

Además, la falsificación de las cartas de ciudadanía traía consigo otro problema: la frecuente suplantación de identidades. En este sentido, en algunas de las elecciones celebradas en Perú durante la década de 1860 se utilizó una estrategia común en otros ámbitos espaciales, como en la España de la Restauración: resucitar a los muertos. Así, otro escritor de *El Comercio* criticaba en 1868 que en la parroquia de San Lázaro de Lima “sucesivamente fueron viniendo todas las almas de la otra vida en distintos cuerpos a sufragar”. Al parecer, a ningún miembro de la mesa electoral le resultaron extrañas estas suplantaciones de identidades, aunque se presentase a sufragar un veinteañero cuya carta de ciudadanía correspondía a la de un hombre de cincuenta años, o un individuo negro bajo el nombre de una persona conocidamente blanca³⁴.

Por último, la falsificación de documentos posibilitaba que algunos individuos que no estaban *capacitados* –según las calidades imaginadas como idóneas por los legisladores– ocuparan mesas electorales. Sirva como ejemplo lo sucedido en la provincia de Huari durante las elecciones de 1862, las cuales fueron declaradas nulas, ya que

los actos eleccionarios se practicaron ante una mesa permanente suplantada en el personal de cinco de sus miembros que no fueron los electos para este cargo, sino otros individuos designados a viva voz en los momentos de verificarse la elección³⁵.

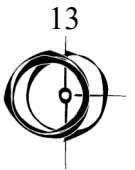
31. Vincent PELOSO y José RAGAS, “Estadística y sociedad en el Perú poscolonial: el desconocido censo de Lima de 1860”, *Histórica*, 25/2 (2001), p. 277, <https://doi.org/10.18800/historica.200102.009>.

32. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 12-8-1862. BCR, leg. CID 328.85 CO 1862, p. 65.

33. “Elecciones de Lima”, *El Comercio*, 13-4-1868.

34. “Escandaloso atentado de la mesa electoral de la parroquia de San Lázaro”, *El Comercio*, 13-4-1868.

35. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 19-8-1862. BCR, leg. CID 328.85 CO 1862, p. 105.



La aparición de mesas electorales simultáneas

La constitución de las mesas electorales era uno de los ámbitos en los que más fácilmente se observaban las prácticas fraudulentas, por lo que debían ser muy controladas. Una cuestión muy frecuente en Perú durante los procesos electorales que se sucedieron a lo largo del siglo XIX fue la aparición de varias mesas electorales simultáneas, es decir, la creación de mesas electorales ilegales, en las que no se cumplían los criterios establecidos en la legislación y que funcionaban en paralelo a la mesa electoral oficial.

De hecho, esta situación llegó a ser tan común en Perú que incluso tuvieron que inventar nuevos conceptos para definirla. En el país andino se utilizaron las palabras “dualidad”, “trialidad” o “cuatrialidad” –en función del número de mesas que se duplicaban– para referirse a este asunto. Como advertía un texto de 1868, la palabra “dualidad”, “no la hallamos en el Diccionario de la lengua, ni la hemos visto usada en ningún otro país”. Sin embargo, este término aparecía de forma frecuente en las polémicas sobre el fraude en las elecciones peruanas. Así, debemos suponer que era una palabra singular del lenguaje de los políticos peruanos del siglo XIX, ya que al parecer solo en este país se daba dicho fenómeno: “el hecho de la duplicación de los representantes del pueblo es desconocido fuera del Perú, razón por la cual ha habido necesidad de buscar una palabra que representase la nueva idea”³⁶.

14

La formación de colegios electorales ilegales conllevaba la desobediencia de muchos de los artículos establecidos en la ley electoral y, en ocasiones, iba acompañada de episodios violentos. De esta manera denunciaba la comisión calificadora la creación de una segunda mesa electoral que funcionó de forma ilegal y en paralelo a la mesa oficial durante las elecciones celebradas en Lima en septiembre de 1861:

mientras se practicaban los mencionados actos, otros individuos formaron tumultuosamente y con manifiesta infracción de la ley, en algunas plazuelas de esta capital, mesas que titularon electorales, a las que no concurrieron los individuos de la mesa permanente de la elección anterior, ni se tuvo en ellas a la vista el Registro cívico, ni se exigió a la mayor parte de los sufragantes el boleto de ciudadanía, ni finalmente se observaron otras muchas disposiciones de la ley³⁷.

Además, esta era una situación que se extendía por buena parte del país, como se pudo comprobar en las elecciones efectuadas en mayo de 1862 para elegir al presidente de la República, en las que triunfaría Miguel de San Román. Una vez más, después de revisadas las actas electorales, los miembros de la comisión encargada de ello daban cuenta de las sucesivas irregularidades que habían tenido lugar durante estos comicios, entre las que destacaba la frecuente aparición de la duplicidad de las mesas electorales, un fenómeno que se repitió en las provincias de Condesuyos, Cercado de Cuzco, Lima, Callao, Cañete, Huaraz, Chiclayo, Lambayeque, Piura, Payta, Chachapoyas y Luya³⁸. Así, de un total de setenta y nueve provincias, había habido “dualidad” de mesas electorales en doce de ellas, lo que ponía de manifiesto que se trataba de un asunto bastante extendido.

