

La legitimación de la autoridad y el control del territorio.

El caso de la *Junta Preparatoria de Elecciones* en Lima (1812-1813)¹

Lara Semboloni,

DISPI, Università di Siena

Resumen – Se analiza la autoridad de la Corona española en el Virreinato del Perú a partir de las reformas borbónicas y hasta la aplicación de la Constitución de Cádiz. El dominio, y su conservación, se dio gracias al **equilibrio** entre las respectivas estructuras políticas de los indios y de la Corona, lo que tuvo como resultado la reproducción de la estructura de gobierno indígena, si bien **mestizada como consecuencia del sincretismo y yuxtaposición de culturas.**

Abstract – The authority of the Spanish Crown in the Viceroyalty of Peru is analyzed from the Borbonic reforms up to the application of the Cadiz Constitution. The dominion, and its holding, occurred thanks to the **balance** between the respective political structures of the natives on one hand and the Crown on the other, which yielded the reproduction of the former's government structure, yet **mixed as a consequence of the cultural syncretism and overlapping.**

Keywords: Instituciones gaditanas, Perú, Equilibrio interétnico, indio-español - Junta Preparatoria de Elecciones.

Contenido

- 1- La experiencia histórica en la construcción del gobierno virreinal. Desde la Metrópoli hasta el virreinato del Perú.2
 - La visión de la política de la corona: un bostezo.3
- 2- El Contexto de las reformas en el virreinato del Perú 1763-1780. Desde lo político económico hasta lo social.6
 - Nudos de las reformas del siglo XVIII en el sector indiojError! Marcador no definido.
- 3- La junta preparatoria14

1 El trabajo es una Conferencia Magistral presentada dentro del programa Seminario "Formación Política de México Siglos XVI-XX", (Director, Dr. Emérito Andrés Lira González), El Colegio de México, México 29 de octubre 2019. <https://agenda.colmex.mx/Actividad/1533/legitimacion-de-la-autoridad-y-territorio-el-caso-de-la-junta-preparatoria-de-elecciones-en-lima-1812-1813/20191029> (viernes, 16 de octubre de 2020 10:36:18 a. m.)

1- La experiencia histórica en la construcción del gobierno virreinal: de la Metrópoli al virreinato del Perú.

El dominio completo del territorio conquistado se alcanza sólo cuando se cumplen dos requisitos: uno, la conquista propiamente dicha, entendida como toma de posesión, pacífica o violenta; y dos, la ocupación y conservación permanente de lo ganado. El caso tratado aquí de la Junta Preparatoria de las elecciones en Perú se centra en la segunda etapa, la de consolidación del dominio del territorio a través de su control por parte de la institución virreinal en el ejercicio de su autoridad².

El virreinato peruano se caracterizó por ser una sociedad pluriétnica fuertemente estructurada, en la que el “mundo indígena” no padeció un declino inexorable. En contraste con la “leyenda negra” (noción ya superada por estudios históricos y antropológicos³), este mundo opuso resistencia al “despotismo” de la monarquía española en reclamo de sus antiguos derechos. Ese contexto, que algunos estudiosos definen como el “siglo XVIII reformista”⁴, se tradujo para los territorios de Ultramar en las reformas borbónicas, un proceso cuya adaptación a la realidad social y política del territorio involucrado se extendió a lo largo de un siglo. La resistencia de las sociedades locales, que apuntaban más a una autonomía local, fue una de las causas detrás del fallido objetivo de centralizar y “burocratizar” la estructura de gobierno. La Gran Rebelión de Túpac Amaru, entre 1780 y 1781, y la respuesta de la autoridad del gobierno virreinal

² El trabajo descansa en una precedente investigación de fuentes primarias y discusión de tesis de 1999 de la autora.

³ Bibliografía mínima. Serge Gruzynsky, Todorov, David Brading, Demelas Boy, Antonio Annino, Marcello Carmagnani, Horst Piechmann, Sempat Assadurian.

