

Gobernabilidad y representación: el sufragio en el Perú poscolonial (1850) (*)

José Ragas (**)

Alumno de la Especialidad de Historia de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asistente de investigación de la Universidad de Chicago y asistente de edición de la revista *Histórica*.

Las consecuencias que venimos afrontando por las dos elecciones celebradas este año han tomado por asalto a la historiografía peruana y a quienes acudieron a ella buscando antecedentes de los procesos electorales en las décadas -y siglos- pasados⁽¹⁾. Esta laguna es pues notoria y los historiadores, haciendo de la flaqueza virtud, se han contentado -con notables excepciones- en seguir predicando los postulados que, hace más de ochenta años, Manuel Vicente Villarán había elevado al carácter de dogma: es decir, que las elecciones en el Perú republicano se conseguían solo por el fraude y la violencia⁽²⁾.

Este olvido solo ha sido superado en las últimas dos décadas por la aparición de la llamada *New Politic History* y por los trabajos de Francois-Xavier de Guerra y otros⁽³⁾. Estos autores proporcionaron nuevos rumbos que podrían ser investigados en la América Latina del siglo XIX y que por muchos años, bajo el *boom* de una historiografía que privilegiaba lo económico y lo

“social” relegando, como lo hizo Braudel, lo político al desván, asociándolo con lo fugaz, pasajero, lo casi irrelevante, desterrándolo a su vez al tiempo de los acontecimientos (olvidaron el aspecto de las relaciones de poder entre las personas). En el caso de las elecciones, Carmen McEvoy comenzó en los noventa a trabajar la candidatura presidencial de Manuel Pardo sin limitarse a narrar la campaña sino analizando sobre la base de un sólido trabajo de archivo que comprendía la colección de cartas de Manuel Pardo que se encontraban almacenadas, clasificadas y, de paso, desaprovechadas hasta ese momento⁽⁴⁾.

Puesto que se trata de un avance de investigación, una precisión se impone: la delimitación del marco temporal. Este, naturalmente, es consecuencia directa de la hipótesis: el insertar las elecciones presidenciales de 1850 dentro de un contexto más amplio que es el de la construcción de la ciudadanía a través de los procesos políticos en el período republicano. Por tal

(*) La fotografía que se incluye en el presente artículo fue reproducida de la obra *La caricatura política en el Perú en el siglo XIX* con textos de Juan Manuel Ugarte Eléspuru, y editada por el Banco Industrial del Perú en 1983.

(**) Debo agradecer los valiosos consejos de Carmen McEvoy, Natalia Sobrevilla, Claudia Rosas, José Gálvez y otros amigos. Una versión preliminar de esta ponencia fue leída en el Coloquio de estudiantes de la Universidad Villarreal este mismo año. De las preguntas del público he tomado sugerencias que han sido insertadas, en la medida de lo posible, dentro de este trabajo. Naturalmente, la responsabilidad final reposa sobre el autor. Esta versión será presentada en el X Coloquio de Estudiantes de Historia de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

(1) LOPEZ MARTINEZ, Héctor. *Elecciones controvertidas*. En: *El Comercio*, 12 de abril de 2000. El autor parte, de manera muy escueta, desde 1871. Los demás artículos que publicó *El Comercio* no fueron hechos por historiadores y se centraron en el siglo XX.

(2) Como los artículos que al respecto publicó *El Comercio*, o la referencia que cita MACERA, Pablo. *Crónica del Perú siglo XX*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República, 2000.

(3) DE GUERRA, François-Xavier. *Modernidad e independencias*. México D.F.: FCE, 2000; y *México del Antiguo Régimen a la revolución*. México D.F.: FCE, 2000. 2v. Están también los trabajos de Carlos Malamud, Hilda Sábato y Vincent Peloso.

