

Ulrich Mücke

Es catedrático de historia de América Latina y de la Península Ibérica en la Universidad de Hamburgo. Ha sido profesor asistente en las universidades de Erfurt y Gotingen y profesor invitado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Entre otros libros ha publicado *Gegen Aufklärung und Revolution. Die Entstehung konservativen Denkens in der iberischen Welt, 1770 - 1840* (Colonia, 2008), *Political Culture in Nineteenth-Century Peru: The Rise of the Partido Civil* (Pittsburgh, 2004) y *Muchas Hispanoamérica. Antropología, historia y enfoques culturales en los estudios latinoamericanistas* editado con Thomas Krueggeler (Francfort-Madrid, 2001).

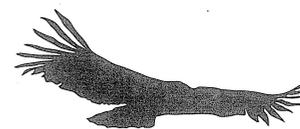
Pontificia Universidad Católica del Perú
BIBLIOTECA CENTRAL
COMPRA



Lima, noviembre de 2010

Política y burguesía en el Perú El Partido Civil antes de la Guerra con Chile

Ulrich Mücke



IFEA
INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS
UMIFRE 17, CNRS - MAEE

IEP
Instituto de Estudios Peruanos

Edición original en alemán

Der Partido Civil in Peru, 1871-1879. Zur Geschichte politischer Parteien und Repräsentation in Lateinamerika

Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 1998, 384 pp.

Edición en inglés (revisada y cambiada)

Political Culture in Nineteenth-Century Peru: The Rise of the Partido Civil

Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2004 (Pitt Latin American Series), 294 pp.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-14146

Ley 26905-Biblioteca Nacional del Perú

ISBN: 978-9972-623-68-4

Derechos de la primera edición, noviembre de 2010

© Instituto Francés de Estudios Andinos, UMIFRE 17, CNRS-MAEE
Av. Arequipa 4595, Lima 18
Teléf.: (51 1) 447 60 70 Fax: (51 1) 445 76 50
E-mail: postmaster@ifea.org.pe
Pág. Web: <http://www.ifeanet.org>

Este volumen corresponde al **tomo 282** de la Colección «**Travaux de l'Institut Français d'Études Andines**» (ISSN 0768-424X)

© Instituto de Estudios Peruanos
Av. Horacio Urteaga 694, Lima 11
Teléf.: (51 1) 332 61 94 - 424 48 56 Fax: (01) 332 61 73
E-mail: postmaster@iep.org.pe
Pág. Web: <http://www.iep.org.pe>

Este volumen corresponde al **tomo 55** de la Serie «**Estudios Históricos**» (ISSN 1019-4533)

Para Seiji y Margarita

Diseño de la Carátula: Iván Larco

Cuidado de la edición: Manuel Bonilla, Vanessa Ponce de León

Capítulo 9

Manuel Pardo como Presidente de la República

La transformación del club electoral Sociedad Independencia Electoral en partido político se debió fundamentalmente al trabajo parlamentario y a la campaña electoral. Sin embargo, durante el gobierno de Pardo el Poder Ejecutivo también desempeñó un papel importante en este proceso, pues Pardo empleó los instrumentos de poder a su disposición para fortalecer su partido.

Pardo podía recompensar o disciplinar a sus seguidores de muchas formas, pues la Constitución investía al presidente de numerosos poderes. Como «jefe» del Poder Ejecutivo, el presidente no solamente implementaba las leyes y dictámenes judiciales, sino que era además responsable del nombramiento y el cese de ministros, embajadores, prefectos y subprefectos (Arts. 78 [cita], 94 y 115 de la Constitución de 1860; Pareja Paz Soldán, 1954: 697-698, 703). Estos dos últimos a su vez nombraban a los gobernadores y sus tenientes, lo que significaba que el presidente tenía influencia directa sobre la asignación de los cargos de menor jerarquía¹. También le cabía un papel crucial en el nombramiento de jueces y fiscales. Proponía a los jueces para la Corte Suprema y para los tribunales inferiores elegía entre candidatos sugeridos en cada caso por el respectivo tribunal superior (Art. 126 de la Constitución de

¹ Sin embargo, Manuel Pardo no intervino en los nombramientos para estos cargos, al menos en la región investigada en el presente trabajo.

1860; Pareja Paz Soldán, 1954: 705). Era imposible obtener un cargo de juez o fiscal sin la aprobación del Presidente de la República.

También correspondía al presidente el comando de las Fuerzas Armadas y la movilización de la Guardia Nacional (Art. 94 de la Constitución de 1860; Pareja Paz Soldán, 1954: 699-700). Estaba además autorizado a ordenar una «exacta administración de la justicia» en los tribunales y a velar por un «mejor cumplimiento» de las leyes emitiendo sus propios decretos y directivas. Por último, era el responsable de la recaudación y el manejo de las rentas estatales, el cese de los empleados públicos y miembros de las Fuerzas Armadas, y de varias tareas de política exterior y eclesiástica. No había ninguna institución en el Poder Ejecutivo que pusiera límites a los poderes presidenciales. La separación de poderes se limitaba a la división en poderes legislativo, judicial y ejecutivo². En lo que a este último respecta, el poder estaba concentrado en la persona del presidente³. El mandatario no podía, es cierto, pretender ser el Estado, pero no hubiera exagerado mucho al decir que *le pouvoir exécutif, c'est moi*⁴.

Las facultades de los poderes judicial y legislativo también se hallaban bastante centralizadas, aunque en menor medida. Si bien todos los jueces de los juzgados departamentales eran propuestos por la Corte Suprema de Lima, una vez en el cargo no podían ser cesados, lo que los hacía relativamente independientes⁵. En lo que al Legislativo se refiere, aunque éste sesionaba en Lima, la mayoría de sus integrantes no eran de la capital. La mayoría había

² La separación de poderes asimismo quedó expresada en las disposiciones de la Constitución que regían la remoción del presidente. Si el Congreso le acusaba, la Corte Suprema tenía el poder de deponerle en caso de hallarle culpable de alta traición, de haber iniciado una revolución, o de haber intentado impedir que el Congreso sesionara. La Constitución asimismo estipulaba que el presidente podía ser depuesto si no estaba en la plenitud de sus capacidades físicas o mentales; sin embargo, no se estipulaba cuál era el procedimiento a seguir para deponer a un presidente en este caso (Arts. 65, 88 de la Constitución de 1860; Pareja Paz Soldán, 1954: 695, 698).

³ La posición extraordinariamente poderosa del presidente se halla también —con unas cuantas diferencias insignificantes— en las constituciones de 1839 y 1856. Solamente la Constitución de 1867, que estuvo vigente durante unos meses, restringía los poderes presidenciales en un punto importante: el Congreso y no el presidente era la institución clave para el nombramiento de jueces y fiscales (Pareja Paz Soldán, 1954: 615-738).

⁴ En la Constitución de 1860, se entiende que el «Poder Ejecutivo» (tít. 11) es solo el poder presidencial, en tanto que el del gobierno se trata en una sección separada («De los Ministros de Estado», tít. 12). El gobierno era responsable del «despacho de los negocios de Administración [sic]» (art. 97). Las autoridades departamentales, provinciales y distritales no aparecen en la sección del «Poder Ejecutivo» sino en la del «Régimen interior de la República» (tít. 14) (Pareja Paz Soldán, 1954: 697-701, 703-704).

⁵ Los jueces solamente podían ser cesados por faltas graves. Véase el art. 130 de la Constitución de 1860 (Pareja Paz Soldán, 1954: 706).

llevado a cabo campañas electorales en sus provincias natales, con las cuales mantenían lazos mientras vivían en Lima durante las legislaturas.

El gran alcance de los poderes presidenciales significaba que las autoridades departamentales tenían poca independencia. Cuando Pardo asumió el mando en agosto de 1872, tenía legalmente el poder de reemplazar a todo el personal del Poder Ejecutivo. El gobierno de transición de Herencia Zevallos ya había comenzado a sustituir miembros de la administración, un proceso que Pardo continuó. Reemplazó a la mayoría de los prefectos y subprefectos durante los primeros meses de su gobierno⁶ y cubrió los puestos vacantes con sus propios partidarios. El Teniente Baltazar La Torre, uno de los miembros fundadores del Partido Civil, pasó a ser Prefecto del Cuzco. Miguel San Román y Juan Corrales Melgar, dos de las personas más importantes que hicieron campaña por Pardo, se convirtieron en prefectos de Puno y Arequipa, respectivamente. Y este esquema se repitió en todo el país.

Una vez que Pardo asumió la presidencia, fueron muchos los partidarios que se acercaron a él o a sus más estrechos asociados en busca de un cargo. De hecho, a comienzos de agosto de 1872 el prefecto de Arequipa se quejó del gran número de solicitantes (AGN-D2, 14-910, *Juan Corrales Melgar*, 5 de agosto de 1872). Aun así él recomendó a varias de las personas que se le acercaron. Por lo general, si una persona iba a ocupar un puesto no dependía de sus calificaciones, sino más bien del compromiso mostrado con Pardo durante la campaña electoral. Se recomendaba una persona porque era «partidario» de Pardo⁷. Las referencias hechas al trabajo efectuado en la campaña tenían como objeto mostrar de un lado que el solicitante era leal y confiable, y del otro manifestar su anhelo de un *quid pro quo* tras el éxito electoral. Corrales Melgar encontró que el gran número de solicitantes era problemático porque consideraba que los partidarios estaban haciendo

⁶ Resulta difícil precisar cuántos ceses y nuevos nombramientos tuvieron lugar, ya que las órdenes relevantes publicadas en *El Peruano* están incompletas. Sin embargo, a juzgar por los listados, Pardo nombró a 62 subprefectos y 12 prefectos en sus primeros seis meses en el cargo. En ese entonces había en el Perú 18 prefecturas y casi 100 subprefecturas (*El Peruano*, 6 de agosto de 1872; 8 de feb. de 1873).

⁷ *El Peruano*, 6 de agosto de 1872; 9 de agosto de 1872; 13 de agosto de 1872; 10 de oct. de 1872. No solo Corrales Melgar, sino casi cualquiera que hiciera una recomendación llamaba la atención, cuando era posible, sobre el hecho de que la persona recomendada era un partidario de Pardo (AGN-D2, 25-1710, *Manuel Mastias Llosa*, 2 de oct. de 1872; 40-2731, *Manuel San Román*, 21 de enero de 1873; 28-193, *José Moscoso Melgar*, 3 de junio de 1873). Se consideraba una ventaja adicional si el padre de la persona recomendada también había desempeñado un papel activo en la campaña electoral y se expresó su oposición a nombramientos de personas que no habían trabajado por Pardo (AGN-D2, 4-299, *Pedro Baca*, 18 de oct. de 1872; 5-323, *Francisco Ballón*, 28 de nov. de 1873).

«pretensiones bastante exageradas», pero también pensaba que los servicios prestados durante la campaña electoral debían ser honrados para así no convertir amigos en enemigos. «... Tenemos un partido de oposición, no sería prudente reforzar a estos con los descontentos nuestros» (AGN-D2, 14-910, *Juan Corrales Melgar*, 16 de agosto de 1872 [ambas citas]). Para finales de agosto de 1872, la insatisfacción entre los partidarios de Pardo en Arequipa había alcanzado tal punto que Corrales Melgar temía desórdenes. Creía que los propios partidarios del Presidente planeaban ejecutar un alzamiento para forzar el cese de todos los empleados públicos nombrados por el gobierno anterior y así obtener ellos mismos dichos cargos. La presión no aminoró hasta finales de septiembre, ya que para ese entonces casi todos los cargos habían sido cubiertos y por lo tanto, una parte de las demandas de los partidarios había quedado satisfecha, en tanto que los otros ya no podían esperar recibir un cargo en un futuro cercano (AGN-D2, 14-910, *Juan Corrales Melgar*, 27 de agosto de 1872; 24 de sept. de 1872)⁸.

La reorganización del Poder Ejecutivo durante la presidencia de Pardo no se llevó a cabo con motivos técnicos, sino más bien con miras a aplacar a los partidarios. Sea cual fuere la opinión que Pardo tenía sobre este asunto, lo cierto es que este curso era inevitable porque él había trabado relaciones durante la campaña electoral que le obligaban a encontrar cargos para sus seguidores. Esto significaba que en muchos lugares, los jefes de la campaña electoral local del Partido Civil recibieron puestos administrativos. La asociación electoral se convirtió así en administración estatal.

Los contactos entre Pardo y sus subordinados en las prefecturas, subprefecturas, el Ejército y así sucesivamente, fueron similares en muchos aspectos a los contactos que existieron entre el candidato y sus partidarios. El monto de la correspondencia de Pardo apenas disminuyó. Los prefectos por lo general se reportaban a Lima una o dos veces por semana, pero sus cartas solamente eran una parte de la correspondencia que Pardo recibía⁹. El Presidente continuó respondiendo a un gran número de cartas pero contestó menos que

⁸ No solamente la participación en la campaña electoral originaba tales demandas. Haber ayudado a suprimir una rebelión también era motivo para que la gente esperase ser recompensada con algún cargo en la administración pública (AGN-D2, 21-1258, *Juan Ibarra*, 6 de junio de 1874; AHIRA, *Carta de Javier de Osmá a José de la Riva Agüero*, 27 de oct. de 1874).

⁹ Resulta difícil calcular el volumen de la correspondencia de Pardo durante su gobierno, puesto que no se dispone de ninguna estadística de la época. La mayoría de las aproximadamente 20 000 cartas en el Archivo de la Nación del Perú (que, como se dijo líneas arriba, no son en modo alguno todas las que le fueron enviadas) se escribieron durante su gobierno.

durante la campaña. Por ejemplo, no respondió a muchas de las cartas en las cuales se le pedían favores. Al igual que durante la campaña electoral, Pardo no podía manejar la correspondencia por sí solo. Un secretario usualmente escribía las cartas y él las firmaba. En algunas ocasiones un secretario escribía en su nombre, y en otras aún más raras lo hacía Pardo en persona¹⁰. Algunos corresponsales sabían que a menudo se estaban comunicando con la oficina del Presidente y no con Pardo mismo. Por ejemplo, Luis del Castillo escribió desde el Cuzco: «... Estoy seguro que ni tiempo tendrá [Ud. = Pardo, U.M.] para leer las cartas que le escriben» (AGN-D2, 12-777, *Luis del Castillo*, 8 de feb. de 1876).

La reducción en la correspondencia de Pardo significó que dejó de escribir a personas de las clases sociales bajas y a los notables de los pueblos. Como presidente, Pardo fundamentalmente se carteaba con los notables de las capitales departamentales, que por lo general le conocían personalmente ya que ellos solían viajar a Lima. Algunos de ellos eran amigos personales de Pardo. Sin embargo, las relaciones del Presidente con la mayoría de sus corresponsales eran políticas y estaban configuradas exclusivamente por sus intereses políticos comunes.