36. “Organización del sufragio II”, *El Peruano*, 4-7-1868.

37. “Sección de Gobierno”, *El Peruano*, 1-2-1862.

38. “Cuadro sinóptico de las elecciones del año de 1862”, *El Comercio*, 26-6-1862.

Para el año 1864 el problema persistía, por lo que el senador José Silva Santisteban afirmó que “será esta una de las cosas más importantes que puede hacer el Congreso: cortar esa gangrena de las ‘dualidades’”³⁹. En estas palabras se podía observar la identificación del fenómeno de las dualidades con una enfermedad difícil de curar y que podía seguir extendiéndose por todo el país, dando lugar a unas elecciones contaminadas y, por tanto, a unos resultados cuestionables.

Cuando aparecían varias mesas simultáneas, la comisión encargada de calificar las actas electorales debía determinar cuál de ellas consideraba válida y anular los resultados obtenidos en las demás⁴⁰. Sin embargo, el problema se agravaba cuando la comisión calificadora y el Congreso no se ponían de acuerdo con respecto al colegio que debía ser declarado válido, algo que ocurría con cierta frecuencia⁴¹. Además, en algunos casos se denunció que la comisión calificadora de actas había decidido validar los resultados de varias mesas simultáneas, lo que traía consigo una distorsión de los resultados electorales. Por ejemplo, en 1868 se acusaba a los miembros de las comisiones calificadoras de haber validado algunas elecciones

sin regla y sin criterio, por cuanto han admitido en su seno a representantes elegidos en mesas organizadas con condiciones diferentes. Algunas veces para salir de apuros, han aceptado las dos elecciones, duplicándose la representación⁴².

La presencia de episodios violentos

Por otro lado, a menudo los procesos electorales celebrados en Perú durante la segunda mitad del siglo XIX eran acompañados de episodios violentos, en los que el uso de armas, el derramamiento de sangre, la proliferación de heridos e incluso la conclusión de las votaciones con algunas víctimas mortales resultaba común.

Por ejemplo, en unas elecciones parroquiales celebradas en Lima el 22 de febrero de 1863 se advirtieron “desórdenes de alguna consideración”, entre los que destacaban las tentativas armadas y la violencia callejera entre grupos enfrentados: “se dispararon varios tiros y se arrojaron multitud de piedras”. Además, el presidente de una mesa electoral, el juez Carlos Valdez, tuvo que suspender sus funciones “a causa de haber sido invadido el local por gente armada”. Incluso se llegó a hablar de la muerte de dos individuos y de varios heridos⁴³. No obstante, en una crónica aparecida en el periódico *El Peruano* acerca de estos comicios, se podía encontrar la idea de que sucesos de este tipo eran inevitables: “Terminaron las elecciones en esta capital después de las agitaciones propias del calor de los partidos e inherentes al sistema electivo”⁴⁴.

Estos hechos motivaban que algunos contemporáneos se refiriesen a los centros eleccionarios como “circos sangrientos” o “teatros de matanza”, en los que la posibilidad de acción de la policía o incluso del ejército para controlar estos episodios

39. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 17-8-1864. BCR, leg. CID 328.85 CO 1864 ej. 2, p. 76.

40. Cristóbal ALJOVÍN, “Sufragio y participación política: Perú 1808-1896”, en ídem y Sinesio LÓPEZ (coords.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005, p. 66.

41. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 2-8-1864. BCR, leg. CID 328.85 CO 1864 ej. 2, p. 130.

42. “Organización del sufragio”, *El Peruano*, 4-7-1868.

43. “Sección de Gobierno”, *El Peruano*, 25-2-1863.

44. “Sección Editorial”, *El Peruano*, 16-3-1863.



violentos quedaba muy reducida, “porque trabada la lucha de los partidos, hasta sacrificarse las vidas de los ciudadanos, la fuerza armada reducida a sus cuarteles, y sujeta al llamamiento de la autoridad, ha llegado tarde por lo común al lugar del combate”⁴⁵.

Unos años más tarde, en otras elecciones celebradas en Lima en 1868, sucesos similares se repitieron: nuevamente aparecieron denuncias de derramamiento de sangre y “otras desgracias y escándalos”⁴⁶. También en Arequipa la violencia volvía a estar asociada a las elecciones: entre otros atentados cometidos, se denunciaba “el escándalo de dar una verdadera batalla de pedradas por una turba de muchachos andrajosos y de miserables sobornados”⁴⁷. Estas últimas palabras que hacen referencia al soborno son claves, pues desvelan una situación que en ocasiones se encontraba tras estas actuaciones: el intento de manipulación de ciertas autoridades, que a menudo recurrían a la utilización de grupos violentos para imponer su voluntad. No obstante, esta no era la única estrategia utilizada por las autoridades para influir en los resultados electorales, como se verá en el siguiente punto.