(4) McEVOY, Carmen. *Un proyecto nacional: Manuel Pardo y su visión del Perú*. Lima: PUCP, 1994.

motivo, hemos delimitado el período a estudiar entre 1848 y 1851⁽⁵⁾. En 1848 el estallido de otra revolución en Francia tiene hondas repercusiones en Perú, no sólo por el seguimiento que los diarios realizan del acontecimiento sino por sus consecuencias posteriores. En efecto, la noticia fue seguida en Lima y Cuzco, como lo han demostrado los trabajos de Natalia Sobrevilla y Claudia Rosas respectivamente⁽⁶⁾. En Ayacucho el periódico *El Franco* escribía lo siguiente: “El pueblo francés está pasando en el día por una prueba difícil. Milagro será que salga de ella si no se le socorre prontamente”. Toda esta circulación de noticias, las cuales eran aprovechadas por uno u otro sector ideológico para alabar o criticar la actuación de los revolucionarios, no quedó en los debates. La relación que tienen los acontecimientos del ‘48 francés con el Perú tampoco se reducen al testimonio personal que Juan Bustamante hiciera como testigo excepcional. De acuerdo a un documento publicado por Pablo Emilio Pérez-Mallaína, tres años después un diplomático francés se preocupaba por hacer un minucioso listado de las posibles industrias existentes en el Perú y que podrían incentivar la emigración de los sectores más pobres de París para evitar las revueltas y asonadas. No debe llamar la atención que por la preocupación hacia las clases bajas, la propuesta del mencionado diplomático fuera tachada de “socialismo de pura sangre” y, por lo tanto, desechada⁽⁷⁾. Pero, a diferencia de Europa, el fantasma que recorre el Perú hacia 1849 no es el socialismo sino el sufragio universal, lo que motivó (una vez más) un acalorado debate entre liberales y conservadores.

Sin embargo, el tema del sufragio universal no era una novedad. De hecho, las prácticas representativas llevaban ya cerca de cuatro décadas de realización. El experimento de Cádiz, con la ausencia de un poder real y la forzosa necesidad de llenar ese vacío obligaron al mundo americano a participar en el ritual del sufragio, el cual tampoco rompía con las estructuras coloniales, pues no sólo era dirigido por las autoridades

coloniales sino que los requisitos para ser elector o poder elegir y ser elegido, se asemejaban mucho a los requisitos que el Tribunal del Consulado exigía a sus miembros para poder elegir al Prior de ese organismo, como el ser propietario y tener un ingreso o renta fija⁽⁸⁾, además de ser vecino (léase originario) de tal o cual ciudad. Canceladas las Cortes con el retorno del absolutismo, las prácticas representativas sufrieron un letargo de una década hasta que el gobierno republicano las volvió a instalar para la elección del parlamento. Naturalmente, en los años posteriores, la sombra de Cádiz siguió marcando las leyes electorales, aunque con algunas variantes. A decir verdad, el margen de participación que permitían las reglamentaciones de Cádiz eran muy amplias pues las disposiciones ya mencionadas (propiedad de una renta, origen de la ciudad) no eran excluyentes, y en el estado actual de las investigaciones, carecemos de datos confiables sobre la población electoral hacia 1810. Lo que sí podemos proponer es que la adquisición de la ciudadanía no fue un proceso lineal y continuo de una conquista progresiva sino todo lo contrario: el estudio de la ciudadanía en el Perú debe estar sujeto a admitir los avances y retrocesos, los flujos y reflujos que se dieron entre las vacilantes leyes electorales y la población. Una de las variantes que irán tomando más fuerza en el siglo XIX será el de la alfabetización, que no se convirtió en elemento excluyente hasta que bajo el amparo del positivismo una ley de 1896 excluyó a los analfabetos de la práctica del sufragio.

Si bien es cierto que el sufragio aceptó a la mayor parte de población que quería votar, también se hace necesario indicar que el interés por la incorporación de amplios sectores populares (urbanos o rurales, como el caso de los indígenas, podría ser interesante) no necesariamente partió de ellos mismos y, en varios casos, el ausentismo o la indiferencia marcaron la participación en las elecciones⁽⁹⁾. Tampoco podemos dejar de mencionar que los dos ejes sobre los cuales las elecciones se realizan responden a los principios

(5) La cronología fue delimitada gracias a la ayuda de Natalia Sobrevilla.

(6) SOBREVILLA, Natalia. *The ideas of 1848 in Peru* (Ms.); ROSAS, Claudia. *Los Ecos del '48 en el Cuzco*. Yachaywasi No.7, 2000. p.51-57.

(7) Cfr., *Profesiones y oficios en la Lima de 1850*, Anuario de Estudios Americanos No.37, 1980. p. 193 y ss.