Durante su presidencia Pardo perdió el contacto con las clases bajas de las capitales departamentales, así como con los notables del campo. Encargaba de vez en cuando a un dirigente de provincia que repartiera cartas o periódicos, pero incluso éstos ya no llegaban a un sector tan amplio de la población pues circulaban únicamente dentro de una elite. La correspondencia escrita durante la campaña electoral difería de la que el Presidente mantendría después, no porque se hubieran establecido nuevos contactos o porque la forma misma de la comunicación cambiase, sino más bien porque la correspondencia se concentró en aquellas personas que asumieron posiciones de liderazgo en el partido durante la campaña electoral. A este grupo se le confió ahora una amplia gama de cargos administrativos.

¹⁰ AGN-D2, 14-910, *Juan Corrales Melgar*, 4 de oct. de 1872; 40-2732, *Miguel San Román*, 18 de enero de 1873; 31 de marzo de 1875; 12-777, *Luis del Castillo*, 25 de oct. de 1873; 23-2545, *Baltazar La Torre*, 23 de dic. de 1873; 18-1286, *Juan Gastó*, 26 de feb. de 1876. La desventaja de recibir cartas personalmente escritas por Pardo era que su escritura a menudo apenas resultaba legible. Manuel Rivarola expresó uno de mis propios deseos más sentidos mientras investigaba este libro, al escribir a Pardo: «Le recomiendo más claridad en su letra pues con dificultad podemos traducirla» (AGN-D2, 37-2490, *Manuel Rivarola*, 30 de nov. de 1874).

El Poder Ejecutivo no se comportó de manera neutral en las campañas electorales de 1873 y 1875-1876. Los principales funcionarios de Estado preguntaban al presidente a qué candidato debían respaldar, o incluso se les pedía que apoyaran a un candidato específico sin que ellos hubiesen preguntado¹¹. Los prefectos y subprefectos desempeñaron un papel particularmente importante en las campañas electorales. Durante las elecciones de octubre de 1873, Miguel San Román, el prefecto de Puno, escribió: «Estoy en plena campaña eleccionaria para los Senadores y Diputados que deben asistir al Congreso próximo...» (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 17 de oct. de 1873). Igual que los gobiernos anteriores se mandó al Ejército para garantizar el triunfo de los candidatos oficialistas. San Román lo envió a las provincias en las cuales pensaba que la oposición al gobierno era particularmente fuerte (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 17 de oct. de 1873). En 1875 se quejó de que su sucesor, el prefecto Juan Gastó, no hubiese actuado con vigor y que hubiese enviado un número inadecuado de tropas a las provincias que eran problemáticas para los civilistas. Eso, dijo, les había hecho perder las elecciones y era de temer que la oposición al gobierno ganara escaños en el Congreso (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 29 de nov. de 1875).

El poder de Pardo dependía del apoyo que recibía en las provincias, no solo en la campaña electoral. La cooperación de los notables locales era asimismo necesaria para cualquier acto estatal, pues el Estado no se encontraba en condiciones de imponer su autoridad en todo el país. Pardo no podía escoger a quién encargar una tarea particular, sino que debía considerar el hecho de que la autoridad de una persona descansaba sobre su status social y su personalidad, y no solo sobre el cargo que ocupaba. Dado que cada funcionario en el Poder Ejecutivo trabajaba directamente para Pardo, todo aquel que asumiera un cargo estatal estaba poniendo no solo su trabajo, sino también su reputación y status social al servicio del Presidente. Éste a su vez debía encontrar en cada departamento a personas que pudieran representarle y defenderle. Sin el apoyo de las elites departamentales el poder de Pardo corría peligro ya que era difícil sofocar rebeliones en los Andes si uno no contaba con ningún apoyo local. A pesar de los extensos instrumentos de poder que estaban legalmente a disposición de la presidencia, su posición de facto no era tan poderosa como hace pensar el texto constitucional.

¹¹ AGN-D2, 5-323, *Francisco Ballón*, 29 de enero de 1873; 25-1710, *Manuel Masías Llosa*, 24 de sept. de 1875; 16-1089, *Nicanor Dueñas*, 23 de enero de 1876.

Muchos de los seguidores de Pardo sacaron provecho de esta debilidad. Esperaban recibir un cargo a cambio de los servicios prestados durante la campaña electoral, y a menudo reclamaban derechos que no guardaban ninguna relación con el cargo que iban a asumir. Esto tenía como consecuencia que muchos nombramientos se veían precedidos por negociaciones entre Pardo y el nombrado, en las cuales se discutía qué áreas de competencia permanecerían en manos del Presidente y cuáles serían delegadas a la autoridad subordinada en cuestión.

En Arequipa, Pardo deseaba nombrar prefecto a Juan Mariano de Goyeneche y las negociaciones eran particularmente difíciles. Goyeneche había desempeñado un papel extremadamente importante en la campaña electoral y había mostrado su influencia en Arequipa de modo impresionante. Pardo sabía que ningún otro prefecto se encontraría en tan buena posición como para ligar la ultracatólica Arequipa a su gobierno. Era por ende lógico que muchos le recomendaran como prefecto (AGN-D2, 26-1780, *Andrés Meneses*, 6 de sept. de 1872; 10 de sept. de 1872).

Aunque Pardo ofreció a Goyeneche el puesto de prefecto apenas unas cuantas semanas después de asumir el mando, éste inicialmente no respondió a la oferta. Goyeneche más bien recomendó a varios de sus amigos para diversos cargos y exigió enfáticamente que Pardo pusiera fin a las celebraciones del aniversario de la unidad italiana¹². Fue solo cuando el Presidente le pidió específicamente que comentara la cuestión de la prefectura, que Goyeneche dijo que aceptaría el cargo si éste no le costaba su escaño en la Cámara de Diputados. Si el Congreso estaba dispuesto a permitirle este privilegio, él donaría su dietas parlamentarias a la construcción de obras públicas en Arequipa¹³. Sin embargo, ni Pardo ni el Congreso pudieron aceptar esta propuesta porque la Constitución prohibía que una persona fuera congresista y prefecto al mismo tiempo¹⁴.

En la misma carta Goyeneche criticó a Juan Corrales Melgar, el prefecto en funciones, demostrando así lo complejo de la cuestión¹⁵. Si Pardo deseaba

¹² AGN-D2, 19-1327, *Juan Mariano de Goyeneche*, 24 de agosto de 1872; 30 de agosto de 1872; 3 de sept. de 1872; 4 de sept. de 1872; 8 de sept. de 1872; 10 de sept. de 1872; 15 de sept. de 1872.

¹³ AGN-D2, 19-1327, *Juan Mariano de Goyeneche*, 17 de sept. de 1872.

¹⁴ Art. 50 de la Constitución de 1860; Pareja Paz Soldán, 1954: 690.

¹⁵ Goyeneche criticó a Melgar por no asumir una línea dura en contra de la oposición (AGN-D2, 19-1327, *Juan Mariano de Goyeneche*, 17 de sept. de 1872).

nombrar prefecto a Goyeneche, tendría que apaciguar a Corrales Melgar dándole otro cargo para así evitar una posible disputa entre este último y Goyeneche de un lado, y entre el Presidente y Corrales Melgar del otro. Goyeneche aparentemente solo estaba dispuesto a aceptar la prefectura una vez que se hubiese dado otro cargo a Corrales Melgar. Este último le dijo a Pardo que estaba intentando persuadir a Goyeneche de que asumiera la prefectura¹⁶, e incluso llegó a pedirle que le impusiera el cargo: «... a hombres de la importancia del S. Goyeneche deben los hombres de bien imponerles los cargos, en que puedan ser útiles a su país» (AGN-D2, 14-1910, *Juan Corrales Melgar*, 11 de oct. de 1872).

Pardo nombró prefecto de Arequipa a Goyeneche a comienzos de octubre antes de recibir este consejo y sin la aceptación previa de este último. Pero a Goyeneche no se le iba a imponer nada: le informó a Pardo de que no podría aceptar la prefectura porque debido a la venidera partición de la herencia entre él y sus hermanos, en un futuro cercano iba a tener que pasar una temporada prolongada en Lima, y en todo caso no deseaba perder su escaño en la Cámara de Diputados (AGN-D2, 19-1327, *Juan Mariano de Goyeneche*, 11 de oct. de 1872). Estos no eran sino pretextos para inducir a Pardo a que hiciera más concesiones, y el mismo Goyeneche insinuó que nada impedía que los trámites de la herencia fueran llevados a cabo en Arequipa¹⁷.

El nombramiento de Goyeneche como prefecto coincidió con la renuncia de Corrales Melgar. Pardo aceptó la renuncia y fue publicada en la gaceta oficial (*El Peruano*, 26 de oct. de 1872: 271)¹⁸. Pero como el nombrado no asumió su cargo, Corrales Melgar siguió ocupándolo, lo que significó que el prefecto nombrado no asumía el mando, en tanto que el prefecto en funciones ya había renunciado. Esto debilitó la posición de Corrales Melgar tanto con respecto a sus propios partidarios como frente a la oposición. Goyeneche echó leña al fuego a comienzos de diciembre al hacer imprimir volantes acusando al prefecto de ser excesivamente severo en el ejercicio de sus funciones (AGN-D2, 14-910, *Juan Corrales Melgar*, 11 de dic. de 1872). Estas acusaciones minaron la posición de Corrales Melgar y se temía que la

¹⁶ AGN-D2, 25-1710, *Manuel Masías Llosa*, 20 de sept. de 1872; 14-1910, *Juan Corrales Melgar*, 11 de oct. de 1872.

¹⁷ Melgar era de la misma opinión. Pidió a Pardo que presionara más a Goyeneche para que aceptara la prefectura (AGN-D2, 14-1910, *Juan Corrales Melgar*, 23 de oct. de 1872).

¹⁸ Corrales Melgar renunció el 8 de octubre de 1872.

oposición aprovechara la debilidad del prefecto para intentar un golpe (AGN-D2, 7-433, *Manuel F. Benavides*, 13 de dic. de 1872).

Después de haber provocado esta situación difícil para Pardo, Goyeneche le escribió ofreciéndose a asumir la prefectura bajo ciertas condiciones. Éstas comprendían siete puntos, el más importante de los cuales era un pedido de 100 000 soles.

«Este dinero lo necesito [...] para comprar a los que por hallarse ofendidos y habiendo sido nuestros, se nos han separado y hoy están en la revolución y si no fuese necesario comprar a los individuos que llevo dicho, esa plata la necesito para empezar a hacer bienes a los pueblos desde el día que me reciba de Prefecto dándoles algo para sus templos destruidos, o para alguna obra pública» (AGN-D2, 19-1327, *Juan Mariano de Goyeneche*, 12 de dic. de 1872).

Aunque Goyeneche prometía rendir cuentas posteriormente, era evidente que quería gastar los 100 000 soles como le pareciera. Además de este monto, pidió que el gobierno le diera fondos para los proyectos de obras públicas que Goyeneche había mencionado y que Pardo emitiera un decreto para establecer la asignación subsiguiente de estos fondos antes de que Goyeneche asumiera la prefectura.

Además de estos favores financieros, Goyeneche exigió que se le autorizara a nombrar a los empleados de la prefectura, los subprefectos del departamento y los empleados de las aduanas y la Beneficencia Pública. Por último, le pidió a Pardo que no se permitiera regresar a Arequipa a todas las personas que iba a arrestar en Arequipa y mandar a Lima.

Para sustentar sus demandas, Goyeneche organizó una manifestación en la cual se le pidió que asumiera la prefectura. En su discurso a los manifestantes les anunció que había informado a Pardo de sus «pedidos», pero que hasta ese momento no había recibido respuesta alguna¹⁹. Dijo que no podía asumir el cargo sin que se aceptaran sus pedidos. Le repitió esto personalmente a Pardo a mediados de diciembre, poniendo así al Presidente en una situación incómoda. Pardo necesitaba a Goyeneche para estabilizar la situación en Arequipa. La

¹⁹ Goyeneche escribió a Pardo diciendo que había gastado más de 1 000 pesos (sic) en la manifestación. Hay varias versiones en lo que respecta a su tamaño, afirmando Benavides que era pequeña e Ibáñez que fue un evento grande (AGN-D2, 19-1327, *Juan Mariano de Goyeneche*, 21 de dic. de 1872; 7-433, *Manuel F. Benavides*, 17 de dic. de 1872 [la cita]; 20-1455, *Francisco Ibáñez*, 17 de dic. de 1872).

oposición estaba concentrada allí y luego de su renuncia, Corrales Melgar ya no contaba con la autoridad necesaria para controlar las actividades de los enemigos del gobierno. Corrales nuevamente notificó a Pardo que deseaba dejar la prefectura el 11 de diciembre y dio al Presidente ocho días para que nombrara a otra persona (AGN-D2, 14-910, *Juan Corrales Melgar*, 11 de dic. de 1872). En la segunda mitad de diciembre Pardo decidió no aceptar las condiciones de Goyeneche y éste se rehusó entonces a asumir la prefectura (AGN-D2, 19-1327, *Juan Mariano de Goyeneche*, 24 de dic. de 1872).

Había varias razones detrás de la decisión de Pardo. Después de las maniobras de Goyeneche, es posible que el Presidente temiera que como prefecto de Arequipa, Goyeneche simplemente no prestara suficiente atención a los intereses del gobierno. Además, era casi imposible para Pardo satisfacer las condiciones de Goyeneche. Legalmente no era posible darle tanto dinero porque el presidente solo podía autorizar gastos fijados por ley, es decir gastos que habían sido ratificados por el Congreso (Arts. 59, 93 de la Constitución de 1860; Pareja Paz Soldán, 1954: 693, 699). Pardo podía gastar sumas pequeñas sin consultar al Congreso pero era del todo imposible gastar 100 000 soles sin su permiso y para obtener tal permiso habría tenido que dar información concreta sobre la forma en que se iba a usar el dinero. El monto que Goyeneche exigía como recompensa por asumir la prefectura era demasiado elevado. Para Pardo habría sido casi imposible otorgar semejante suma al prefecto de Arequipa, y por ende rechazó esta parte de la propuesta de Goyeneche (AGN-D2, 19-1327, *Juan Mariano de Goyeneche*, 27 de dic. de 1872). En cambio sí aceptó los otros pedidos lo que significaba que le daría carta blanca para cubrir todos los cargos del Poder Ejecutivo en Arequipa, aunque esto no estaba previsto por la Constitución.