La intervención de las autoridades

16

Por último, también resultaba frecuente la intervención de las autoridades políticas en los procesos electorales, especialmente por parte de los cargos pertenecientes al Poder Ejecutivo. Estas autoridades condicionaban a los votantes y violaban su garantía de expresar libremente su voluntad. Para ello utilizaban diferentes estrategias, como la amenaza, la coacción o el soborno. Por ello, resultaba conveniente establecer incompatibilidades entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, así como restringir la presencia de ciertos cargos en los colegios electorales durante los días de elección –un inciso presente en la ley electoral, pero que no siempre se cumplía–.

En agosto de 1862, tras la elección de diputados, presidente y vicepresidente de la República, la comisión encargada de la calificación de las actas electorales presentó ante el Parlamento una memoria sobre el trabajo llevado a cabo en la que se incluía una relación de algunas de las quejas de los votantes ante los delitos de los que habían sido testigos: “varios ciudadanos han acusado a las autoridades políticas de abusos cometidos contra la libertad del sufragio; otros se han quejado de diferentes tropelías”⁴⁸. En concreto, en la provincia de Huari, algunos testigos aseguraban que se había negado a un porcentaje considerable de ciudadanos el derecho al sufragio, así como que el colegio electoral había funcionado sin la intervención de los electores correspondientes⁴⁹.

Igualmente, tras las elecciones celebradas en noviembre de 1863 se volvía a denunciar la intervención de algunas autoridades políticas en ciertas provincias, en este caso, la del subprefecto de la provincia de Tarma. En este sentido, un tarmeño se lamentaba de que “en esta desgraciada provincia ya no existe el derecho del sufragio; la

45. “Las elecciones”, *El Peruano*, 21-10-1863.

46. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 6-8-1868. BCR, leg. CID 328.85 DCO 1868 ej. 2, pp. 34-36.

47. “¡¡Falsificación y escándalo!!”, *El Comercio*, 13-5-1868.

48. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 25-8-1862. BCR, leg. CID 328.85 CO 1862, pp. 125-133.

49. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 19-8-1862. BCR, leg. CID 328.85 CO 1862, p. 105.

soberanía popular ha sido convertida en un idealismo [...], en un nombre sin significación”, puesto que el subprefecto había cometido “todo género de atentados y tropelías en las elecciones, por sacar de diputado a un hermano suyo, que a la verdad carece de las dotes precisas para representar una provincia libre e ilustrada”. Entre otras “tropelías”, el subprefecto había utilizado la amenaza y la coacción, obligando de esta forma a los electores a votar por el candidato señalado. Además, los pocos electores que se rebelaron fueron sometidos a “hostilidades y persecuciones”, y algunos de ellos fueron incluso apresados, incumpliendo así el artículo 103 de la ley de elecciones, que establecía la prohibición de detener a cualquier elector durante el desarrollo de los comicios. Así, el que escribía estas palabras se refería a las elecciones recientemente celebradas como “una farsa ridícula”, y al subprefecto de la provincia como un hombre “de maneras cerriles, arbitrario y rapaz, y por conclusión un *monitor*, y que solo se halla animado (por ambición) de la idea de dar un escándalo más, presentando ante la augusta majestad del sagrado principio de la democracia, *una ridícula dinastía de familia*”⁵⁰.

La cuestión de la intervención de las autoridades, con la consiguiente adulteración o manipulación de los resultados electorales a la que podía dar lugar, era quizás uno de los asuntos que más preocupaba a los parlamentarios peruanos, como se ponía de manifiesto en el siguiente discurso, que fue acogido con aplausos en el Parlamento: “Las elecciones no son casi nunca la expresión del voto popular, sino de la voluntad y de los intereses del partido que domina, las más veces por el auxilio que le presta la autoridad”⁵¹. De este modo, los parlamentarios estaban convencidos de la imposibilidad –o al menos, la dificultad– de evitar algún tipo de intervención por parte de los poderes.

Reacciones y propuestas parlamentarias ante el fraude electoral

Todos los problemas a los que se ha hecho referencia, los cuales se repitieron en la mayoría de los procesos electorales que tuvieron lugar durante la segunda mitad del siglo XIX, hicieron reflexionar a los legisladores peruanos sobre la cuestión del fraude electoral y sus efectos en el sistema liberal que estaban consolidando. A partir de dichas reflexiones plantearon diferentes medidas para tratar de poner solución a un asunto que, en última instancia, consideraban permanente y difícil de evitar.

En primer lugar, muchos de ellos fueron conscientes de la necesidad de realizar ciertas reformas de la ley electoral promulgada en 1861. Por ello, a lo largo de toda la década de 1860 se dieron sucesivas modificaciones de determinados aspectos puntuales que trataron de solventar algunos de los principales problemas suscitados, si bien nunca lo consiguieron por completo.