⁴ J. FISHER, *Gobierno y sociedad en el Perú colonial. El régimen de las intendencias (1784-1814)*, Lima 1981; A D.A. BRADING, *Orbe Indiano, De la Monarquía Católica a La República Criolla, 1492-1867*; H. PIETSCHMANN, *Las reformas Borbónicas y el sistema de Intendencias en Nueva España*, México 1996. Franco Venturi, *Settecento riformatore IV: La caduta dell'Antico Regime 1776-1789: 1. I grandi stati dell'Occidente*. Mondadori Store Amazon IBS La Feltrinelli. 1984.

ejemplifican esa afirmación. Si bien la rebelión mostró a las instituciones de la Corona la existencia de una sociedad indígena estructurada y un vacilante control territorial de las autoridades legítimas en las áreas andinas, la cuestión de los orígenes del alzamiento, o de cómo habría podido fortalecerse el dominio legítimo del territorio, permaneció abierta incluso veinte años después de la rebelión, cuando el caos de la monarquía española desembocó en el bienio gaditano.

- **Un bosquejo de la visión política de la Corona**

Con la ocupación del Perú, la Corona buscó instaurar una estructura de gobierno que mantuviera el equilibrio entre las repúblicas de indios y de españoles, con el objetivo último de controlar el territorio. Sea por el hábitat peculiar de las áreas andinas, sea por la tradición de los grupos indígenas, el resultado fue una neta separación entre las dos repúblicas a nivel de estructura socio-política. En la esfera cultural, sin embargo, los indios se apropiaron, si bien parcialmente, de la cultura española y dieron lugar a la yuxtaposición de los valores y de los mecanismos estructurales que se manifestaría en la reproducción, “mestizada”, de su estructura política en el interior del sistema de gobierno instaurado por la Corona española. Por otro lado, durante la segunda mitad del s. XVIII la ilustración europea arribaría a los territorios de Ultramar de un modo más tangible. La circulación de ideas que daría origen al “movimiento iluminista” encontró terreno fértil en la decadencia de los Estados y la situación causada por los privilegios de la nobleza y del Clero.

En el terreno económico, las ideas de la ilustración tenían, en parte, sus raíces en la corriente de la fisiocracia⁵. La agricultura y la clase de los agricultores adquirieron una supremacía respecto a los otros sectores productivos y clases productoras dentro del Estado, lo que auspició la abolición de las aduanas interiores de las corporaciones y obró

⁵ Fisiocracia Escuela económica francesa que floreció entre 1750 y 1780. El nombre se da al complejo de investigaciones económicas que F. Quesnay, su primer defensor, había llamado 'sistema agrícola' o 'doctrina de los filósofos economistas' en una colección de textos editados por P.-S. Du Pont de Nemours (1768).

en contra del mercantilismo. El deseo de España de reconquistar el papel de potencia en Europa hizo posible la convergencia de la ilustración con las corrientes tradicionalistas:

*“...surgió entre los españoles interesados, fuesen partidarios de las ideas de la Ilustración o defensores de la tradición, el deseo de recuperar aquella anterior prosperidad.”*⁶

El objetivo, entonces, solo se podía lograr a través de reformas internas para hacer eficientes los territorios y las provincias satélites de España, por medio de los nuevos conocimientos científicos. Así, la ilustración se convirtió en un movimiento con objetivos concretos y utilitaristas, y las líneas teóricas y de especulación pasaron a un segundo plano. Con el fin de promover el renacimiento de la economía del país⁷, varios miembros prominentes de la corriente iluminista fueron nombrados para altos cargos del Estado, entre los cuales se citan: J. Campillo, Campomanes, Floridablanca, Enseñada.