Que Pardo aceptara este punto demuestra que de todas maneras quería que Goyeneche asumiera la prefectura. Pues Pardo en modo alguno permitía que todos los prefectos nombraran a los subprefectos. En el vecino departamento de Puno, por ejemplo, Miguel San Román no gozaba de este privilegio. Es cierto que se le permitía presentar nombres para el cargo de subprefecto, pero sus candidatos no siempre eran aceptados²⁰. Sin embargo, una concesión en el asunto de los nombramientos no habría sido un favor singular hecho a

Goyeneche. Pardo también le había comunicado al prefecto La Torre, en el Cuzco, que podía elegir sus subprefectos. De hecho, cuando el Presidente nombró a dos nuevos subprefectos (Dávila y Coello) en mayo de 1873 para las provincias de Chumbivilcas y Canchis, La Torre consideró que esto era una violación de la promesa hecha por Pardo, puesto que los nombramientos se habían efectuado sin ningún acuerdo previo. Le pidió por ello al Presidente que los revocara: «Hágame U. [Pardo, U.M.] el favor de colocar de otra manera a Dávila y a Coello: no los quiero. No creo haberlo hecho tan mal hasta ahora que haya sido preciso restringir las concesiones que me hizo U. antes de salir de Lima [para hacerme cargo de la prefectura, U.M.]». La Torre anunció que renunciaría si Pardo insistía en los nombramientos²¹.

Dado que La Torre fue asesinado poco después, solo podemos especular quién finalmente se habría salido con la suya. Sea como fuere, el prefecto La Torre contaba con una posición mucho más fuerte de la que estipulaba la Constitución, la cual decía que el presidente debía nombrar a los subprefectos. La Torre no podía citar ninguna disposición legal que respaldara que él como prefecto nombrara a los subprefectos. Solo podía referirse al acuerdo informal con Pardo que ninguno de los dos estaba obligado a cumplir. Por ende, el equilibrio del poder entre La Torre y Pardo no estaba grabado en piedra, sino que se iba desarrollando a lo largo del tiempo. Para nombrar a los dos subprefectos Pardo aprovechó la expedición de La Torre al Amazonas, que hizo que se ausentara de la capital departamental por largo tiempo. La Torre podía protestar y amenazar con renunciar desde la Selva Amazónica, pero no estaba en condiciones de impedir que los nuevos subprefectos aceptaran su nombramiento.

El poder de un prefecto no solo dependía de la ley, sino también de su persona, de los acuerdos con Pardo y de la situación en general. Algunos prefectos contaban con más poder que otros, aunque esto no estaba previsto por la Constitución. Sin embargo, el poder de un prefecto podía reducirse o incrementarse según las circunstancias. No era solo la ley la que reglamentaba el actuar de los funcionarios públicos. Más bien el margen de maniobra de un funcionario dependía de su posición en la sociedad local. Esto era cierto tanto para el presidente y los prefectos, como para la mayoría de los empleados públicos.

²¹ AGN-D2, 23-1545, *Baltazar La Torre*, 30 de mayo de 1873; 2 de junio de 1873 (la cita); 7 de junio de 1873. Como prefecto de Arequipa, Javier de Osma también tenía el poder de nombrar al personal. Le escribió al Ministro del Interior José de la Riva Agüero con respecto a un cese que deseaba se cumpliera: «Si U. no lo quita [a ese empleado, U.M.], lo mando botar yo» (AHIRA, *Carta de Javier de Osma a José de la Riva Agüero*, 30 de sept. de 1874).

El presidente jamás podía estar seguro de que los prefectos estuvieran cumpliendo sus órdenes. Por el contrario, las relaciones entre Pardo y los prefectos se caracterizaban por discusiones interminables sobre cómo debían implementarse las órdenes. Los prefectos no comunicaban sus preocupaciones colectivamente al presidente, sino que cada uno de ellos negociaba de forma individual las cuestiones que afectaban sus departamentos.

Merece la pena analizar la relación entre Pardo y Miguel San Román, el prefecto de Puno. San Román había sido nombrado durante el gobierno de transición de Herencia Zevallos y Pardo lo confirmó luego. Junto con Manuel Costas, San Román había desempeñado un papel importante en Puno durante la campaña electoral y había demostrado su lealtad al decidir no postular a la vicepresidencia. Su nombramiento a la prefectura podía ser considerado una compensación de su conducta desinteresada, pero también se le ofreció el cargo porque él, al igual que Goyeneche en Arequipa, contaba con una influencia considerable en su departamento. San Román no era un amigo personal de Pardo y su relación era puramente política. No se escribieron antes del inicio de la campaña electoral en 1871, y tampoco después de que Pardo dejara el poder en 1876. La relación de San Román con el vicepresidente Manuel Costas parece haber sido más estrecha y de naturaleza más personal.

A menudo surgían disputas entre San Román y Pardo, pues el Prefecto solía cumplir tarde o solo en parte las órdenes del Presidente y a veces simplemente no las cumplía. Uno de los primeros de estos conflictos surgió poco después de que Pardo asumiera el mando. Pardo deseaba fortalecer las Fuerzas Armadas en Arequipa lo antes posible, porque sospechaba que allí había resistencia a su gobierno. La situación en Arequipa estaba tensa debido a la conducta (ya descrita) de Goyeneche. Por ello a comienzos de octubre, Pardo solicitó a San Román que enviara a Arequipa una columna de gendarmes. El prefecto respondió que cumpliría la orden (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 12 de oct. de 1871)²². Sin embargo, añadió

²² Aunque la gendarmería era en teoría una fuerza policial, tenía más en común con el Ejército que con las restantes fuerzas policiales. Los miembros de sus unidades a menudo eran incorporados a las Fuerzas Armadas. Un decreto de 1873 relacionado con la policía, confirmó el vínculo entre ambas fuerzas: «La fuerza de Gendarmería tendrá la misma organización que los cuerpos del Ejército, estará por lo mismo sujeta a las ordenanzas militares, y serán empleados en ella de preferencia todos los jefes oficiales e individuos de tropa que se hayan distinguido en el servicio militar...». Además de estas dos fuerzas existía la Guardia Nacional. La ley estipulaba que bajo circunstancias excepcionales sus unidades podían ser desplegadas fuera de la provincia donde se las había reclutado. Además del Ejército, la Gendarmería y la Guardia Nacional, había también varias ramas de la policía. En todas las fuerzas una columna constaba de 100 personas («Decreto Supremo de 31 de diciembre de 1873, reglamentando el servicio de Policía en toda la República», en San Cristóval, 1945: 409).

que Pardo tenía que esperar algún tiempo para que se movilizaran cien gendarmes porque había que proceder con la mayor cautela, y solamente se podría llevar a vagabundos y desertores.

San Román reportaba con regularidad a lo largo del mes de octubre lo que hacía para formar la columna, y culpaba a los subprefectos de la demora. Decía también que el reclutamiento resultaba difícil en extremo porque la mayor parte de la administración de las provincias aún no estaba bien organizada. Algunos subprefectos estaban enfermos, otros no habían asumido su cargo o solo lo habían hecho luego de una larga demora. Solamente Chucuito y Puno habían cumplido con enviar sus contingentes²³. Pardo no podía saber mejor que nosotros si éstas eran las causas reales de la demora. San Román tampoco envió gendarmes a Arequipa en noviembre, mientras que las dos columnas solicitadas al Cuzco ya habían partido a comienzos del mes. A mediados de noviembre, San Román solicitó fondos adicionales y anunció al mismo tiempo que enviaría a los gendarmes. Como el presupuesto de las prefecturas estaba cubierto por el gobierno en Lima, el cual estaba usualmente atrasado en los pagos, sin haberlo dicho explícitamente era obvio que San Román no enviaría la columna hasta que se le hubiese entregado una suma de dinero considerable. Pardo entendió perfectamente y el prefecto pudo reportar, a comienzos de diciembre, que finalmente había logrado enviar la columna ahora que tenía algún dinero.

Como las tácticas dilatorias de San Román habían resultado tan exitosas, volvió a probarlas nuevamente al año siguiente. En abril, Pardo envió el batallón «Callao» a Puno, bajo el mando de Buenaventura Aguirre, a que reclutara soldados (AGN-D2, 1-38, *Buenaventura Aguirre*, 29 de abril de 1873)²⁴. Antes de que la unidad hubiese llegado a Puno, San Román le escribió a Pardo que la noticia misma de que el Ejército deseaba reclutar soldados en el departamento estaba produciendo un descontento que los rivales del gobierno estaban aprovechando. Agregó que no sería aconsejable incorporar secciones de la gendarmería a este batallón (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 27 de abril de 1873). Esto era exactamente lo que Pardo había ordenado, y Aguirre pudo presentarle a San Román una orden presidencial según la cual

²³ Para estos datos y los que siguen véase AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 18 de oct. de 1872; 27 de oct. de 1872; 16 de nov. de 1872; 20 de nov. de 1872; 23 de nov. de 1872; 4 de dic. de 1872.

²⁴ Un batallón estaba conformado por cinco columnas y comprendía a 500 personas. Sin embargo, el número real de tropas de un batallón a menudo era sumamente distinto. Cuando el batallón «Callao» llegó a Puno, probablemente tenía menos de 250 hombres.

una sección de la gendarmería debía ser incorporada al batallón. San Román se rehusó a cumplir esta orden, argumentando que él jamás había recibido una orden personal del Presidente²⁵. En todo caso, prosiguió, la seguridad del departamento quedaría comprometida si se destinaban doscientos gendarmes al batallón. Dijo que Puno era particularmente atractivo para los rebeldes dada su ubicación entre el Cuzco y Arequipa, así como su frontera con Bolivia, y que en las provincias de Huancané y Azángaro había personas que estaban siendo pagadas por los revolucionarios (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 6 de mayo de 1873). Pardo y San Román finalmente llegaron a un compromiso. Los doscientos gendarmes no fueron incorporados al batallón y a cambio el prefecto envió a trescientos gendarmes a Arequipa, los cuales debían regresar a Puno a finales del año. En este lapso el batallón «Callao» debía permanecer en Puno y ampliar sus filas²⁶.

Al comienzo San Román y Aguirre reportaron que se estaban reclutando soldados sin problemas²⁷. Sin embargo, no pasó mucho tiempo hasta que el Presidente y el prefecto de Puno estuvieran nuevamente en desacuerdo. Un levantamiento estalló en Ayacucho y se temía que pudiese propagarse al Cuzco. El prefecto La Torre había muerto allí hacía poco y a Vizcarra, su reemplazante temporal, se le consideraba demasiado débil para gobernar un departamento tan grande²⁸. Se pidió por ello a San Román que enviara el batallón al Cuzco mandándole a la vez la cantidad de 40 000 soles. En ese entonces el batallón tenía más de trescientos hombres. San Román respondió que deseaba esperar las últimas noticias del Cuzco y que entonces decidiría si el batallón habría de dirigirse allí. No envió a las tropas ni siquiera después que Vizcarra hubiese escrito que se necesitaba con urgencia al batallón. Esta

²⁵ AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 6 de mayo de 1873; AGN-D2, 1-38, *Buenaventura Aguirre*, 6 de mayo de 1873. San Román comenzó a ampliar la gendarmería de Puno a finales de 1872. La medida solamente fue aprobada por Pardo ex post facto a mediados de enero. San Román continuó incrementando las fuerzas en los meses siguientes hasta que el Ministro del Interior le prohibió a comienzos de abril que armara a más de cuatro columnas, lo cual era exactamente el doble del tamaño legalmente estipulado. Pardo deseaba incorporar al Ejército a dos de las cuatro columnas creadas por San Román (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 28 de dic. de 1872; 18 de enero de 1873; 12 de marzo de 1873; 15 de marzo de 1873; 11 de abril de 1873; 15 de dic. de 1873).

²⁶ AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 13 de junio de 1873; 27 de junio de 1873, 22 de julio de 1873; AGN-D2, 1-38, *Buenaventura Aguirre*, 20 de junio de 1873.

²⁷ AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 22 de julio de 1873; 1-38, *Buenaventura Aguirre*, 11 de julio de 1873, 15 de julio de 1873, 25 de julio de 1873.

²⁸ AGN-D2, 12-777, *Luis del Castillo*, 8 de agosto de 1873; 17 de agosto de 1873; 28 de agosto de 1873; 4-299, *Pedro Baca*, 10 de agosto de 1873; 24 de agosto de 1873; 44-2916, *Juan La Torre*, 10 de agosto de 1873.

vez dijo que no contaba con un número suficiente de mulas (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 22 de agosto de 1873; 26 de agosto de 1873). Cien hombres (y no trescientos) salieron de Puno al Cuzco casi un mes después de iniciado un levantamiento en este departamento. Como éste ya había colapsado, San Román adujo que con una columna bastaría y rechazó el pedido de Vizcarra de que enviase a todo el batallón, afirmando que en el Cuzco predominaba una paz total, y que el Prefecto era demasiado miedoso. Él (San Román) solo esperaba que el sucesor de Vizcarra fuera menos timorato, puesto que de otro modo ni siquiera el «Ejército Prusiano» bastaría para proteger al Cuzco (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 4 de sept. de 1873, 7 de sept. de 1873 [la cita]).

Como parte del batallón había partido, San Román exigió que el reclutamiento no se efectuase únicamente en Puno, afirmando que Cuzco debía ahora contribuir también con doscientos soldados nuevos²⁹. Sin embargo, su solicitud no fue aceptada; por el contrario, Pardo explícitamente autorizó al General Buendía, el nuevo prefecto del Cuzco, para que no reclutara a ningún soldado. San Román entonces se rehusó a enviar el batallón a Arequipa a comienzos de noviembre, como se había acordado, aun cuando las unidades de la gendarmería ya habían retornado a Puno en octubre. Sostuvo no tener dinero para enviar al batallón, y que en todo caso éste no podría partir hacia Arequipa hasta que no regresara la columna del Cuzco a Puno. El batallón permaneció así estacionado en Puno otros dos meses y no llegó a Arequipa sino hasta comienzos de enero.

San Román no deseaba desestabilizar al gobierno de Pardo. Era un aliado fiel del gobierno no solo por sus lazos con el Presidente, sino también por su amistad con Costas. Esto lo demostró durante el levantamiento de Piérola en noviembre de 1874, cuando envió a cien gendarmes en un tren especial apenas el prefecto de Arequipa le hubiese remitido un telegrama (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 3 de nov. de 1874). En otras ocasiones, sin embargo, San Román no mostró absolutamente ninguna consideración por los asuntos nacionales, pues estaba más interesado en fortalecer su propia posición en Puno con respecto a sus rivales locales, y usó para este fin su posición de prefecto. Para mantener su cargo no podía desear el derrocamiento

²⁹ Para esta información y la que sigue véase AGN-D2, *Juan La Torre*, 31 de agosto de 1873; 4 de sept. de 1873; 20 de oct. de 1873; 14 de nov. de 1873; 28 de nov. de 1873; 5 de dic. de 1873; 1-38, *Buenaventura Aguirre*, 31 de agosto de 1873; 10 de oct. de 1873; 12 de enero de 1874; 27 de enero de 1874.

de Pardo, lo que explica su actuación decidida con respecto a Piérola. Sin embargo, San Román no deseaba ayudar a resolver conflictos fuera de Puno que no representaran ninguna amenaza inmediata para el gobierno de Pardo. Por esta razón el Presidente siempre tuvo que ejercer una presión inmensa sobre él para que apoyara a los prefectos de los departamentos vecinos.