Tan solo unos meses después de su promulgación, un grupo de ciudadanos se dirigía en julio de 1861 al presidente Ramón Castilla para solicitar “las garantías de una votación libre y franca”. Como se puede observar, la preocupación ante el incumplimiento de la ley electoral trascendía el Parlamento y alcanzaba a buena parte de la sociedad:

Que cuando esperábamos que el respeto a la ley electoral y a la libertad del sufragio fuese la regla sagrada cuya observancia por la autoridad encargada del orden público,

50. “Agonías de la democracia en Tarma”, *El Comercio*, 2-1-1864. Cursiva en el original.

51. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 6-8-1868. BCR, leg. CID 328.85 DCO 1868 ej. 2, p. 36.



estableciera la moralidad de la elección y el sagrado derecho de la confianza nacional; cuando el orden y la libertad eran presumibles en las personas constituidas en autoridades, para respetar los derechos del pueblo, sin salir de la órbita legal, sin descender de la dignidad de su puesto, sin hacer una premeditada traición al voto popular; vemos con dolor, Excmo. Sr., que la ley del sufragio se falsea en sus más sagradas bases, que se comete el más atroz atentado contra la soberanía de la elección, que se consuma una ostensible traición política⁵².

Un año más tarde, la experiencia de las elecciones de 1862 puso de manifiesto que la ley electoral establecida había fracasado en sus objetivos:

La nueva ley de elecciones en sus primeros ensayos no ha producido óptimos frutos. Ella no ha podido extinguir los abusos [...], que tanto han contribuido a la degradación de los actos más respetables y augustos de la soberanía popular. La violenta y desordenada repartición de las cartas de ciudadanía; la intervención más o menos directa de las autoridades en los actos de la elección; la poca o ninguna escrupulosidad con que las mesas receptoras de los sufragios proceden al comprobar la identidad de los sufragantes; y la excesiva intolerancia de los partidos que alcanzan el primer triunfo; he aquí los vicios que, de algún tiempo a esta parte, dominan nuestras luchas electorales. La adulteración de los registros cívicos ha contribuido a que en los últimos años estos desórdenes tomen un incremento alarmante, dando participación en las votaciones a los que no tienen capacidad electoral, y alejando del teatro de la política a muchos de los ciudadanos que representan el saber, la propiedad y la industria.

A pesar de ello, la ley electoral de 1861 continuaría estando vigente hasta finales del siglo XIX. En vez de sustituirla por una nueva, la comisión calificadora de las actas electorales decidió que solo era necesario realizar algunas reformas, dando un toque de atención al cuerpo legislativo para que redactase leyes bien meditadas que ayudaran a “extirpar los abusos, impedir el predominio de las aspiraciones ilegítimas y dar así consistencia a las instituciones bienhechoras nacidas en el seno de la República”⁵³.

18

Sin embargo, como se ha visto, los mismos problemas siguieron sucediéndose a lo largo de toda la década de 1860. Con el transcurso del tiempo, en 1868 resultaba claro para buena parte de la elite política e intelectual que Perú necesitaba una reforma de la ley electoral, pues los años precedentes habían puesto sobre la mesa la multitud de problemas que la ley de 1861 había traído consigo. En este contexto, algunos parlamentarios presentaron un proyecto de reforma de la ley de elecciones en algunos de sus puntos, considerando, entre otras cuestiones, que “la Representación Nacional está en el deber de poner el remedio oportuno para impedir las dualidades que minan por su base el sistema republicano”⁵⁴. No obstante, la reforma completa de la ley seguía sin llegar. Habría que esperar a la promulgación de una nueva ley de elecciones a finales de siglo, en 1892, para que se observara un cambio más profundo en las condiciones electorales.

Por otra parte, los escándalos asociados a los procesos electorales no solo eran algo frecuente, sino que además eran fenómenos asumidos por las elites políticas peruanas, que consideraban que cualquier elección conllevaba algún tipo de desorden público: “las elecciones populares [...] han sido por desgracia entre nosotros la piedra del escándalo hace largo tiempo”⁵⁵. De hecho, los desórdenes podían resultar incluso

52. “Aviso Municipal”, *El Peruano*, 14-7-1861.

53. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 25-8-1862. BCR, leg. CID 328.85 CO 1862, pp. 125-133.

54. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 6-8-1868. BCR, leg. CID 328.85 DCO 1868 ej. 2, pp. 34-36.

55. “Editorial”, *El Peruano*, 5-11-1862.

justificables, ya que “al tratarse de un asunto de tan vital interés, fuerza es que el pueblo se agite y se enardecza, porque obra el sentimiento del amor a la patria, el deseo de asegurar su progreso y su dicha”⁵⁶. Cabría resaltar en este punto la consideración que el fraude electoral podía tener para los contemporáneos de mediados del siglo XIX, y es que, aunque fuera de forma violenta o fraudulenta, el pueblo estaba accediendo a la participación política. El autor de este fragmento entendía los episodios de agitación como la expresión de un pueblo patriota, preocupado por el futuro de su país, que quería por tanto participar en el juego político, en la toma de decisiones. Eso sí, era aún un pueblo carente de cierto nivel de civismo y de cultura política, por lo que a menudo su manera de entender la participación en el sistema político se desarrollaba a través de acciones violentas en el espacio público. Sin embargo, se trataba de un pueblo entregado, entusiasmado, incluso excitado ante un sistema político que por primera vez le estaba otorgando la posibilidad de participar. Mucho peor era, para algunos intelectuales de la época,

La indiferencia; el glacial desinterés, el ¡*qué me importa!*, serían en semejantes actos el más funesto, el más trascendental de los crímenes, la trípode sobre que se alzara y se asentara ufano el absolutismo, y a decirlo todo, la desorganización social y la muerte de la República⁵⁷.