(8) MIRO QUESADA, José Antonio. *Estudio sobre el sufragio en el Perú desde la época colonial hasta el día, preparado por ... para el Congreso del Sufragio de la serie de congresos auxiliares de la Exposición Universal*. Lima: Imp. de El Comercio, 1893. p. 5

(9) Para Marta Irurozqui hay un claro deseo de los artesanos bolivianos por incorporarse a la ciudadanía mediante la alfabetización. En el Perú esto sólo ocurrirá en las primeras décadas del siglo XX. Cfr. IRUROZQUI, Marta. *Ebrios, vagos y analfabetos. El sufragio restringido en Bolivia, 1826-1952*. Revista de Indias No.208, 1996. p. 697-741.

del sufragio universal (ya explicado) y el sufragio directo o indirecto. Este último estará en vigencia durante buena parte del siglo XIX y responde a la necesidad del gobierno de que sólo puedan elegir los más capacitados a través de elecciones indirectas o de tres grados, donde los vecinos elegían a los electores y estos mediante la instalación de los Colegios Electorales, elegían a su turno al Presidente de la República.

(...) uno de los clamores que surgían, y que es posible de rastrear en la prensa peruana, es el constante llamado a un acto electoral pacífico, pues aún estaban presentes las sombras del caudillismo y la espiral de violencia que ésta había generado.

Pero las elecciones de 1850 ofrecen un caso interesante para el análisis. Se trata, en primer lugar, de las primeras elecciones presidenciales⁽¹⁰⁾, donde después del inestable período anterior había sido imposible que un presidente le entregara la banda presidencial a otro. Además, se buscó innovar o retomar algunas medidas para este proceso. Una de ellas fue la realización del registro cívico de quienes votarían, ya que hasta ese momento, como ocurrió en Cádiz, la lista de votantes se confeccionaba tomando como base las estadísticas que el párroco de cada localidad realizaba de sus feligreses. Tenemos, entonces, un intento de secularizar la práctica del sufragio. Secularización, es cierto, pero de manera parcial, pues las elecciones estaban legitimadas por la sacralización que le daba el realizar el ritual señalado en la Ley Electoral, y que en la de 1849 (la cual venía desde Cádiz) consistía en que “los ciudadanos se reunirán, con convocatoria o sin ella a las nueve de la mañana en el lugar de costumbre (...) y presididos por el juez más antiguo pasarán a la iglesia parroquial,

donde se cantará una misa solemne al Espíritu Santo, pronunciándose por el párroco de su doctrina ó su teniente un discurso análogo al importante acto de las elecciones⁽¹¹⁾”. Como si esto no bastara para precisar el peso de lo religioso en la vida política, señalemos también que las jurisdicciones electorales se dividían de acuerdo a las parroquias y que por lo menos un miembro de la mesa de sufragio debía estar conformada por el párroco de la localidad. Sólo para rematar esta parte, habría que indicar que carecemos de estudios para indicar si eran efectivamente los párrocos quienes, finalmente, elaboraban los registros de ciudadanos o si estos pasaban por otros filtros donde se descartaban de las listas de votantes a los enemigos políticos.

Definida como fecha la segunda semana de febrero de 1850, no fue necesario esperar a la publicación de la respectiva Ley Electoral, la cual se dio en diciembre de 1849, para que los candidatos empezaran a desarrollar sus respectivas campañas. Un aspecto a desarrollar en el futuro será en que uno de los clamores que surgían, y que es posible de rastrear en la prensa peruana, es el constante llamado a un acto electoral pacífico, pues aún estaban presentes las sombras del caudillismo y la espiral de violencia que ésta había generado. Y es que la violencia (Villarán *dixit*) fue asumida como uno de los componentes de las elecciones en la república. Pero no siempre fue así. En Arequipa, por poner un caso, el prefecto Goyeneche reunió en su casa a las familias que representaban a los respectivos candidatos e intentó llegar con ellos aun acuerdo para evitar una suerte de guerra sucia por la cual unos y otros partidarios se insultaran en los periódicos que circulaban. El que este intento haya fracasado no necesariamente indica que no existieron esfuerzos por que las elecciones se lleven a cabo de manera pacífica⁽¹²⁾.

Por la variedad de las muestras de apoyo y rechazo, es difícil establecer, al menos momentáneamente, una división regional y social que permita conocer quiénes suscriben a cada candidato. Echenique, por ejemplo, contó en un principio con el apoyo del presidente Castilla quien, en palabras de Echenique “naturalmente

(10) Esto no incluye a las elecciones de 1844 pues no se trató de la transmisión de mando sino de un acto de legitimación por parte de Castilla.