Muchas veces San Román no tomaba en cuenta los intereses del gobierno central. Así por ejemplo ayudó a dos bolivianos, Casimiro Corral y Quintín Quevedo, lo que complicó las relaciones entre Bolivia y el Perú³⁰. Corral y Quevedo eran políticos bolivianos de suma importancia y viajaban a Puno a menudo para planear sus levantamientos. San Román solía recibirlos cordialmente y ambos se encontraban con el prefecto de Puno a comienzos de 1875 cuando Piérola se escapó a La Paz después de su fallido levantamiento. Aunque San Román había pedido permiso a Pardo para permitir que los dos bolivianos fueran a Puno, posteriormente desobedeció las órdenes del Presidente de enviarles a Lima. En lugar de ello, los dos bolivianos permanecieron en Puno y esperaron cómo se desenvolverían las luchas en su país natal. San Román juró que Corral y Quevedo no tenían ninguna ambición política, pero su presencia en Puno complicaba la postura de Pardo con respecto a Bolivia. Pero la interferencia de San Román en los asuntos domésticos bolivianos no se limitó al respaldo que prestase a Corral y Quevedo. En enero de 1875 permitió que una unidad de cien soldados bolivianos ingresara al Perú para pasar a la costa boliviana. San Román sostuvo que el embajador peruano en Bolivia lo había autorizado, pero ello no tenía ninguna validez puesto que únicamente el Congreso podía permitir a tropas extranjeras el ingreso a territorio peruano (Art. 59 de la Constitución de 1860; Pareja Paz Soldán, 1954: 693).

En mayo de 1875 Pardo reemplazó a San Román con Belisario Suárez (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 29 de mayo de 1875). La sustitución no se debió tanto a las medidas no autorizadas de San Román, como al deseo de Pardo de apoyar la campaña electoral de Prado en Puno. San Román era un viejo rival de Prado y como prefecto no le habría ayudado en Puno. La

³⁰ Para esta información y la que sigue véase AGN-D2, 1-38, *Buenaventura Aguirre*, 24 de junio de 1874; 15 de sept. de 1874; 20 de enero de 1875; 26 de enero de 1875; 2 de feb. de 1875; 23 de feb. de 1875; 27 de feb. de 1875; 2 de marzo de 1875; 5 de marzo de 1875; 16 de marzo de 1875; 27 de marzo de 1875; 7 de abril de 1875; 9 de abril de 1875; 16 de abril de 1875; 27 de abril de 1875; 30 de abril de 1875. Para las luchas políticas en Bolivia véase Arguedas (1982: 303-368). Para la política seguida por Pardo con respecto a Bolivia véase Basadre (1968-1970, 7: 94-95; 8: 7-21).

naturaleza díscola de San Román no puede haber gustado mucho a Pardo, pero tampoco era una razón para echarlo. Después de todo, el Presidente no había aceptado varias ofertas de renuncia hechas por San Román entre 1872 y 1875³¹. Al final, sus tres años como prefecto significaban que había ocupado el cargo por un lapso relativamente largo. Tras dejar la prefectura pasó a ser embajador en Bolivia en enero de 1876 (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 20 de enero de 1876).

El comportamiento de San Román no era excepcional. Otros prefectos y funcionarios subalternos acataban las órdenes de Pardo con retraso, o solo en parte, o no las cumplían en absoluto, y no tenían por qué temer consecuencias. A veces se toleraba incluso el fraude o la malversación de fondos³². Como Pardo dependía del respaldo de al menos parte de las elites provinciales, no contaba con muchos medios con qué impedir su comportamiento ilegal. Muchos prefectos no eran originarios del departamento a cuyo cargo estaban, y dependían de la cooperación de los notables locales, ya que el gobierno central no tenía los medios con qué imponer sus deseos en cada rincón del país por encima de los poderosos intereses locales. Es cierto que el Ejército podía aplastar un levantamiento en un área particular, pero era difícil para el gobierno controlar a una provincia rebelde por mucho tiempo si no encontraba aliados en el lugar. Por lo tanto, el poder del Estado se basaba en una alianza entre el mandatario y un segmento de la elite provincial, cuyos miembros respaldaban a Pardo, no tanto por lealtad personal o afinidad ideológica, sino más bien porque sus vínculos con el gobierno podían constituir una ventaja crucial en los conflictos locales con otros hacendados o los campesinos. Después de todo, estar a cargo de la administración a nivel departamental significaba manejar recursos financieros y mandar unidades de policía. Además, los prefectos podían recurrir al apoyo militar del gobierno, siempre y cuando lograran pintar los conflictos locales como levantamientos en contra del gobierno. Por eso correspondía a los intereses de los partidarios de Pardo hacerse cargo de

³¹ AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 3 de feb. de 1874; 8 de enero de 1875; *El Peruano*, 7 de sept. de 1872: 172.

³² En Puno, por ejemplo, dos prefectos cobraban el salario de cinco gendarmes inexistentes. Al descubrirse el fraude, se adujo que se había necesitado el dinero para un ingeniero que estaba a cargo de unas obras públicas. Sin embargo, no se mencionó el nombre del ingeniero y tampoco se explicó qué obras dirigía. La invención de las cinco plazas era un ejemplo excepcional de fraude, pero no tuvo ninguna consecuencia para los funcionarios en cuestión. Según Manuel Rivarola, era «costumbre de algunos Prefectos» retener algo del dinero destinado a la gendarmería (AGN-D2, 5-323, *Francisco Ballón*, 18 de feb. de 1876, y dos cartas sin fecha; 37-2490, *Manuel Rivarola*, 9 de sept. de 1874 [la cita]).

la administración pública a los niveles departamental, provincial y distrital (McEvoy, 1997: 138-141).

Aunque en muchas provincias el Estado peruano era inexistente, el poder del gobierno central se hizo sentir hasta en los lugares más remotos del país. Pues el gobierno actuaba a través de sus aliados en las provincias, quienes no podían darse el lujo de desobedecer totalmente las órdenes del presidente y de sus ministros si deseaban conservar su cargo. Por ende, muchas veces las decisiones del gobierno sí se aplicaban hasta en zonas muy alejadas de Lima. El reclutamiento de soldados (descrito anteriormente) no solo sirve como ejemplo de que los prefectos se demoraban en llevar a cabo las órdenes, sino que además muestra que el Presidente era capaz de imponer su voluntad en contra del poderoso prefecto de Puno.

El reclutamiento para el Ejército resultaba difícil, pues rara vez era posible encontrar voluntarios. La Constitución prohibía la leva y el gobierno se habría visto obligado a reformar el servicio militar para que los soldados fueran enrolados legalmente³³. Sin embargo, Pardo y su gobierno optaron por ignorar las disposiciones constitucionales en cuestión antes de reformar una tradición arraigada³⁴. Se fingía cumplir la ley obligando a los nuevos soldados a firmar contratos pero en verdad el reclutamiento se parecía a una cacería de criminales, y los supuestos voluntarios eran encadenados y vigilados mientras eran llevados a los cuarteles³⁵. Los prefectos por lo general delegaban a los subprefectos el reclutamiento de nuevas tropas ordenado por la presidencia

³³ La ley de servicio militar aprobada en noviembre de 1872 estipulaba que los reclutas que cada provincia estaba obligada a proporcionar en conformidad con su población, serían escogidos por suerte en caso de no haber voluntarios. La ley, sin embargo, no fue aplicada en la práctica y el gobierno no hizo ningún esfuerzo por hacerla cumplir (Art. 123 de la Constitución de 1860; Pareja Paz Soldán, 1954: 704-705; «Ley de conscripción militar de 20 de Noviembre de 1872»).

³⁴ Miguel San Román mostró su desdén por esta disposición cuando Juan Buendía, el prefecto del Cuzco, citó la Constitución para explicar su negativa a reclutar soldados. «Creo que el pobre Don Juan está muy viejo y que muy tarde se acuerda de estas teorías de colegio» (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 13 de oct. de 1873).

³⁵ Miguel San Román anotó con respecto al reclutamiento del batallón «Callao» que «El batallón va creciendo a gran prisa y lo mejor es que con el nombre de voluntarios y previa firma de contrata...». Aunque Pardo había dado órdenes que solamente se enrolaran voluntarios y preguntó si los nuevos soldados «verdaderamente» lo eran, tenía que saber por los numerosas informes al respecto que se forzaba a los nuevos reclutas a entrar al Ejército (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 22 de julio de 1873; 1-38, *Buenaventura Aguirre*, 20 de junio de 1873 [la cita de Pardo]). Puede encontrarse información sobre el reclutamiento en AGN-D2, *Buenaventura Aguirre*, 20 de mayo de 1873; 9 de junio de 1873; 11 de julio de 1873; 40-2732, *Miguel San Román*, 27 de abril de 1873; 11 de julio de 1873; 4-299, *Pedro Baca*, 12 de dic. de 1873; 18 de dic. de 1874; 19 de junio de 1875; 14-910, *Juan Corrales Melgar*, 27 de sept. de 1872.

ya que estos estaban más familiarizados con las condiciones locales y sabían, por ende, quién no tenía los medios para defenderse³⁶. Aun así, la leva frecuentemente producía incidentes dramáticos y conflictos violentos. Luego de reclutarse casi diez soldados en el Cuzco, un grupo anónimo atacó y destruyó la casa del subprefecto responsable (AGN-D2, 4-299, *Pedro Baca*, 19 de dic. de 1873). Un nuevo soldado en Puno escapó poco después de ser levado y gracias a que conocía a un corresponsal de *El Nacional*, logró que este eminente periódico limeño publicara un informe sobre las prácticas inhumanas del reclutamiento (AGN-D2, 5-323, *Francisco Ballón*, 5 de dic. de 1873; 12 de dic. de 1873).

El reclutamiento creó muchos problemas a prefectos y subprefectos sin traerles ningún beneficio porque las tropas recién levadas no eran de fiar en su región de origen. A menudo resultaba imposible desplegarlas en el departamento en el cual habían sido enroladas. Tras un conflicto con un grupo de indios, el prefecto de Puno se quejó de que los soldados habían sido vencidos porque habían cargado sus rifles con pólvora y no con balas, para así no herir a nadie (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 19 de junio de 1873). Era asimismo mucho más probable que los reclutas desertaran en su departamento natal que en algún otro lado. Más de veinte soldados reclutados en la provincia de Chucuito huyeron del cuartel en Puno en octubre de 1873. Todos ellos eran aimaras y para su fuga obviamente contaron con ayuda de alguna gente de Puno. Solamente cinco desertores fueron capturados (AGN-D2, 1-38, *Buenaventura Aguirre*, 21 de oct. de 1873; 31 de oct. de 1873).

El reclutamiento de soldados no era, por ende, en modo alguno ventajoso para los prefectos o subprefectos, y más bien provocaba problemas con las familias y amigos de los reclutas. Ambas autoridades intentaban por lo tanto posponer la leva de tropas ordenada por la presidencia, o de ser posible evitarla por completo. Esto no se debía a que no fuesen leales para con el gobierno, sino porque el reclutamiento desencadenaba una oposición local. No obstante, Pardo logró que se reclutaran soldados por todo el sur peruano, lo cual demuestra que tenía suficiente poder como para defender sus intereses ante la resistencia local.

El Ejército era un importante soporte del gobierno en los conflictos internos. A pesar de llevar sus soldados, las unidades del Ejército eran por lo general

³⁶ AGN-D2, 1-38, *Buenaventura Aguirre*, 19 de agosto de 1873; 21-1258, *Juan Ibarra*, 12 de sept. de 1874; 40-2732, *Manuel San Román*, 27 de oct. de 1872.

superiores a las tropas irregulares. Esto se debía en parte a las armas que portaban. Los grandes hacendados rara vez daban armas de fuego a los indios de sus haciendas, y por dicha razón únicamente un pequeño contingente de las tropas de sus ejércitos privados estaba armado³⁷. Otra razón era que las unidades irregulares no eran particularmente leales. Era solo en su provincia natal que los terratenientes podían contar con una reserva de soldados y auxiliares dedicados, y estos últimos eran pocos en número. En una revuelta las familias Quiñones y Lizares, dos de los mayores terratenientes del sur andino, tan solo lograron comandar a doscientas personas con armas de fuego junto con refuerzos indios (AGN-D2, 18-1286, *Juan Gastó*, 16 de nov. de 1875). Fuera de su provincia natal, hasta un caudillo como Nicolás de Piérola recurría a la leva y a enrolar mercenarios. Había por lo tanto poca lealtad entre estos soldados. Las tropas irregulares sufrían desercciones al igual que las unidades recién levadas del Ejército regular, siempre y cuando no dejaban las provincias en donde habían reclutado a sus nuevos integrantes (AGN-D2, 37-2490, *Manuel Rivarola*, 9 de nov. de 1874; 30 de nov. de 1874). El reclutamiento llevado a cabo por las autoridades locales fortalecía al gobierno central frente a los grandes hacendados y su poder militar. El gobierno no tenía por qué temer una insurrección militar mientras contaba con el respaldo de sus oficiales³⁸. Por eso la lealtad del cuerpo de oficiales al primer Presidente Civil del país fue una de las causas más importantes del fracaso de los numerosos levantamientos. Esta lealtad demostró la debilidad de la oposición y el poder del gobierno central frente a las elites de provincia.

El reclutamiento no era la única medida que Pardo impuso en contra de las autoridades locales. El censo también era un tema conflictivo, por ejemplo en Puno. Los pequeños propietarios indígenas, en particular, parecen haberse opuesto a la recolección de datos estadísticos porque tenían desventajas en las disputas por la tierra³⁹. El censo incluso desembocó en violentos conflictos entre el campesinado y las fuerzas del gobierno en el distrito de Tiquillaca, a menos de treinta kilómetros de la ciudad de Puno. Después que los campesinos hubiesen expulsado del distrito a una unidad de cincuenta hombres, el prefecto San Román se dirigió a Tiquillaca junto con refuerzos

³⁷ AGN-D2, 21-1258, *Francisco Ibáñez*, 11 de marzo de 1873; 18-1286, *Juan Gastó*, 16 de nov. de 1875.

³⁸ «Los conspiradores [...] nada conseguirán si la fuerza permanece leal...» (AGN-D2, 14-910, *Juan Corrales Melgar*, 4 de marzo de 1872).