No obstante, la indiferencia y el retraimiento se convertían en las opciones principales para buena parte de la ciudadanía peruana ante la persistencia de los escándalos y los mecanismos fraudulentos. En este contexto, algunos políticos e intelectuales expresaron su pesar ante la consideración negativa de los procesos electorales, que alejaba a las personas honestas y más notables del país de la participación política: “las corruptelas productoras del desconcierto en que marcha esta institución tienen su origen en el indiferentismo a que han sido conducidas las notabilidades del país, tal vez por las tristes decepciones ocasionadas por los mismos abusos”⁵⁸. La misma idea se repetía unos meses más tarde en el mismo periódico: “Semejantes corruptelas, por cuanto revelan un estado de contraposición con la verdad, la justicia y el derecho, no pudieron dejar de influir en la parte selecta de la sociedad, que desdeñaba toda participación en los actos eleccionarios”⁵⁹.

Partiendo del convencimiento de que los escándalos durante las elecciones eran algo imposible de evitar, la solución propuesta por algunos representantes pasaba por alargar las legislaturas para disminuir el número de elecciones, pues cuantos menos procesos electorales se celebrasen, menos oportunidades para el fraude habría. En esta misma línea, algunos parlamentarios peruanos defendieron la instalación de un sistema de sufragio directo, que reducía el número de elecciones y, por tanto, los desórdenes asociados a ellas. Como aseguraba el representante Manuel Gregorio León, con la instalación de un modelo de sufragio indirecto,

los desórdenes se duplicarían, pues a más de los que se practican para la elección de electores, tendríamos después las reuniones de estos, no menos arregladas de la de aquellos, de manera que los escándalos vendrían unos tras otros, en manifiesto daño del país⁶⁰.

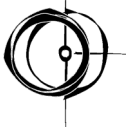
56. “Elección de diputados por la provincia de Trujillo”, *El Comercio*, 28-1-1860.

57. “Cuzco. Elecciones”, *El Comercio*, 28-2-1860.

58. “Editorial”, *El Peruano*, 5-11-1862.

59. “Sección Editorial”, *El Peruano*, 16-3-1863.

60. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 17-9-1860. BCR, leg. CID 328.85 C 1860, p. 228.



Desde una posición contraria, algunos parlamentarios consideraron que el modelo de sufragio directo daba mayores oportunidades al fraude electoral que el indirecto, pues la población que votaba en los colegios electorales parroquiales, debido a su escasa ilustración, era mucho más manipulable que los electores de provincia, a los que se les suponía un determinado nivel de capacidad e independencia como para no dejarse influir por nadie⁶¹.

En cualquier caso, prevalecía la idea de que los desórdenes públicos eran algo común en cualquier elección, y estos ni siquiera dependían del modelo de sufragio que se instalase, pues como señalaba un artículo de *El Peruano*,

muchos y muy diversos han sido los métodos ensayados hasta aquí desde los primeros días de nuestra independencia para hacer efectiva la libertad del sufragio, pero ninguno de ellos ha bastado para evitar la falsificación del voto público, y la burla que se hace de la institución⁶².

Todo ello generaba en los propios contemporáneos una sensación de que muchas de las elecciones celebradas no eran más que una farsa para dar apariencia de legalidad a los resultados obtenidos en ellas. No obstante, estos resultados estaban amañados, eran una manipulación en la que intervenían algunas autoridades que hacían uso de su poder sobre los ciudadanos electores, unos individuos cuyos votos habían sido comprados o que actuaban bajo amenaza. Finalmente, los comicios no eran más que una representación teatral: “Levantamos el telón y aparece en la escena las figuras ridículas, que representan el papel de buenos ciudadanos en el teatro electoral”⁶³. Las referencias a las elecciones como un “teatro”, “comparsa” o “melodrama”, y a los electores como unos “títeres”, resultaban constantes⁶⁴.

20

Por otro lado, algunos parlamentarios que consideraban que la ley era incapaz de impedir las prácticas fraudulentas plantearon al menos el endurecimiento de las penas y sanciones que conllevaban dichas prácticas. En 1864, el diputado Antonio Arenas, preocupado por tales asuntos, exigía que la legislación se pronunciara de forma contundente en lo que se refería a los delitos electorales:

Pueden repetirse las dualidades; pueden repetirse estos abusos escandalosos; que van corrompiendo las fuentes de la soberanía popular; y ya que no se han extirpado de una vez tales desórdenes, conviene al menos que la ley diga lo que debe hacerse en medio de esas cuestiones estrepitosas y de esas irregularidades que se someten a la deliberación de las Cámaras⁶⁵.