(11) Ley Electoral de 1949, dada en 22 de diciembre de 1849. En Rosa Panizo (comp.), *Legislación Electoral Peruana*. Lima: JNE, 1999. artículo 20.

(12) *El Republicano* (Arequipa) 29 de noviembre de 1849.

se decidió por mí, al grado de haber escrito a las autoridades en tal sentido⁽¹³⁾. Vivanco, quien hizo de aguafiestas al irrumpir en la solitaria candidatura de Echenique, contaba con el respaldo del pueblo arequipeño donde, sin embargo, habían fuertes contingentes echeniquistas. En el caso de Domingo Elías y San Román, es más difícil de apreciar; aunque lo más probable es que el último gozara de influencia en el sur andino y el altiplano; mientras que Elías lo hiciera en base a una plataforma social siendo apoyado por quienes deseaban ocupar los altos cargos que los militares aún monopolizaban. Volviendo al tema de las campañas, conviene agregar que José Rufino Echenique, ya sea si lo confrontamos con sus propias memorias o con sus detractores, había empezado con tiempo los preparativos para su lanzamiento, tanto así que uno de sus enemigos políticos calculaba en seis los años que venía esperando por el proceso electoral. Por documentación que hemos podido encontrar en la Biblioteca Nacional, hemos logrado rastrear hasta dos organizaciones que los echeniquistas montaron para afrontar la elección de 1850.

Una de ellas era la Sociedad Conservadora de la Constitución y la Paz fundada en noviembre de 1849, donde, según los estatutos, se menciona que entre sus objetivos estaban los de “posesionarse de todos los medios conducentes a dirigir las elecciones y obtener el completo triunfo en ellas” además de “impedir (...) que todo partido que amenace a las instituciones y ocasione la anarquía, levante y progrese”. Por la manera en que esta Sociedad Conservadora estaba organizada, merece ser analizada de manera más detallada: en cada capital de departamento debía existir una comisión permanente que se encargaría de reclutar nuevos socios y estos a su vez estarían obligados a inscribir en la Sociedad Conservadora a todos sus amigos “a fin de hacerla numérica y de gran extensión”⁽¹⁴⁾. La Sociedad Conservadora estaría comunicada por el correo, el cual jugaba un rol importantísimo pues, de acuerdo a un crítico de esa época, la segunda organización echeniquista, la Sociedad Orden Electoral

se hallaba compuesta de jueces de primera instancia, electores, jurados y los empleados de correo, quienes se encargaban de “abrir la correspondencia del general San Román⁽¹⁵⁾”. Era este club al que se referían sus rivales cuando componían versos como el siguiente: “Entre tantos estúpidos bribones/ que componen el club echeniquista/ yo no encuentro ninguno con calzones para llevar a cabo esta conquista⁽¹⁶⁾”.

Al margen de estos ataques, habría que replantear hasta qué punto el Partido Civil de Manuel Pardo fue entonces la primera organización política conocida en el Perú, como se viene sosteniendo hasta ahora, pues además existía el Club Progresista, que participó en la misma contienda electoral.

Este Club Progresista, estudiado por Juan Luis Orrego, fue la réplica a las demás candidaturas; y, en lo que se puede considerar su plan de gobierno, el Club Progresista señalaba algunos puntos que tenían como objetivo inmediato captar los votos de los sectores populares urbanos, como los artesanos, ofreciéndoles escuelas. Otros elementos eran la promesa de incentivar la instrucción pública, reducir el ejército, fomentar la inmigración y ordenar el sistema tributario. Pero la búsqueda de apoyo de Elías no se limitó a la prensa: ya en 1848 escribía a uno de los personajes más influyentes del altiplano con el evidente propósito de limar asperezas, pidiéndole que “quedaran enteramente olvidadas las incomodidades que nos produjo el pasado⁽¹⁷⁾”. Lo que es necesario comprender es que no debemos pensar que se vota por las ideas (probablemente era así en grado remoto) o en los (supuestos) programas políticos que cada partido esgrimía. La política latinoamericana del siglo XIX se define en torno a las articulaciones que establecen los partidos o clubs con las personas y familias más influyentes de cada región. Se vota pues por las personas y no por las ideas, por lo que este “poder de los intermediarios⁽¹⁸⁾” es crucial a la hora de las elecciones. Junto a él, está la capacidad de movilización que cada bando pueda armar. Este último mecanismo es más fácil de observar durante el desarrollo de los comicios cuando, por ejemplo, los

(13) *Memorias para la Historia del Perú*. Lima: Huascarán, 1954. Tomo I.