³⁹ Para detalles de estos conflictos véase Jacobsen (1993: 198-258).

procedentes de Arequipa. San Román posteriormente informó de que había logrado restaurar la paz y el orden arrestando a varios indios. Sin embargo, prosiguió, la población campesina no abandonaba su oposición al censo⁴⁰. Dos años más tarde Juan Gastó, el nuevo prefecto, también reportó que el censo estaba provocando el descontento de los indios y que por ende él y Francisco Ballón proponían que ya no lo llevara a cabo el Ministerio del Interior, sino los concejos provinciales pues les parecía que éstos reunirían más datos⁴¹. Aceptar esta propuesta equivalía a no realizar el censo en Puno, dado el estado miserable de dichos concejos. Pardo rechazó la propuesta y fue un gran éxito para el gobierno que el censo finalmente se llevara a cabo. Con todo, la oposición al censo en muchas áreas rurales debe haber producido numerosas inexactitudes estadísticas⁴².

⁴⁰ AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 15 de mayo de 1874; 20 de mayo de 1874; 27 de mayo de 1874; 24 de junio de 1874; 5-323, *Francisco Ballón*, 20 de mayo de 1874.

⁴¹ AGN-D2, 18-1286, *Juan Gastó*, 26 de feb. de 1876; 21 de abril de 1876; 5-323, *Francisco Ballón*, 10 de marzo de 1876.

⁴² Para pormenores de las deficiencias del censo consúltese Smith (1987: 77-78), Gootenberg (1991: 109-110), Huntington (1972: 51-53).

Capítulo 10

El Partido Civil en las provincias

Los nombramientos eran el medio más importante del gobierno para intervenir en los conflictos locales. Como ya vimos, el poder del titular tenía como base tanto su cargo como su status social y su personalidad. Ser funcionario público en provincias podía tener dos ventajas. En primer lugar, el titular de un puesto importante tenía acceso a dinero y armas, y estaba al mando de unidades de policía. En segundo lugar, el hecho de que le hubiesen asignado el cargo mostraba que estaba en buenas relaciones con las autoridades nacionales y que podía, por ende, conseguir socorro en caso que surgieran conflictos. Por eso el poder de un prefecto o de cualquier otro funcionario resultaba no solo de los medios que tuviese a su disposición, sino también de la certeza de que el gobierno le respaldaría.

Las figuras más prominentes de la elite del sur andino muchas veces competían por tierra, agua y poder. Esto frecuentemente conducía a pugnas familiares que por lo general quedaban limitadas a una provincia. Como el gobierno en Lima nombraba a los funcionarios públicos, se encontraba en perfecta posición para favorecer a un lado o al otro en los desacuerdos locales. El nombramiento de subprefectos, jueces, gobernadores y oficiales de policía afectaba a los conflictos locales, y todas las partes interesadas eran conscientes de ello. En agosto de 1872, Juan Corrales Melgar, el prefecto de Arequipa, escribió a Pardo indicándole que se necesitaba un buen subprefecto para

la provincia de Chuquibamba porque allí familias enemistadas se estaban asesinando entre ellas. La provincia de La Unión también estaba «dividida por cuestiones de familia» (AGN-D2, 14-910, *Juan Corrales Melgar*, 20 de agosto de 1872). En el Cuzco, el prefecto La Torre sostuvo que no debía permitirse que los subprefectos se involucraran en los conflictos locales¹. Esto era casi imposible. Menos de dos años después de la muerte de La Torre, el subprefecto de la provincia cuzqueña de Acomayo dijo:

«En esta provincia de mi cargo me hallo en una intransigente rivalidad con Juan Andrés Escalante suegro del Diputado Emilio Luna, de las mismas tendencias y condiciones que este, que enrolado en la pasada revolución [de, U.M.] Salas se ha declarado enemigo de la autoridad política y como este Escalante es Alcalde del consejo Provincial le he acusado por justas y comprobadas faltas del cumplimiento de sus deberes»².

En Puno existía un conflicto entre las familias Lizares y Quiñones de un lado, y los San Román del otro. Dado que las tres familias tenían grandes haciendas y una influencia considerable, sus luchas tenían un efecto sobre el equilibrio del poder en el departamento³. El nombramiento de Miguel San Román como prefecto le dio una enorme ventaja en su lucha con las otras dos familias. Una vez que hubo asumido el cargo usó todos los medios a su disposición para impedir que sus adversarios se convirtieran en parlamentarios. Francisco Ballón, casado con una hermana de la esposa de San Román, sostuvo ya en enero de 1873 que Quiñones estaba planeando un fraude electoral en Azángaro, aun cuando las elecciones al Congreso no comenzaban hasta octubre (AGN-D2, 5-323, *Francisco Ballón*, 29 de enero de 1873). San Román envió tropas a Azángaro en septiembre a fin, dijo, de garantizar unas elecciones libres y justas. Quiñones protestó entonces a Pardo, quien respondió a la carta. Esto a su vez enfureció a San Román, quien le escribió a Pardo que Quiñones era indigno de toda atención o piedad. «Después de

¹ «Los subprefectos no deben ser para servir los intereses de los hacendados o diputados» (AGN-D2, 23-1545, *Baltazar La Torre*, 17 de nov. de 1872).

² El juicio quedó impedido de comenzar puesto que el juez competente dejó la provincia. En 1876, Prado nombró subprefecto a un miembro de la familia Luna, lo que llevó al antiguo subprefecto a pedir ayuda a Pardo (AGN-D2, 16-1089, *Nicanor Dueñas*, 20 de junio de 1873; 7 de marzo de 1875; 29 de sept. de 1876).

³ La propiedad de Quiñones y Lizares estaba en Azángaro, en tanto que la de San Román se hallaba en Lampa. Para información sobre las familias Lizares y Quiñones consúltese Jacobsen (1993: 239-240), Tamayo Herrera (1981: 162-170).

todo lo que ha hecho [Quiñones, U.M.] [...] U. no debía ni podía escribirle» (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 29 de sept. de 1873). A pesar de las protestas de Quiñones, en Azángaro las elecciones se llevaron a cabo en presencia de soldados fuertemente armados y nadie relacionado con él o con Lizares obtuvo un escaño en el parlamento (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 17 de oct. de 1873; 3 de nov. de 1873; 10 de nov. de 1873).

San Román vigiló que al distribuirse los cargos en Azángaro, solo se tuvieran en cuenta los rivales de Quiñones y Lizares. En 1873 hizo arrestar al juez de Azángaro luego que éste dictaminara a favor de ambos durante la campaña electoral y propuso como reemplazo a Daniel Rosel y Salas, un pariente suyo⁴. Francisco Ballón defendió esta medida argumentando que allí no debía nombrarse juez a nadie que representara los intereses de las familias Quiñones y Lizares. En 1875 San Román cesó a Marcos Montoya, el subprefecto de Azángaro, sin consultar a Pardo. El prefecto justificaba su decisión con el hecho de que Montoya era demasiado débil para controlar los Quiñones y Lizares. San Román reemplazó a Montoya con José Cáceres, a quien consideraba un oponente digno de estas dos familias, ante lo cual Quiñones presentó una queja en Lima. Para septiembre de 1875 Montoya era nuevamente subprefecto de Azángaro y Juan Gastó prefecto de Puno. Al cesar a San Román, Pardo estaba apoyando a Prado en la campaña presidencial, pues ambos eran rivales. Esta rivalidad mejoró la posición de Quiñones y Lizares. En la elección crucial en noviembre, les cayeron al subprefecto Montoya y su unidad policial con un ejército privado, afirmando que Montoya había interferido en la votación. Quiñones y Lizares salieron victoriosos en la lucha subsiguiente que costó seis vidas. Las elecciones continuaron hasta que Juan Gastó, el prefecto de Puno, llegó con gran cantidad de tropas, a las cuales se rindieron sin presentar resistencia. Gastó deseaba enviar a los dos alborotadores a Lima para que fueran condenados, pero Pardo se rehusó. Según la ley existente, dijo, el juicio tendría que celebrarse en Azángaro. Gastó comentó que esta decisión equivalía a una absolución, puesto que sería imposible encontrar allí un juez que condenara a personas como Lizares o Quiñones. Los dos, sin embargo, no solo fueron absueltos, sino que también se reconoció su elección como diputados por la provincia de Azángaro (*Diario de los debates de la Cámara*

⁴ Para estos datos y los que siguen consúltese AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 7 de nov. de 1873; 27 de abril de 1875; 8 de mayo de 1875; 29 de nov. de 1875; 5-323, *Francisco Ballón*, 28 de nov. de 1873; 19 de nov. de 1875; 18-1286, *Juan Gastó*, 7 de sept. de 1875; 16 de nov. de 1875; 19 de nov. de 1875; 30 de nov. de 1875; 14 de dic. de 1875.

de *Diputados del Perú, Congreso extraordinario y ordinario de 1876*). Luego de asumir la presidencia, Prado nombró a Quiñones prefecto de Puno, lo que significó que las riendas del poder ya no estaban en manos de San Román, sino en las de su peor enemigo (AGN-D2, 5-323, *Francisco Ballón*, 23 de mayo de 1878)⁵.

Fuera de la capital, el Estado peruano tenía dos funciones fundamentales. Los recursos con que contaba, tales como dinero, armas y fuerzas policiales, se usaron en los conflictos locales para promover intereses privados. Sin embargo, las autoridades locales eran útiles al poder central porque cortaban toda oposición de raíz y se aseguraban de que ésta no traspasara las fronteras locales. Las autoridades locales rara vez hacían otra cosa. En las regiones andinas, el Estado peruano estaba ocupado casi exclusivamente con mantener el orden público. Los proyectos desarrollistas de Pardo fueron inventados en Lima y no correspondían con los intereses de las autoridades locales. Por eso ellas demoraron en implementarlos o simplemente no los implementaban.

Como se ha visto (capítulo 2) los conceptos políticos de Pardo y los civilistas partían de la idea de que el mercado libre modernizaría las estructuras económicas y sociales del Perú siempre y cuando el Estado proporcionara una infraestructura adecuada. Por eso el Estado debía invertir en una infraestructura de transportes y comunicación (ferrocarriles, puertos, telégrafo, caminos, etc.) y mejorar el sistema educativo (colegios, escuelas nocturnas para artesanos, universidades, etc.). En el sur andino todos estos proyectos eran de suma importancia y para realizarlos se requerían autoridades locales comprometidas y eficientes. Durante el gobierno de Pardo se intentó implementar todos estos proyectos (al menos en el sur andino), aunque ninguno tuvo éxito.

El proyecto de transporte más importante emprendido en el sur andino antes de la Guerra con Chile fue la construcción del ferrocarril Mollendo-Arequipa-Puno. Aunque fue inaugurado durante el gobierno de Pardo el 2 de enero de 1873, la mayor parte de la línea había sido construida bajo Balta y solamente los últimos kilómetros fueron agregados después de que Pardo asumiera el mando. El proyecto fue un desastre en términos económicos, al menos el tramo entre Arequipa y Puno. A veces el ferrocarril transportaba solo diez pasajeros, aun cuando el costo de cada viaje rondaba los 3 000 soles. Los trenes llevaban

⁵ McEvoy escribe que las familias Quiñones y Lizares eran clientes de San Román y que apoyaron al Partido Civil en 1871-1872. Sin embargo, ella no presenta ninguna evidencia con qué respaldar esta afirmación (McEvoy, 1997: 37, 97).

poca carga porque el transporte de la lana, el producto más importante de la región, con mulas costaba solo una quinta parte del precio. En la zona había poca actividad minera y los trenes estaban más o menos vacíos mientras iban y venían entre Arequipa y Puno⁶. El tramo entre Mollendo y Puno solamente tuvo éxito como una medida de política local, pues mejoró la conexión entre Puno y Lima. Por ejemplo, tomaba menos de una semana para que una carta llegara de Puno a Lima y viceversa, y tomaba aproximadamente igual de tiempo desplazar unidades del Ejército de la capital a Arequipa o Puno⁷.

Pardo emprendió muy pocos proyectos de infraestructura. No contaba con recursos financieros para construir muchas líneas ferroviarias, y para llevar a cabo proyectos más pequeños dependía de la cooperación de los prefectos. Por ejemplo, en la provincia de Carabaya debía construirse una carretera para mejorar la conexión con las provincias más populosas del departamento. Pardo recomendó el proyecto al prefecto San Román en numerosas ocasiones, pero éste no lo implementó. San Román inicialmente deseaba que se contratara a un nuevo ingeniero y solicitó al gobierno central que pagara los costos de construcción. Luego se pasó cinco meses lamentando que la estación de lluvias impidiera iniciar la obras⁸. Una vez iniciada la estación seca, decidió no volver a tocar el tema.

La navegación a vapor en el lago Titicaca tampoco fue promovida como a Pardo le hubiese gustado. Poco después de asumir el mando, el Presidente le comunicó a Francisco Ballón que prestara particular atención a este tipo de transporte⁹. Sin embargo, el vapor Yavarí permaneció en el puerto de Puno durante meses por disputas entre el capitán de un lado y Ballón y San Román del otro. Al comienzo el prefecto justificó la prohibición de la navegación con la escasez de combustible provocada por la temporada de lluvias, y posteriormente adujo que el vapor necesitaba una reparación general a pesar de que acababa de entrar

⁶ Los datos provienen de Manuel Masías Llosa, un inspector ferroviario (AGN-D2, 25-1710, *Manuel Masías Llosa*, 1 de mayo de 1874).

⁷ Las cartas tardaban poco menos de dos semanas en llegar al Cuzco y tres a cuatro días en llegar a Arequipa. La línea de tren entre esta ciudad y el pueblo costero de Mollendo ya había quedado completada en 1871. Por ello desde comienzos de los años setenta, las provincias de Puno y Arequipa ya no podían ser descritas como unas remotas regiones andinas.

⁸ AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 13 de nov. de 1872; 27 de nov. de 1872; 11 de dic. de 1872; 14 de dic. de 1872; 22 de marzo de 1873; 18 de abril de 1873.

⁹ Para estos datos y los que siguen véase AGN-D2, 5-323, *Francisco Ballón*, 12 de sept. de 1872; 18 de sept. de 1872; 40-2732, *Miguel San Román*, 12 de marzo de 1873; 22 de marzo de 1873; 4 de abril de 1873; 4 de sept. de 1873.

en servicio. Ballón finalmente sugirió a finales de 1873 que los dos vapores del Estado fueran arrendados a una empresa particular para ahorrar dinero (AGN-D2, 5-323, *Francisco Ballón*, 22 de nov. de 1873)¹⁰. La conducta seguida por San Román y Ballón difería de los planes de Pardo, que deseaba modernizar el sistema de transporte para cambiar el país. Pero en el departamento no había ningún interés económico que dependiera directamente de la navegación a vapor. Por eso en Puno los sueños desarrollistas de Pardo tenían menos importancia que los conflictos reales entre hombres de carne y hueso. San Román y Ballón podían suspender la navegación a vapor en el lago Titicaca sin tener que temer que se produjera alguna protesta en Puno.