Las palabras de Arenas parecían evidenciar una propuesta acerca de la intervención de otro tipo de autoridades –más allá de la “deliberación de las Cámaras”–

61. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 13-12-1860. BCR, leg. CID 328.85 CO 1860-61, p. 220.

62. “Sección Editorial”, *El Peruano*, 16-3-1863.

63. “Elecciones de Lima”, *El Comercio*, 13-4-1868.

64. “Congreso de 1860”, *El Comercio*, 7-2-1860; “Los partidos políticos”, *El Comercio*, 8-8-1860.

65. *Diario de Debates del Congreso de Perú*, 5-10-1864. BCR, leg. CID 328.85 CO 1864 ej. 2, p. 289.

en la evaluación de las actas y en la valoración de los posibles delitos electorales. ¿Se podría estar refiriendo a la intervención de las autoridades judiciales?⁶⁶

A pesar de los intentos de reforma o modificaciones parciales que se sucedieron en la segunda mitad del siglo XIX, no sería hasta 1892 cuando se diera una nueva ley electoral, cuya principal motivación era acabar con los “desórdenes públicos” que habían caracterizado a todos los procesos electorales peruanos a lo largo de la centuria. Para los contemporáneos de finales de siglo, el problema que se situaba en la base del fraude electoral era la inexistencia de un registro cívico. Así, mientras rigió la ley electoral de 1861, se procedía a inventar ciudadanos y a dar cartas de ciudadanía, “todo guisado con el color político de las juntas de registro”, lo que daba lugar a la falsificación del sufragio. De esta forma, se denunciaba la ineficacia de esta ley, pues si se hubiera elaborado todo de forma correcta, incluyendo la formación de un censo,

no habría dado lugar a los escándalos de multiplicidad de registros, luchas armadas, dualidades, trialidades, cuatrialidades, etc., que hemos tenido que presenciar [...]. Las leyes, por muy buenas que sean, sin los reglamentos y actos consiguientes del Ejecutivo, que las aclimaten en la sociedad, son como las flores, cuando se siembran y se les deja sin riego⁶⁷.

El artículo 86 de la nueva ley electoral establecía cuatro posibles casos de nulidad de las elecciones: la aparición de mesas con menos de tres miembros, la negativa de una mesa a admitir a cualquiera de sus miembros, la no posesión de registro cívico de un colegio electoral o la permisión de votar a un individuo que no presentara carta de ciudadanía, y la proclamación de un mayor número de electores de los que correspondía. Todas estas disposiciones ponían de manifiesto que, a finales de siglo, los escándalos electorales seguían siendo muy similares a los que se produjeron en la década de los sesenta.

Finalmente, el empeño de la ley electoral de 1892 por prevenir el fraude desembocó en una mayor limitación de la participación ciudadana. Así, en esta ley de elecciones aumentaron las calidades necesarias para los electores, exigiendo “mayores garantías de honorabilidad, interés y competencia para desempeñar el cargo”⁶⁸. La culminación de esta tendencia llegó con la reforma electoral de 1896, que negó el derecho al sufragio a los analfabetos, lo que redujo considerablemente el cuerpo electoral. Esto se debía a una convicción generalizada entre los parlamentarios: la restricción del derecho al voto de la población analfabeta daría lugar a un Parlamento más conveniente para la nación peruana⁶⁹. Además, se presuponía que los analfabetos, quienes no formaban parte de la elite formada y acomodada, eran más manipulables y carecían de cultura política. Podríamos afirmar, en consecuencia, que otra de las

66. En el caso de España, la ley electoral de 1907 cuestionó que el juicio de las actas correspondiese a los propios diputados, mientras que en el caso de Gran Bretaña, ya desde las últimas décadas del siglo XIX se había decidido depositar la calificación de las actas en los tribunales (María Antonia PEÑA y Ricardo SOLER, “La corrupción electoral a juicio: los informes del Tribunal Supremo entre 1910 y 1916”, en María Antonia PEÑA y Diego José FERIA (eds.), *Corrupción política y liberalismo en el largo siglo XIX*, Granada, Comares, 2020, pp. 69-82).

67. “Estudio comparativo de las leyes de elecciones...”.

68. *Ibidem*.

69. Gabriella CHIARAMONTI, “Construir el centro, redefinir al ciudadano: restricción del sufragio y reforma electoral en el Perú de finales del siglo XIX”, en Carlos MALAMUD (coord.), *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: Las reformas electorales (1880-1930)*, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio de México, 2000, pp. 230-261.



soluciones planteadas en aquel momento por los legisladores para hacer frente al fraude electoral fue la restricción de la participación política de buena parte de la población, pues si eran menos los que votaban –y, además, eran los más ilustrados–, sería más fácil controlar los procesos electorales y garantizar su limpieza. Bajo esta premisa, el sistema electoral se fue haciendo mucho más restrictivo y excluyente a medida que avanzaba el siglo, dejó fuera del mismo a amplias capas de la sociedad –fundamentalmente indígenas– y aumentó el elitismo de la clase política.