(14) Reglamento de la Sociedad Conservadora de la Constitución y de la Paz, aprobada en Sesión de 29 de noviembre de 1849.

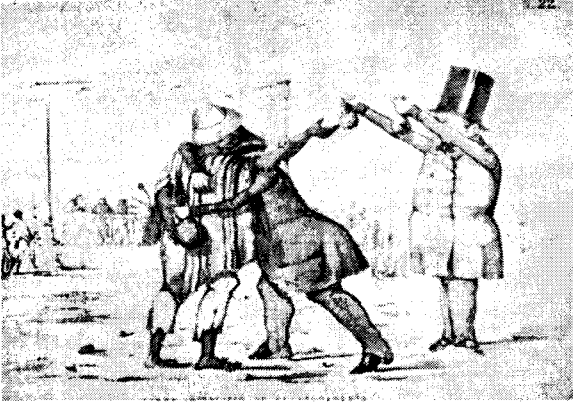
(15) ESPINOSA, Juan. *Comentarios a la Constitución de la Sociedad Orden Electoral*. Lima, 1853.

(16) DULANTO PINILLOS, Jorge. *Castilla*. 4a. ed. Lima.: 1954. p. 156.

(17) Documento 2187. Archivo Histórico del Museo Nacional de Arqueología, Antropología e Historia del Perú.

(18) Así lo define Fernando Escalante en su libro *Ciudadanos Imaginarios* México D.F.: Colegio de México, 1992.

grupos que apoyan a cada candidato se enfrentan en las plazas públicas o en los lugares de votación.



Esta movilización tampoco es monopolio exclusivo de la candidatura de Manuel Pardo en 1871. Uno de los grupos que los candidatos luchaban por conquistar eran los artesanos y, al igual que lo harán en 1858, para 1849 los artesanos se encontraban en medio de una serie de ofertas por parte de los grupos en contienda para elevar la tarifas arancelarias. La aprobación de la ley de prohibiciones fue dada a fines de 1849 y esto pudo haber inclinado la balanza para que los artesanos respaldaran al gobierno o, mejor aún, a su candidato Echenique. Otro sector popular que no ha sido estudiado de manera efectiva es el de los bandoleros. De acuerdo a Charles Walker, estos se caracterizaban por una participación política en las primeras décadas republicanas, a favor de uno u otro candidato, sobre todo apoyando a los liberales. Los informes de los periódicos señalan que el mismo domingo 17 de febrero de 1850 en que debían llevarse a cabo los comicios, la plazuela y las calles aledañas al Convento de la Merced fueron ocupadas por doscientos negros armados de carabinas, pistolas, puñales y piedras a la espera de algún vivanquista, los cuales, ingenuamente, se presentaron desarmados esperando que se cumpliera la ley que prohibía portar armas en las elecciones. Un día antes la policía, al intentar perseguir a los bandidos

que querían asaltar el colegio militar, mataron a uno de ellos y al registrarlo, encontraron una boleta de ciudadanía -suerte de DNI actual-, expedida por la junta de registro cívico de Santa Ana, junto a la lista de echeniquistas que sufragarían al día siguiente⁽¹⁹⁾.

Las manifestaciones tampoco eran muy imparciales, pues siempre los vivanquistas llevaban las de perder ya que al organizar cualquier marcha, eran inmediatamente apresados por la policía, cosa que no ocurría con los echeniquistas, pudiendo estos desplazarse libremente arengando a su candidato. El caso de Arequipa es interesante, pues se menciona que en noviembre de 1849 los grupos de partidarios de Echenique y de Vivanco se reunían en las picanterías, donde después de ingerir chicha combatían entre sí⁽²⁰⁾. La campaña electoral tampoco estuvo desprovista de espectáculos, pues los partidarios de Vivanco organizaban pachamancas⁽²¹⁾ para agasajar a sus adeptos, al igual que juegos de corneta.