Asimismo, resultó imposible impulsar las reformas educativas en el sur andino, aun cuando a comienzos de 1876 se emitió un decreto detallado que regulaba el sistema educativo, desde la escuela primaria hasta la universidad. Fueron pocos los cambios. No se introdujo, por ejemplo, la escuela primaria obligatoria¹¹. Por lo general los seguidores de Pardo mostraban poco interés por implementar aunque fuera una parte de las reformas educativas aprobadas en Lima. Las escuelas y universidades servían por lo general para brindar sinecuras a amigos y parientes. Por lo tanto, después del cambio de gobierno en 1872, desde las provincias llegaron propuestas a Lima para el reemplazo de los directores de colegio, y a veces hasta de profesores comunes. Al igual que en el caso de otros funcionarios públicos, los compromisos políticos y los lazos con los partidarios de Pardo eran lo más importante para ganar un empleo en el sector educación¹². En los Andes, el sistema educativo fue configurado por los «intereses personales» (AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 5 de marzo de 1873) locales y no por las propuestas de reforma hechas en Lima, tanto en las escuelas como en las universidades¹³.

¹⁰ Tanto el vapor Yaraví como el Yapurá fueron transferidos a compañías privadas a comienzos de 1875. El primero solamente había efectuado 32 viajes entre agosto de 1872 y junio de 1874, cada uno de los cuales duró siete días. Para mayores detalles sobre la navegación a vapor en el lago Titicaca bajo Balta y Pardo véase «Historia marítima del Perú», lib. 9, vol. 3: 868-883.

¹¹ Reglamento general de instrucción pública, expedido a 18 de marzo de 1876, art. 66. El reglamento tenía 349 artículos, casi tres veces más que la Constitución.

¹² AGN-D2, 5-323, *Francisco Ballón*, 12 de sept. de 1872; 40-2732, *Miguel San Román*, 5 de marzo de 1873; 23-1545, *Baltazar La Torre*, 21 de julio de 1873; 44-2916, *Juan La Torre*, 31 de agosto de 1873.

¹³ Pardo no logró mejorar la educación universitaria en el sur andino. El decreto educativo retiraba la licencia a la universidad de Puno, lo que significaba que fuera de Lima, tan solo Arequipa y Cuzco contaban con universidades. El estado de estas universidades de provincias distaba mucho de ser satisfactorio (*Reglamento general de instrucción pública*, art. 325; *Cornejo Foronda*, 1953: 61-62; AGN-D2, 26-1780, *Andrés Meneses*, 10 de sept. de 1872; 5 de nov. de 1872; 9 de feb. de 1875; 12 de marzo de 1875; 28-193, *José Moscoso Melgar*, 22 de mayo de 1875; 24 de mayo de 1876).

El nombramiento de profesores alemanes en Cuzco, Puno y Piura fue uno de los pocos proyectos del gobierno que sí fue implementado (*Cornejo Foronda*, 1953: 81-84). Sin embargo, incluso esta modesta empresa se topó con resistencia en los Andes. En el Cuzco, los tres nuevos profesores fueron criticados severamente poco después de que asumieran la dirección de la única escuela secundaria. Pedro Fernández Baca dijo sobre ellos: «Estos alemanes no hablan bien el castellano, mal que apenas se dejan entender, y no sé como podían enseñar». Aún más, al Sr. Loeffler, el nuevo director, se le acusó de mostrar una «conducta violenta y nada cortés»¹⁴. Los conflictos con los nuevos profesores terminaron en su despido. Loeffler fue incluso arrestado y estuvo detenido en la cárcel del Cuzco por un breve lapso de tiempo. Al final la escuela quedó en peor condición de la que había estado antes del arribo de los profesores alemanes (AGN-D2, 12-777, *Luis del Castillo*, 8 de feb. de 1876; 30-2052, *Mariano Orihuela*, 8 de feb. de 1876)¹⁵.

Ni los prefectos ni los subprefectos, ni tampoco otra instancia del gobierno local llevaron a cabo una de las grandes reformas imaginadas por Pardo y los civilistas limeños. Hasta los prefectos comprometidos y dedicados se limitaron a financiar pequeñas obras de construcción, las cuales a menudo servían para satisfacer su propia vanidad en vez de impulsar la economía de su departamento¹⁶. Tanto las estructuras sociales y económicas locales como el carácter de los proyectos pardistas, explican esta falta de voluntad para implementar reformas diseñadas en Lima. Algunos de los funcionarios incluso pensaban que no era posible llevar a cabo reforma alguna y hasta detestaban la región en la que trabajaban. Baltazar La Torre, el prefecto del Cuzco, dijo de la capital departamental: «Esto no es, por su aspecto, un pueblo civilizado: aquí no hay más que ruinas y muladares» (AGN-D2, 23-1545, *Baltazar La Torre*, 16 de feb. de 1873). Masías Llosa, un inspector ferroviario, sugirió que en Puno sería preferible regresar al sistema colonial antes que tomar medidas de modernización administrativa:

¹⁴ AGN-D2, 4-299, *Pedro Baca*, 29 de junio de 1875 (primera cita); 44-2916, *Juan La Torre*, 6 de julio de 1875 (segunda cita).

¹⁵ Los profesores alemanes también encontraron oposición en Puno, pero allí parecen haber gozado del respaldo de las autoridades (AGN-D2, 5-323, *Francisco Ballón*, 24 de mayo de 1876).

¹⁶ AGN-D2, 14-910, *Juan Corrales Melgar*, 20 de agosto de 1872; 8 de oct. de 1872; 1 de nov. de 1872; 17 de enero de 1873; 4 de feb. de 1873; 23-1545, *Baltazar La Torre*, 6 de enero de 1873; 9 de feb. de 1873; 13 de marzo de 1873; 6 de abril de 1873; 18 de mayo de 1873.



«Las cuatro quintas partes de su población [de la ciudad de Puno, U.M.] son salvajes y los pocos que se llaman ilustrados con excepción de 4 o 6 se hallan entregados al vicio. Poco tiene que hacer la corte y mucho menos el Prefecto. Con un regidor de las antiguas municipalidades para que vela por la moral estaría la ciudad de Puno que contiene 6000 habitantes mejor servida que por aquellos funcionarios» (AGN-D2, 25-1710, *Manuel Masías Llosa*, 1 de mayo de 1874).

De igual modo, solo una pequeña parte de las reformas de la Ley Orgánica de Municipalidades se implementó en los Andes. La ley, que buscaba prestar una legitimidad democrática a las autoridades distritales, provinciales y departamentales, y que definía además su estructura, rentas y labores hasta el último detalle, condujo a unas amargas luchas por el control de las autoridades municipales que en modo alguno contribuyeron a la formación de una administración profesional, y más bien exacerbaron los conflictos locales.

La nueva ley estipulaba que los jefes de la administración provincial y departamental debían ser elegidos por concejos que a su vez hubiesen sido elegidos por los colegios electorales de la elección anterior¹⁷. Esto significaba que los colegios electorales, que en su mayoría habían votado por Pardo, estaban a cargo de los concejos locales. Juan Mariano de Goyeneche, presidente del colegio electoral en Arequipa, reportó:

«... He practicado la elección de los Concejos Provincial y Departamental que debía elegir el Colegio que presido [...] todos los miembros de la actual buenísima Municipalidad, con su dignísimo e irremplazable Alcalde a la cabeza los he hecho reelegir, por lo que he merecido los aplausos y bendiciones de todo Arequipa. En el Concejo Departamental he puesto a los hombres más notables (exceptuándome a mí) que hay aquí y más generalmente apreciados. Esta misma lista [de los concejales, U.M.] la he remitido a las Provincias, con recomendación a los amigos y Subprefectos que la hagan triunfar de todos modos. [...] No le choque a U. ver entre los miembros elegidos para los Concejos los nombres de unos pocos individuos que ni a U. ni a mí nos gustan; pero era preciso contemporizar. Sin embargo ellos no serán inconveniente para la marcha

¹⁷ Los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de Municipalidades estipulaban que el concejo provincial debía ser elegido por un colegio electoral provincial, y un concejo departamental por los colegios electorales de las provincias que conformaban el departamento. Según el artículo 122 de la ley, los concejos distritales —que solamente debían formarse en aquellos pueblos que no eran capitales de provincia— debían elegirse en elecciones directas a celebrarse al mismo tiempo que las elecciones parlamentarias.

de los Concejos» (AGN-D2, 19-1327, *Juan Mariano de Goyeneche*, 21 de mayo de 1873).

Los partidarios de Pardo eran mayoría en los concejos municipales hasta 1875 (AGN-D2, 28-193, *José Moscoso Melgar*, 1 de julio de 1874). En mayo de 1875, el concejo provincial de Arequipa eligió a una nueva autoridad provincial, la cual estaba conformada fundamentalmente por opositores al gobierno¹⁸. El concejo departamental, que gracias a la Ley Orgánica de Municipalidades tenía el poder de revocar toda medida ilegal tomada por el concejo provincial, procedió por ende a anular la elección. Se repitió así la elección del concejo provincial y, una vez excluida la oposición al gobierno, hubo un resultado que los partidarios de Pardo estaban dispuestos a acatar (AGN-D2, 28-193, *José Moscoso Melgar*; 22 de mayo de 1875; 28 de mayo de 1878)¹⁹.

La situación en el Cuzco era más complicada. Aunque los seguidores de Pardo conformaban la mayoría en el concejo provincial, estaban en minoría en el departamental. Esto se debía en parte a que no hubiesen logrado ponerse de acuerdo. Luis del Castillo pidió por ello a Pardo que anulara las elecciones del concejo departamental (AGN-D2, 12-777, *Luis del Castillo*, 21 de enero de 1874). Los conflictos surgidos entre diversos grupos en el Cuzco impidieron que las nuevas instituciones de gobierno local emprendieran sus labores (AGN-D2, 21-1258, *Juan Ibarra*, 29 de abril de 1874). De este modo, las disputas locales hicieron fracasar una reforma diseñada en Lima que no tomaba en cuenta las realidades del país.

Independientemente de los conflictos políticos locales, las nuevas autoridades tuvieron problemas para desempeñar las funciones que les habían sido asignadas porque no podían reunir los fondos necesarios mediante impuestos, como estipulaba la ley²⁰. Por eso, las autoridades locales eran incapaces, o

¹⁸ En la vecina Moquegua, la oposición al gobierno ya había alcanzado en 1874 la mayoría en el concejo provincial (Archivo de José Pardo y Barreda, *Carta de Emilio de la Flor a Manuel Pardo*, 23 de marzo de 1874).

¹⁹ En muchos casos, las disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades fueron llevadas hasta extremos absurdos. Fue la política del poder y no la ley la que determinaba cómo se escogían los concejales al constituir los concejos. En cuanto al sorteo que debía celebrarse para decidir qué miembros del concejo debían dejar sus cargos, Masías Llosa escribió desde Arequipa: «He conseguido que [en, U.M.] la renovación de cargos de los concejales sorteados sean de los nuestros [los que siguen en el consejo, U.M.] a fin de que se conserve el principio y la unidad en esos cuerpos...» (AGN-D2, 25-1710, *Manuel Masías Llosa*, 5 de enero de 1875).

²⁰ AGN-D2, 28-193, *José Moscoso Melgar*, 22 de enero de 1874; 20 de marzo de 1874; 1 de mayo de 1874 («Ley Orgánica de Municipalidades», arts. 61 y 117).

cuando mucho muy poco exitosas, en todos los ramos que les habían sido asignados: la construcción de caminos, la policía baja, el registro civil, el orden público, las escuelas primarias y la beneficencia²¹.

Los problemas surgidos con la implementación de la Ley Orgánica de Municipalidades se debían fundamentalmente a que esta ley no tomaba en cuenta las realidades del país. Los partidos enfrentados a nivel local no se definían por ideologías políticas definidas y tampoco discutían los mejores métodos con qué desarrollar sus provincias. Las facciones locales más bien competían por poder político e intereses privados. Por eso se formaban alianzas que eran como redes en la medida en que cambiaban constantemente, integrando a nuevos miembros al mismo tiempo que perdían a otros. Las redes locales no tenían ningún límite fijo porque cada persona tenía su propia red de relaciones, la cual a su vez estaba ligada a otras redes, y dentro de una región unas y otras se superponían y jamás eran del todo distintas la una de la otra. Los lazos familiares no podían asegurar una división estricta puesto que la definición de «familia» incluía a la familia nuclear, así como a parientes lejanos y a vínculos establecidos a través de padrinzago. Este podía conectar no solo padrinos y ahijados, sino también las familias de los dos²². Por ende, las fronteras tanto de los lazos familiares como de la red como un todo a menudo se intersecaban, en forma tal que la pertenencia de una persona a una familia en ocasiones parecía ser una evaluación subjetiva antes que

²¹ El artículo 92 de la Ley Orgánica de Municipalidades estipulaba las tareas asignadas a las autoridades locales. Para el final del mandato de Pardo, seguían recibiendo subsidios sustanciosos del gobierno central. Arequipa y Cuzco recibían las sumas más grandes, en tanto que Puno recibía el quinto monto más grande. Para finales de los años setenta, todos los departamentos y la mayoría de las provincias habían logrado encontrar sus propias fuentes de ingreso, aunque éstas no aportaban rentas particularmente altas. El concejo departamental del Cuzco tenía una renta anual de 160 000 soles, en tanto que durante el gobierno de Pardo la prefectura de esta ciudad recibía pagos mensuales del gobierno central de 40 000 soles. Solo en Lima y Callao, las autoridades locales contaban con recursos financieros más grandes. Las rentas de estos dos concejos provinciales comprendían aproximadamente la mitad de lo que reunían todos los concejos provinciales en total, y ambos concejos departamentales tenían un ingreso que comprendía alrededor de una tercera parte de los ingresos de todos los concejos departamentales en el país. El Callao tenía su propio concejo departamental a pesar de no ser un departamento, sino una provincia independiente que no pertenecía a ningún departamento (Basadre, 1968-1970, 7: 75-82; *Estadística del Estado del Perú en 1878 a 1879* [sic]: 289-374; AGN-D2, 23-1545, *Baltazar La Torre*, 6 de abril de 1873).

²² Padrinzago no solo había en el bautismo, sino también en matrimonios y funerales. Para un ejemplo de un padrinzago surgido en una boda véase el caso de Bruno Bolívar, ya descrito; para un ejemplo de otro creado en un funeral véase Archivo de José Pardo y Barreda, *Carta de Emilio de la Flor a Manuel Pardo*, 15 de oct. de 1873.

un hecho incontrovertible. De este modo los miembros de una familia no siempre conformaban unidades políticas, sino que a veces pertenecían a distintos bandos políticos²³.