Reflexiones finales en torno al uso político del fraude electoral

Las páginas anteriores ponen de manifiesto, en primer lugar, que aunque las estrategias utilizadas fueran diferentes (coacción, amenazas, violencia, falsificación de documentos), todas conducían al mismo resultado: un panorama electoral fraudulento. En parte, esto se debía a la consolidación del sistema político que se estaba produciendo durante los años 1860, con un creciente grado de complejidad y de competitividad electoral. Así, desde la década de 1850 se observa una mayor presencia de clubes electorales que competían por atraerse los votos de un pueblo considerado mayoritariamente manipulable, a través de diferentes mecanismos. Por otro lado, y aunque como se ha visto, los escándalos electorales se sucedieron durante toda la década a lo largo y ancho del país, buena parte de las denuncias procedían de las elecciones celebradas en la capital. Quizás esto se debía a la mayor concentración de clubes, tertulias, sociedades y otros espacios de sociabilidad a través de los cuales se iba desarrollando la cultura política liberal y sus luchas ideológicas⁷⁰.

22

En este punto, me pregunto: ¿era el fraude producto de la movilización o de la apatía? Por un lado, parece que el fraude electoral era un síntoma de que el sistema político se estaba abriendo a una mayor participación ciudadana. De este modo, a buena parte de la población –masculina– se le estaba dando la oportunidad de participar por primera vez en el sistema político (aunque fuera solo en el primer nivel de votación), y ello fue recibido con entusiasmo y excitación, lo que en frecuentes ocasiones desembocó en desórdenes públicos. A su vez, no hay que perder de vista el poder que ejercían las autoridades políticas, militares o religiosas, que a través de la coacción conseguían movilizar al electorado en su favor. Hay que tener en cuenta que en la década de 1860 todavía no existía un alto grado de politización del cuerpo electoral peruano, y las propias instituciones liberales y sus mecanismos electorales resultaban aún novedosos. Por otro lado, la violencia y los escándalos asociados a los comicios conllevaban el desinterés de buena parte del electorado más *notable* del país. Así, podríamos afirmar que el fraude electoral era resultado de la suma de la movilización de amplias capas de población carentes aún de civismo y la apatía de los sectores más ilustrados de la población.

En cualquier caso, lo que queda claro es que la promulgación de la ley electoral de 1861 no se tradujo en una mayor limpieza de los procesos electorales. A pesar del intento de contener los escándalos mediante la relación detallada de los delitos electorales, la legislación se mostró como una herramienta ineficaz para controlar estos problemas. Desde luego, el establecimiento de una comisión parlamentaria encargada de

70. Por ejemplo, Carlos FORMENT ha señalado que un 83% de las sociedades que se fundaron en Perú entre 1856 y 1865 se situaban en Lima (*Democracy in Latin America (1760-1900): Civic Selfhood and Public Life in Mexico and Peru*, Chicago y Londres, University of Chicago Press, 2003, vol. 1, pp. 285-288).

revisar los resultados electorales no parecía la mejor forma de controlar el fraude, ya que eran los mismos parlamentarios los encargados de validar su propia elección. Por ello, a lo largo del siglo comenzaron a surgir ciertos cuestionamientos sobre la utilidad de este cuerpo, e incluso tímidas propuestas para que la función de control de los procesos electorales pasase a otros organismos, como podía ser el poder judicial. Esto me lleva a hablar de la estrecha relación existente entre las élites parlamentarias y su concepción del fraude electoral.

El análisis llevado a cabo nos ofrece una visión paradójica de la labor de los parlamentarios peruanos –comparable a la de sus homólogos en todos los países en los que se instaló el sistema representativo– en torno al tema del fraude en los procesos electorales, procesos que controlaban de inicio a fin. Por un lado, los legisladores mostraban una preocupación constante por el asunto del fraude electoral y trataban de ponerle límites a través de la legislación. Garantizar la limpieza electoral era una forma de dar legitimidad a los representantes que salieran elegidos de los comicios. Por ello, resultaba necesario tipificar y sancionar los delitos electorales “en aras de la pureza electoral”⁷¹.

Por otro lado, la utilización de ciertas prácticas fraudulentas resultaba, no solo legítima, sino incluso necesaria para lograr el objetivo último: garantizar la constitución del gobierno de *los mejores*, para obtener de este modo un sistema político lo más adecuado posible (y que, en última instancia, resultara beneficioso para el conjunto de la nación). Era prioritario asegurar que llegaban al poder los individuos idóneos –en términos de riqueza, capacidad, independencia, etc.– para ocupar los puestos de representantes de la nación, por lo que a menudo las normas quedaban en papel mojado y aparecían numerosas actuaciones irregulares justificadas por las propias autoridades políticas. Ello se debía a que las elites liberales frecuentemente albergaban una concepción del pueblo como menor de edad: “El pueblo es como los niños a quienes no debe dárseles un bien precioso suyo, sino cuando tenga bastante reflexión y juicio para conservarlo”⁷². En esta línea, Hilda Sábato asegura que “las prácticas electorales no habrían sido formas de ignorar o distorsionar las normas, sino más bien una manera de procesarlas en cada situación específica”⁷³.