Más interesante aún es que cada candidato, para lograr la identificación de sus partidarios, usó diferentes emblemas o símbolos. Domingo Elías usaba un distintivo característico de todos los civilistas: un traje negro, por lo cual en la campaña de 1844 se le insultaba llamándoles gallinazos a todos sus partidarios. Cinco años más tarde, quienes votaron por él colocaron en la boleta "Por Domingo Elías, el hombre del frac" anulando inmediatamente esos votos pues solo debía ir el nombre del candidato. Vivanco, militar, optó por algo más colorido, tomando un pedazo de cinta roja colocada en el chaleco como distintivo de sus seguidores. Echenique, o quienes lo apoyaban, no escatimaron en variar sus emblemas: podía tratarse de un sobre lacrado con la inscripción de "Viva la Patria", bien o una "bandera de enganche" con la cual se llamaba para enfrentarse a los vivanquistas. Fue justamente esta bandera la que provocó una revuelta de medianas proporciones en Arequipa cuando, al ser proclamado presidente, un partidario izó dicha bandera en su casa, lo que fue considerado por los vivanquistas arequipeños -que no eran pocos- un acto "para insultar con ella al pueblo"⁽²²⁾.

(19) MARTINEZ, M. *Relación sucinta de los principales hechos ocurridos en algunos pueblos del Perú, con motivo de la ingerencia de los funcionarios políticos en la renovación de los Colegios Electorales*. Lima: Impreso por Francisco García, 1850.

(20) CHAMBERS, Sarah. *From Subjects to Citizens*. Pennsylvania: The Pennsylvania University Press, 1999.

(21) DULANTO PINILLOS, Jorge. Op. Cit.

(22) VALDIVIA, Juan Gualberto. *Memoria sobre las revoluciones de Arequipa*.

En lo que respecta a las irregularidades⁽²³⁾, estas estuvieron a la orden del día. Estaba el hecho que el estado se inclinaba por uno de los candidatos, usando -de acuerdo a un detractor- los fondos públicos como el dinero de las contribuciones. Luego, se cambiaron a los gobernadores de distrito y fueron reemplazados por personas que favorecían a Echenique controlando así las mesas y los votos. La junta de registro cívico encargada de repartir las boletas de ciudadanía y que era el único documento válido para efectuar la votación, fue repartido “en manos de vagos y vandidos” por lo cual Lima experimentó una fluida migración de “malhechores que la pusieron en grande alarma”. La inscripción de los votantes incluyó asimismo a difuntos. Cuando los vivanquistas iban a las juntas a inscribirse, se les decía que regresaran más tarde o uno de los miembros de la mesa se retiraba con lo cual los demás miembros no podían hacer nada sino esperar hasta que estuviesen completos. De no ser por las presiones de la prensa, el gobierno no hubiera publicado la lista del registro, paso necesario para que los ciudadanos pudiesen confrontar si estaban o no incluidos en la lista de votantes. Una fuente señala que al parecer había un plan para retrasar la publicación de la lista para evitar que los excluidos -léase, los enemigos políticos- pudiesen presentar sus quejas. La irregularidad también se daba a la hora del conteo de votos pues cada sufragante debía escribir el nombre

de su candidato, el cual era cambiado por el miembro de la mesa, momentáneamente, leyendo el nombre de otro candidato sin mostrar la papeleta.

Las elecciones, como se puede apreciar, se desarrollaron en medio de un clima de inseguridad y con fuertes sospechas de la participación del gobierno a favor de Echenique. Efectuado el conteo salió éste ganador, pero tuvo que afrontar los problemas que lo sindicaban como extranjero, es decir boliviano, y que, al igual que había ocurrido con La Mar y José Domingo Choquehuanca, no buscaban sino impedir que tome la banda presidencial. Pero los efectos de la elección presidencial no culminaron ese 17 de febrero de 1850. Un año después, por el testimonio de un subalterno que informa al gobierno central haber arrestado a tres sujetos y haberles hecho un “enjuiciamiento legal” ante las protestas de los acusados que señalan que el verdadero móvil para su arresto es el no haber votado por “S.E. el Presidente en las pasadas Elecciones⁽²⁴⁾”.

Violencia y consenso, fraude y legalidad, clientelaje y patrimonialismo, propaganda y movilización: estos son los ejes sobre los cuáles la política latinoamericana del siglo XIX se mueve. Por tal motivo, y para cerrar este círculo de propuestas, habría que tomar otros elementos que nos permitan un acercamiento más completo al universo del sufragio en el Perú republicano, elementos que esperamos considerar conforme nuestra investigación vaya avanzando. *JR*

(23) A partir de este punto, nos hemos basado en el testimonio de MARTINEZ. Op. Cit.

(24) Archivo General de la Nación. Prefecturas - Ancash. Documento 125.