En lo que a los representantes del gobierno local concierne, ellos no llevaban a cabo los proyectos políticos de Lima, sino por lo general defendían los intereses de sus facciones (frente a Lima y a otras facciones) y maniobraban dentro de las redes locales y nacionales. No solo intentaban conseguir puestos y contratos para sus amigos y parientes, sino que además se esforzaban por integrar a su red política tanto a los opositores como a personas neutrales. San Román, por ejemplo, reportó desde Puno que allí era necesario prevenir toda actividad periodística de la oposición. Informó haber tomado la única medida posible para poner en sus manos la imprenta usada por la oposición, a saber firmar un contrato con el dueño de la misma, quien ahora imprimiría todas las proclamas públicas. De este modo, prosiguió, la única imprenta a disposición de la oposición había sido ganada para el gobierno. Ballón sostuvo que la conducta de San Román había sido ejemplar, puesto que el contrato había llevado a «la dominación [...] sobre el impresor Martínez para evitar que continúe perteneciendo a Piérola y compañía y hermanos y sucesores»²⁴. Este actuar era típico en los conflictos locales en general. En muchos casos los opositores eran cortejados en lugar de perseguidos. Una vez que Pardo asumió el mando, la prefectura de Arequipa decidió seguir el ejemplo de un subprefecto y no confiscar las numerosas armas en manos enemigas, sino más bien comprarlas²⁵.

Para integrar a los opositores a su propia facción, un político debía estar en posición de compartir recursos. Casi todos los funcionarios se quejaban de necesitar más recursos financieros, pues sin ellos resultaba imposible consolidar o ampliar sus redes. Muchos eran bastante francos y admitían que

²³ Por ejemplo, Francisco Ballón era un partidario de Pardo en tanto que su hermano apoyó al golpe de los Gutiérrez. Durante la campaña electoral Ballón trabajó con San Román, siendo el primero casado con la hermana de la esposa del segundo, pero una vez que Pardo llegó al poder le pidió al presidente que retirara a San Román de la prefectura. La familia Masías Llosa es otro ejemplo. Manuel Masías Llosa trabajaba para Pardo, en tanto que su hermano Diego estuvo involucrado en un intento de deponerle. Otro ejemplo son los conflictos (ya descritos) entre los primos Domingo Gamio y Juan Mariano de Goyeneche (AGN-D2, 5-323, *Francisco Ballón*, 12 de agosto de 1872; 17 de junio de 1873; 25-1710, *Manuel Masías Llosa*, 25 de mayo de 1874; 2 de junio de 1874; 21-1258, *Juan Ibarra*, 25 de julio de 1874).

²⁴ AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 15 de enero de 1873; 5-323, *Francisco Ballón*, 15 de enero de 1873 (la cita).

²⁵ AGN-D2, 14-910, *Juan Corrales Melgar*, 11 de sept. de 1872, 15 de oct. de 1872; 26-1780, *Andrés Meneses*, 5 de nov. de 1872.

no les importaba tanto crear una administración que funcionara bien como ganarse a quienes consideraban personas importantes. Goyeneche justificó sus pedidos de dinero argumentando que tenía que «comprar» a ciertas personas. El tesorero de Puno le escribió a Pardo que debía enviar dinero para «que las necesidades del estómago no hagan a la voluntad desconfiada y a los espíritus rebeldes»²⁶. El prefecto del Cuzco comentó que el patriotismo de las personas terminaba al comenzar el hambre (AGN-D2, 23-1545, *Baltazar La Torre*, 20 de abril de 1873)²⁷. El tamaño y la estabilidad de la red de una persona no estaban tallados en piedra y se les podía fortalecer con recursos financieros. Uno de los atractivos de un cargo público era precisamente poder disponer de recursos financieros. Compartir estos recursos era tan importante que muchos funcionarios estaban dispuestos a efectuar pagos por adelantado con su propia fortuna, si los fondos públicos no llegaban a tiempo. Después de todo, no era solo el gobierno el que quedaba mal al no efectuarse los pagos, sino también todos aquellos que eran responsables de la asignación de recursos a nivel local²⁸.

Dado que las facciones locales no estaban divididas en forma marcada, las luchas entre ellas no buscaban la muerte de los rivales, ni siquiera en los conflictos armados²⁹. Es cierto que había muertos en los combates, pero estos eran de las clases bajas. Los líderes solían respetarse mutuamente³⁰. Los únicos dos políticos prominentes muertos en las luchas en el sur andino durante el gobierno de Pardo no cayeron en un combate, sino fueron asesinados después de arrestados por un grupo de guardias indisciplinados (Basadre, 1968-1970, 6: 383-387).

²⁶ AGN-D2, 19-1327, *Juan Mariano de Goyeneche*, 12 de dic. de 1872 (primera cita); 5-323, *Francisco Ballón*, 27 de agosto de 1872 (segunda cita).

²⁷ Véase también AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 22 de sept. de 1873; 23 de oct. de 1874; 23 de abril de 1875; 4-299, *Pedro Baca*, 26 de junio de 1873; 24 de dic. de 1873; 44-2916, *Juan La Torre*, 7 de feb. de 1873; AHIRA, *Carta de Javier de Osma a José de la Riva Agüero*, 3 de julio de 1874.

²⁸ AGN-D2, 1-38, *Buenaventura Aguirre*, 20 de junio de 1873; 40-2732, *Miguel San Román*, 1 de agosto de 1873; 10 de oct. de 1873; 10 de sept. de 1874; 44-2916, *Juan La Torre*, 9 de enero de 1874. Generalmente, prefectos y funcionarios subalternos no tenían permiso para tomar préstamos públicos. Juan Ibarra fue una excepción, pero se trató de apenas 25 000 soles (AGN-D2, 21-1458, *Juan Ibarra*, 20 de oct. de 1874).

²⁹ Obviamente el respeto a la vida desapareció cuando terratenientes y Estado se enfrentaron a campesinos. Acerca de la violencia en los Andes véase Stern (1987), Aguirre & Walker (1990), Urbano (1991), Mayer (1994, 2: 141-171).

³⁰ La violencia afectaba fundamentalmente a los campesinos y las clases bajas urbanas, en tanto que los jefes de las facciones regionales estaban conformados por miembros de la elite local. Por lo tanto, al examinar el papel de la violencia en la sociedad andina debe trazarse una distinción entre, de un lado, su uso en contra de los campesinos y las clases bajas urbanas, y del otro, en contra de las elites locales.

En el transcurso de los conflictos locales, era raro que se detuviera a una persona de la elite provincial. Como prefecto, San Román luchó con su archienemigo Quiñones durante casi tres años, pero no le mandó arrestar. Cuando uno de sus sucesores le detuvo, los términos de su detención estipulaban que permaneciera en la capital departamental, donde ni siquiera fue puesto bajo guardia. Bastaba con que hubiese dado su palabra de que no dejaría la ciudad de Puno (AGN-D2, 18-1286, *Juan Gastó*, 16 de nov. de 1875).

No era un humanismo o liberalismo teórico que impedía que los hacendados se mataran entre ellos. Fue más bien que el enemigo casi siempre era el amigo de un amigo. Quiñones, por ejemplo, conocía a Prado, quien a su vez era amigo de Pardo. Por eso la violencia no afectaba a los líderes y además cualquier política de ocultamiento era imposible. Aunque se hablaba mucho de «conspiradores» (AGN-D2, 14-910, *Juan Corrales Melgar*, 13 de dic. de 1872), los rivales del gobierno jamás lograban mantener sus planes en secreto. Gamio, que fue arrestado luego de un intento de golpe en diciembre de 1872, se reunía frecuentemente con Manuel F. Benavides, uno de los confidentes de Pardo, en las semanas antes del levantamiento. Benavides pudo por ello informarle al Presidente que Gamio, «ese vil canalla», contaba con mucho menos recursos financieros de lo que generalmente se asumía³¹. Un informe presentado por el prefecto Baltazar La Torre describía idóneamente la situación no solo en el Cuzco, sino en todo el país: «Tengo sitiados a los revoltosos. Sus viajes, sus reuniones, sus planes todos están en conocimiento diariamente. No los he tomado en gran parte, porque nada gano con ponerlos en la cárcel y darles un valor que no tienen» (AGN-D2, 23-1545, *Baltazar La Torre*, 23 de marzo de 1873). No era difícil estar bien informado de los planes del enemigo, puesto que las estructuras sociales de pequeñas ciudades, pueblos y aldeas simplemente hacían imposible ocultarlos³². Por ello a nivel local, los planes para un levantamiento casi siempre se conocían días o semanas antes de que comenzara la lucha armada. Al igual que en el caso de las elecciones, el desenlace de los levantamientos no se decidía en el transcurso de los combates (o el día de los comicios), sino más bien en las semanas y meses antes de la fecha en que tenían lugar. Las luchas solamente servían para demostrar un equilibrio de poder que

³¹ AGN-D2, 7-433, *Manuel F. Benavides*, 2 de dic. de 1872 (la cita), 13 de dic. de 1872, 17 de dic. de 1872.

³² La ciudad de Puno tenía 6 500 habitantes, la provincia de Cuzco 23 000 y la ciudad de Arequipa 24 000 (Resumen del censo general de habitantes del Perú hecho en 1876: 92, 187, 426).

ya estaba claro para todos; solían durar solamente unas cuantas horas y provocaban pocas bajas, si alguna³³.

Dada la estructura de los conflictos locales, resulta discutible si realmente hubo una oposición nacional al gobierno de Pardo. Los rivales y enemigos políticos de Pardo no conformaban un movimiento opositor unificado. No existía un programa o ideología partidaria, una persona o una organización que hubiera unido a la oposición. Más allá de los confines de una provincia particular las facciones locales no se formaban sobre la base de un programa político. El único lazo unificador resultaba ser la religión. Durante la campaña electoral el clero prestó relativamente poco respaldo a Pardo y durante todo su gobierno los fanáticos religiosos le vilipendiaron como un difusor de «ideas liberales» y un «hereje»³⁴. Los rivales del gobierno vinculados a la Iglesia eran caracterizados como el «partido clerical»³⁵ y las cuestiones eclesíásticas o religiosas daban lugar a conflictos políticos que trascendían el contexto local. Así por ejemplo, se debatía a lo largo y ancho de todo el país si debía permitirse a los inmigrantes italianos celebrar la unidad italiana³⁶.

Con todo, las cuestiones religiosas no hicieron que las facciones opositoras formaran un movimiento nacional. En primer lugar, Pardo no siguió ninguna política anticlerical y, en segundo lugar, la influencia de los fanáticos religiosos quedaba restringida fundamentalmente a Arequipa. Allí había varios conventos cuyos monjes y monjas agitaban en contra del gobierno. Las órdenes religiosas tenían tanta influencia en Arequipa que podían, por ejemplo, impedir el reparto de *El Educador Popular*, una revista educativa publicada por el gobierno. Los frailes también criticaron el nombramiento de los profesores alemanes, y seguramente no es ninguna coincidencia que estos

³³ Seis personas murieron cuando Quiñones y Lizares depusieron a Montoya, un subprefecto, en noviembre de 1875. Al final los dos rebeldes se rindieron al prefecto sin luchar. Los dos líderes fueron arrestados, pero no sus partidarios. El levantamiento, que llevó al arresto de Gamio y de Herencia Zevallos, también fue una acción muy limitada: se tocaron las campanas de una iglesia durante la noche y hubo un tiroteo en el cual tres «cholos» cayeron muertos. El levantamiento ya había terminado para el amanecer (AGN-D2, 18-1286, *Juan Gastó*, 16 de nov. de 1875; 25-1710, *Manuel Masías Llosa*, 17 de dic. de 1872 [la cita]; 7-433, *Manuel F. Benavides*, 17 de dic. de 1872).

³⁴ AGN-D2, 14-910, *Juan Corrales Melgar*, 27 de agosto de 1872; 20-1455, *Francisco Ibáñez*, 30 de mayo de 1873.

³⁵ AGN-D2, 14-910, *Juan Corrales Melgar*, 27 de agosto de 1872; 25-1710, *Manuel Masías Llosa*, 30 de sept. de 1873.

³⁶ AGN-D2, 20-1455, *Francisco Ibáñez*, 27 de agosto de 1872; 26-1780, *Andrés Meneses*, 6 de sept. de 1872; 20 de sept. de 1872; 14-910, *Juan Corrales Melgar*, 14 de sept. de 1872; 17 de sept. de 1872; 19-1327, *Juan Mariano de Goyeneche*, 30 de agosto de 1872; 10 de sept. de 1872.

últimos fueron enviados a Puno y Cuzco mas no a Arequipa³⁷. Pero a diferencia de las órdenes religiosas, los clérigos seculares evitaron un enfrentamiento directo con el gobierno, ya fuera en Arequipa o en los departamentos vecinos. A pesar de algunas diferencias de opinión, entre el gobierno y la Iglesia no había ningún conflicto fundamental. Arequipa era el único departamento en el cual la religión tenía un papel clave en las disputas locales. Por eso la religión no pudo unir a los diversos grupos opuestos a Pardo a nivel nacional. Por el contrario, hasta el rol de la religión en las disputas políticas dependía de las estructuras locales.

Tampoco existió persona u organización que uniera la oposición al gobierno. La figura opositora más prominente era Nicolás de Piérola, y él intentó a finales de 1874 armar un levantamiento. Sin embargo, esta rebelión fue una empresa limitada a unas provincias sureñas. Aunque los pocos hombres que ingresaron al país con Piérola contaban con suficientes recursos financieros como para reclutar soldados, encontraron escaso apoyo. No se produjo ninguna algarada ya fuera en Arequipa, la ciudad natal de Piérola, o en otras regiones del país. Hubo un levantamiento en Cajamarca en diciembre de 1874, pero éste se inició cuando la rebelión de Piérola ya había sido aplastada (Basadre, 1968-1970, 6: 409). En otras regiones se intentó organizar manifestaciones de protesta para aprovechar el hecho de que el gobierno estaba concentrando sus fuerzas en la lucha con Piérola. Sin embargo, estos eran conflictos locales que podrían haber sido resueltos —según se reportara a Lima— pagando los salarios adeudados (AGN-D2, 4-299, *Pedro Baca*, 9 de dic. de 1874; 12 de dic. de 1874). Sería por ello incorrecto sostener que el levantamiento de Piérola se propagó a otras regiones³⁸. Uno de los problemas principales de Piérola era su edad. Era un político joven que no contaba con una red de aliados que abarcara a todo el país, y así sus levantamientos continuaron siendo empresas

³⁷ AGN-D2, 25-1710, *Manuel Masías Llosa*, 27 de mayo de 1873 (profesores alemanes); 29 de mayo de 1874; 28-193, *José Moscoso Melgar*, 12 de junio de 1874 («Educador Popular»).