Parecería entonces que, tal y como comenzaba este texto, los escándalos expuestos coadyuvaban a perpetuar la imagen negativa de las elecciones peruanas decimonónicas, asociadas a la violencia, la manipulación o el caos. Incluso en ocasiones, los comicios se entendían como un teatro detalladamente diseñado por la legislación para dar legitimidad a unos resultados previamente acordados. No obstante, en los últimos años la visión sobre los procesos electorales en América Latina, particularmente desde la historiografía peruanista, está siendo revisada y reinterpretada. Las nuevas corrientes historiográficas incluso han puesto de relieve la cara positiva del fraude electoral decimonónico al señalarlo como la forma más pacífica que tenían los grupos de intereses para llegar al poder o la posibilidad que otorgaban a ciertos sectores de población para participar en política por primera vez.

71. ZURITA, “La definición normativa”, p. 285.

72. “Congreso”, *El Comercio*, 18-7-1860.

73. Hilda SÁBATO, “La ciudadanía en el siglo XIX: nuevas perspectivas para el estudio del poder político en América Latina”, en Hans Joachim KÖNIG, Tristan PLATT y Colin LEWIS (coords.), *Estado-nación, Comunidad Indígena, Industria. Tres debates al final del Milenio*, Ridderkerk, AHILA, 2000, p. 58.



En opinión de Natalia Sobrevilla, las elecciones decimonónicas (y también las de buena parte del siglo XX), más que un acto democrático, fueron una forma de resolver los conflictos existentes entre las elites. Así, estos procesos estuvieron siempre asociados al fraude, a través de mecanismos clientelares y prácticas caciquiles similares a las que se dieron en Europa, y en concreto en España⁷⁴. De esta forma, los diferentes grupos de intereses de las elites trataban de llegar al poder de la manera más pacífica posible. El fraude electoral consistía entonces en una forma pacífica de resolver los conflictos, en vez de acudir a las armas⁷⁵. Por su parte, Marta Irurozqui niega la utilidad del concepto *caudillismo*, como un término peyorativo asociado a la incapacidad de la cultura política latinoamericana para desarrollar sistemas políticos liberales y democráticos. Frente a este concepto tradicional, propone el de “ciudadanía armada”, según el cual la ciudadanía civil toma parte en la configuración del poder a través de las armas. Así, la violencia política no era algo contrario al sostenimiento del sistema político, sino más bien un elemento que contribuía a la participación política de amplios sectores de población. En el siglo XIX se entendía el término *democracia* como el derecho que tenía el pueblo a intervenir en los asuntos políticos, a través de estrategias como el derecho de petición, de asociación, de prensa o de sufragio (“democracia pacífica”) o a través de las armas (“democracia armada”) cuando era necesario⁷⁶.

En definitiva, autoras como Sobrevilla o Irurozqui han afirmado que estas elecciones adulteradas otorgaron la posibilidad de participar en política a grandes sectores de población, incluyendo entre ellos a buena parte de la población indígena. Precisamente, una de las soluciones que se plantearon a finales de siglo en Perú para evitar los desórdenes asociados a las elecciones fue la restricción de la participación política de amplias capas de la sociedad que hasta entonces habían podido acceder al sufragio (aunque fuera en el primer nivel de votación). De este modo, parecía abrirse un debate: ¿era más democrático mantener un sufragio amplio, aunque esta participación ciudadana estuviese limitada por la utilización de prácticas fraudulentas o era mejor que solo la parte más notable de la sociedad pudiera acceder al sufragio para garantizar de esta forma unos resultados idóneos? No debemos olvidar que, en cualquier caso, nos encontramos con un sistema elitista controlado por unas elites políticas en todas sus fases.

74. José VARELA (dir.), *El poder de la influencia: geografía del caciquismo en España (1875-1923)*, Madrid, Marcial Pons, 2001.

75. Natalia SOBREVILLA, “Elecciones y conflicto en la historia del Perú”, *Elecciones*, 11 (2011), pp. 9-32, <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2011.v10n11.01>.

76. Marta IRUROZQUI, *La ciudadanía en debate en América Latina. Discusiones historiográficas y una propuesta teórica sobre el valor público de la infracción electoral*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005, e ídem, “Ciudadanía armada versus caudillismo. Tres historias bolivianas sobre violencia y ley constitucional, 1841-1875”, en Nuria TABANERA y Marta BONAUDO (coords.), *Historia de las culturas políticas en España y América Latina. América Latina de la independencia a la crisis del liberalismo (1810-1930)*, Madrid-Zaragoza, Marcial Pons Historia y Prensa de la Universidad de Zaragoza, 2016, pp. 99-129.