³⁸ «En 1874, Piérola escenificó un levantamiento en Torata que se propagó a Tacna, Lambayeque, Cajamarca y Chota» (Demélas, 1992: 472). En contraste con esta autora, Basadre considera que hasta 1879, las actividades de Piérola fueron aventuras políticas aisladas. Según Basadre el movimiento de 1874 se limitó a una «zona poco importante del país desde el punto de vista político o económico». Basadre expresa una opinión similar sobre el levantamiento de Piérola en 1876: «El movimiento ahogado en Yacango no tuvo eco en el país». Basadre describe la captura de la nave de guerra «Huáscar» en 1877 como una aventura temeraria sin ninguna posibilidad de éxito político. Alberto Ulloa también describe los levantamientos de Piérola hasta 1879 como acciones aisladas (Basadre, 1968-1970, 6: 409 [primera cita]; 7: 234-247 [segunda cita en la p. 236]); Ulloa, 1981: 185-228; Fernández Alonso, 1993: 166-167).

individuales. Solo a finales de 1879, cuando el gobierno había perdido la mayoría de sus instrumentos de poder debido a la Guerra con Chile, uno de los levantamientos de Piérola tuvo éxito.

Aliarse con el mayor número posible de facciones locales era un fin tanto de la oposición al gobierno como de los civilistas. En épocas sin elecciones, en la segunda mitad de los años setenta el Partido Civil solo contaba con comités en Lima. En el resto del país el partido Pardo era un conglomerado de facciones locales que no estaban ligadas al civilismo por su convicción ideológica alguna, sino por los contactos personales entre sus líderes y los civilistas limeños. En provincias estas facciones locales organizaban el apoyo a Pardo y durante el gobierno de Pardo ocupaban buena parte de los puestos de la administración pública. En total el civilismo a nivel nacional era una red de redes con su centro en Lima. Pardo tenía docenas de contactos en cada departamento, pero sus seguidores no estaban unidos por ninguna línea ideológica ni proyecto político común. La lógica de su actuación política se debía sobre todo a la estructura de los conflictos locales.

A menudo se producían conflictos amargos entre los partidarios de Pardo. En Arequipa, el prefecto Osma retuvo el salario del inspector ferroviario Manuel Masías Llosa por un intento de levantamiento en el que estaba involucrado un hermano de éste. El acusado juró su inocencia y viajó a Lima para esclarecer el asunto. Allí fue recibido con tan buena voluntad que a su regreso a Arequipa pudo reportar que los problemas con Osma habían quedado resueltos y que «... quedamos como siempre en la mejor armonía»³⁹. En 1873 y 1874 se produjo una división entre los seguidores de Pardo en el Cuzco. Tres diputados —Fernández Baca, del Castillo y La Torre— exigieron la renuncia del Prefecto Buendía. Le acusaban de apoyar a personas de la oposición, de no tomar medidas ni siquiera en contra de los violentos ataques sufridos por los partidarios de Pardo, y de aceptar la prefectura solo por las ventajas financieras del cargo⁴⁰. Al mismo tiempo, otro civilista, Simón Barrionuevo, estaba enfrascado en una disputa con estos mismos diputados porque había resultado imposible coincidir en un candidato común para el concejo departamental. Los tres diputados acusaron de traición a Barrionuevo, en

³⁹ AGN-D2, 25-1710, *Manuel Masías Llosa*, 25 de mayo de 1874; 2 de junio de 1874; 9 de junio de 1874; 11 de sept. de 1874 (la cita).

⁴⁰ AGN-D2, 4-299, *Pedro Baca*, 24 de agosto de 1873; 10 de sept. de 1873; 17 de sept. de 1873; 24 de sept. de 1873; 9 de enero de 1874; 12-777, *Luis del Castillo*, 3 de sept. de 1873; 19 de sept. de 1873; 18-1286, *Juan La Torre*, 21 de nov. de 1873; 12 de dic. de 1873; 2 de enero de 1874.

tanto que éste les tildaba de ser una «camarilla» que deseaba tomar todas las decisiones en forma autocrática. Pardo instó a todos los involucrados a no producir una ruptura, a lo que ellos replicaron que las pugnas quedaban limitadas a la política local. Afirmaron ser «amigos» de Pardo y aseguraron que unirían nuevamente sus esfuerzos cuando la situación así lo exigiera⁴¹.

No existía una ideología o un proyecto político que uniera a los pardistas fuera de Lima, y los conceptos programáticos del Presidente a menudo diferían de los de sus seguidores. Mientras que Pardo y un gran segmento de la burguesía limeña consideraban que el imperio de la ley era un medio con el cual impedir que los conflictos políticos se tornaran violentos, algunos de sus partidarios pensaban exactamente lo contrario. San Román describía los principios constitucionales como «conceptos podridos» y al parlamento como «demora para la administración», oponiéndose además a todo tipo de observancia de la Constitución. En una ocasión llamó a sus rivales políticos «ratas» a las que se debía combatir sin recurrir en modo alguno a las leyes, y en otro momento les caracterizó como «reptiles» que vivían en la basura⁴². Esto no se puede caracterizar como una visión liberal de la política. Aunque San Román rechazaba al Estado de derecho de un modo más radical que la mayoría de los partidarios de Pardo, muchos de ellos compartían una forma más moderada de esta postura⁴³.

Pardo intentó influir en la opinión política de los civilistas. Les reprendía o les enviaba libros de autores liberales como John Stuart Mill⁴⁴. Siempre buscaba preservar la unidad de sus partidarios, en la medida en que ello era posible desde Lima. Los instrumentos de poder a disposición del presidente se usaron para conservar las alianzas forjadas durante la campaña electoral. Como presidente, Pardo se hallaba en posición de probar que resultaba ventajoso pertenecer a su partido. Sus reprimendas a sus partidarios tendrían un gran peso mientras pudiera usar su cargo para dar un trato preferente.

⁴¹ AGN-D2, 6-368, *Simón Barrionuevo*, 12 de nov. de 1873 (primera cita); 21 de enero de 1874; 25 de feb. de 1874 (segunda cita); 1 de abril de 1874; 4-299, *Pedro Baca*, 28 de enero de 1874.

⁴² AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 20 de junio de 1873 (primera cita); 9 de feb. de 1875 (segunda cita); 9 de mayo de 1873 (acatamiento de la Constitución); 1 de marzo de 1873 (tercera cita); 9 de oct. de 1874 (cuarta cita).

⁴³ AGN-D2, 27-1780, *Andrés Meneses*, 5 de nov. de 1872; 20-1455, *Manuel F. Benavides*, 13 de dic. de 1872; 40-2731, *Manuel San Román*, 3 de enero de 1873; 12-777, *Luis del Castillo*, 14 de agosto de 1875; 14-931, *Manuel Costas*, 29 de marzo de 1878.

⁴⁴ AGN-D2, 40-2732, *Miguel San Román*, 23 de marzo de 1875; 5-323, *Francisco Ballón*, 3 de dic. de 1875.

Los partidarios enfrentados entre sí deben haber temido perder la buena voluntad presidencial si no hacían caso a los pedidos del Presidente. Por eso Pardo pudo imponer una conducta política que tenía en cuenta las demandas fundamentales del gobierno.

Los partidarios de Pardo eran leales a sus redes locales y al Presidente a la vez. Un ejemplo de ello es una recomendación redactada por un civilista, que acto seguido volvió a escribir al Presidente diciéndole que no prestara atención a dichas recomendaciones porque habían sido redactadas por obligación personal (AGN-D2, 4-299, *Pedro Baca*, 31 de julio de 1873). Francisco Ballón le pidió a Pardo que dijera a una persona que Ballón la había recomendado mucho, para que así no le causara problemas. Sin embargo, prosiguió este último, Pardo no debía tomar muy en serio la recomendación misma⁴⁵. Las múltiples lealtades reflejaban la integración de las personas a distintas redes, la pertenencia a las cuales otorgaba influencia y exigía lealtad. Por lo tanto, de llegar las cosas a mayores, Pardo no podía estar seguro de si sus partidarios serían leales a sus redes locales o más bien al jefe de su partido y Presidente de la República.

Pardo creó su red fuera de Lima principalmente durante la campaña electoral y luego durante su gobierno. Su extensa red significaba que tenía más poder que ningún otro político. Solo Prado tenía un número parecido de partidarios. Las otras figuras políticas claves ya habían fallecido, como Castilla o Balta, o se habían retirado de la política, como Echenique. Nicolás de Piérola recién había entrado a la política y contaba con una red relativamente pequeña. La oposición no tenía un líder de alcance nacional y esto fue una de las razones principales por las que quebró en facciones locales que carecían de un frente unificado a nivel nacional.

La red de Pardo a nivel nacional no era un «partido político» en el sentido moderno de la palabra. Hasta mediados de los años setenta el término «partido» se empleaba en su vieja acepción, caracterizando con él una candidatura electoral o, más en general, un movimiento político o bien a los partidarios de un político particular⁴⁶. Esta situación cambió en la segunda mitad de los años setenta. Ahora el término «partido civil» hacía referencia a un grupo de personas en vez de denominar a los partidarios de Pardo. No fue

el presidente Pardo, sino la Junta Directiva del club Sociedad Independencia Electoral, quien en 1875 firmó la declaración que recomendaba a Prado al electorado (AGN-D2, 12-777, *Luis del Castillo*, 24 de julio de 1875). Pardo inicialmente no desempeñó ningún papel crucial durante la presidencia de Prado. Su exilio en Chile se debió a un intento de golpe militar en contra de Prado en el cual él mismo no había estado involucrado. Poco a poco el centro de su red personal fue ocupado por varios congresistas, los cuales organizaron tanto la oposición parlamentaria como la campaña electoral de 1877. Pardo fue consultado en el transcurso de la campaña, pero ya no dirigía la correspondencia con los principales actores políticos fuera de Lima. Sus seguidores no le retiraron del poder, simplemente le encontraron un sustituto. Cuando fue asesinado a poco de su retorno del exilio, ya era reemplazable. El hecho de que muchos de los congresistas civilistas no provinieran de Lima significaba que no era ningún secreto en la capital ni en el resto del país que el núcleo de la red del Partido Civil estaba siendo transferido de Pardo a un grupo de personas. Esto permitió que surgiera —no solo en el Congreso y Lima, sino a lo largo y ancho del Perú— la idea de que existía un partido político que constaba de algo más que de los seguidores de un caudillo, o de la suma de clubes electorales. Para describir este nuevo fenómeno se empleó el término «civilismo», pero no sería sino hasta la segunda mitad de los años setenta que éste se usara para caracterizar una asociación política. El término no se refería a una sola persona, ni tampoco a los clubes electorales o a una corriente política como «liberalismo» o «rojismo». Describía más bien un movimiento nuevo en el Perú que ya no estaba ligado a su jefe, al menos por el nombre. La transformación de la red de Pardo en el Partido Civil se logró cuando el término «pardismo» fue reemplazado por el de «civilismo»⁴⁷. Esta definición consiguió la aceptación general para describir dicha agrupación luego de la muerte de Pardo y antes del estallido de la Guerra con Chile. A comienzos de 1879, cuando no se avizoraba ninguna campaña electoral, Agustín Tovar le escribió desde Puno a Riva Agüero, el «Sor. Presidente de la Junta Central del partido Civil»: «Bastante satisfacción tengo, al ver que personajes tan dignos del partido Civil representan la dirección de los trabajos del poderoso partido. Por mi parte, ofrezco desde luego mis débiles esfuerzos, al civilismo que tanto amo» (AHIRA, *Carta de Agustín Tovar a José de la Riva Agüero*, 3 de enero de 1879).

⁴⁷ AGN-D2, 26-1780, *Andrés Meneses*, 6 de sept. de 1872 (primera cita); 5-323, *Francisco Ballón*, 23 de mayo de 1878 (segunda cita).

⁴⁵ AGN-D2, 5-323, *Francisco Ballón*, 19 de marzo de 1873, 20 de oct. de 1874; 9 de nov. de 1875.

⁴⁶ AGN-D2, 28-193, *José Moscoso Melgar*, 2 de agosto de 1872; 15 de agosto de 1872; 26-1780, *Andrés Meneses*, 3 de sept. de 1872; 6 de sept. de 1872; 30-2052, *Manuel Orihuela*, 6 de mayo de 1874.

Para finales de la década de 1870 el Partido Civil estaba conformado, fuera de Lima, por personas que se hallaban en contacto directo con la dirigencia del partido, y que se sentían obligadas a ésta antes que a una sola persona. Los representantes del partido en provincias encabezaban facciones cuyos miembros por lo general tenían lealtades personales con ellos. Solamente los jefes de las facciones, pero no todos sus integrantes, podían realmente ser considerados miembros del Partido Civil. Dentro de los distintos contextos locales, las facciones asociadas con éste a veces incluso pertenecían a bandos distintos. Aún así, su conexión con el partido les forzaba a trabajar juntas durante las campañas electorales. En el periodo anterior a la Guerra con Chile, el Partido Civil tal vez no había fundado ningún comité fuera de Lima, pero la estabilidad de los lazos entre sus miembros, sus logros organizativos durante las campañas electorales y el poder de su dirigencia a nivel nacional, lo convirtieron en una fuerza política que se hacía notar en todo el Perú.

Conclusiones

El auge de la historia política en las últimas dos décadas ha cambiado la visión del siglo XIX no solo en el Perú, sino en gran parte de América Latina. Ahora se tiene una idea mucho más definida de los cambios introducidos por la independencia, de las ideas y proyectos políticos, de las elecciones y del rol de la prensa y de la esfera pública. El gran número de estudios sobre el mundo político del siglo XIX ha dejado en claro que la historia política en el Perú (y no solo en el Perú) es un tema que vale la pena estudiar. Sin embargo, esta historia política se ha interesado más por los términos, discursos, conceptos y proyectos que por las instituciones, partidos y luchas sangrientas. Existe un gran número de trabajos que analizan folletos, libros y discursos políticos del siglo XIX y se han vuelto a publicar textos que durante muchas décadas estaban totalmente olvidadas. Pero existen pocos estudios sobre instituciones o partidos políticos. La política ya no se analiza como la lucha de diferentes intereses (económicos y sociales) por el poder, sino como una esfera del ser humano que tiene sus reglas y dinámicas propias. La historia política se dedica a descifrar estas reglas analizando el significado de los textos y símbolos políticos. Así la historia política se ha desvinculado de la historia social y económica y en muchos casos se ha desvinculado incluso de la historia del poder. Este proceso demuestra que hay cada vez más historiografía especializada sobre el Perú. Pero es importante no confundir la historia intelectual, de conceptos o de