En el terreno político, uno de los fulcros de las reformas fue modificar el aparato burocrático del modelo conciliar⁸ de los Habsburgo, sistema que había reglamentado todas las relaciones entre la Corona y sus dominios en América desde los tiempos de la conquista. En palabras de López-Cordón Cortezo:

“El fundamento teórico de los consejos ...era tan débil como utópico; se basaba en el principio de que el Rey debía asesorarse por los mejores, ... los que tuvieran más experiencia y preparación; ... En su organización, los consejos respondían a dos principios: el de territorialidad y el de especialización en materias. ... Su creación no fue fruto de un acto normativo, sino de un proceso discontinuo y de crecientes necesidades, y quizá por ello sus funciones fueron poco específicas.”

6 F. VENTURI, p.25.

7 Un ejemplo de visión reformista en España se puede encontrar en las actividades desarrolladas por las numerosas "sociedades económicas", que en el reinado de Carlos III se extendieron por las principales ciudades de España. Las sociedades económicas se originaron en las academias locales y en las reuniones de hombres competentes, para tomar forma en organizaciones más complejas, siguiendo el ejemplo de las sociedades agrícolas francesas y suizas. D.A. BRADING, *Orbe Indiano, De la Monarquía Católica a La República Criolla, 1492-1867*.

8.M. V. LÓPEZ-CORDÓN CORTEZO, *La organización del poder en España (siglos XVI-XIX), Governare il Mondo*, de M. Ganci e R. Romano, Palermo 1991; p. 26.

Las reformas consideraron un periodo de transición entre los dos sistemas; de hecho, los antiguos consejos convivieron con los nuevos ministros⁹ hasta 1763, cuando Carlos III reconoció la supremacía de los ministros individuales. Se desarrolló entonces un instituto parecido a un Gabinete informal: la *Junta de Estado*¹⁰, que tenía la tarea de unificar y hacer eficaces las medidas de gobierno, y facilitar el conocimiento de todas las realidades para aportar una visión general de los problemas de toda la monarquía¹¹. Bajo este impulso, uno de los cambios a nivel local para mejorar la administración provincial fue la introducción del “sistema de intendencias”. La figura del Intendente¹² provocó una situación inédita, en tanto que su objetivo era conectar las instituciones centrales, como los Consejos, con las autoridades de los gobiernos provinciales, como los Alcaldes Mayores y los Corregidores. La aparición de una institución “nueva”¹³ había sido una estrategia política ya en el siglo XVI, como recuerda la figura del “Gobernador”, introducida con el propósito de desarticular los poderes locales preexistentes y reorganizarlos. De hecho, los intendentes no respondían a los Consejos sino a los ministros, lo que centralizaba y verticalizaba todavía más la autoridad.

En el ámbito local de las reformas, la Corona deseaba socavar el poder de las oligarquías dentro del municipio, una institución del antiguo régimen que, entre otras amplias atribuciones, confería a los notables del lugar poder sobre la comunidad¹⁴. Con el fin de establecer un instituto municipal que persiguiera intereses útiles para la comunidad, era necesaria una renovación radical de la institución. Este proceso implicó la reorganización de los servicios sobre la base de ordenanzas municipales, las

⁹ Ya en 1714 Felipe V había creado cuatro ministros, entre ellos el Ministro de Marina e Indias, que tenía la función ejecutiva del Consejo de Indias.

¹⁰ *Real decreto* de 8 de julio de 1787

¹¹ A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Carlos III, y la España de la ilustración*, Madrid, 1988, p. 228.

¹² Existen diferentes opiniones sobre el origen de este instituto; muchos historiadores como Domínguez Ortiz atribuyen el establecimiento del sistema de intendencias a la influencia francesa, mientras que otros, como Horst Pietschmann, ven en la figura del intendente una modificación de figuras institucionales con raíces en el siglo XVII. Cfr. A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Sociedad y Estado ...* págs. 119 y ss.

¹³ Aunque no lo era: desde 1711 el nombramiento de los *intendentes de ejército* había dado inicio al proceso de reforma en la península española, y en 1718 se instituyeron los *Intendentes de Provincias*. H.PIETSCHAMANN, *Las reformas Borbónicas y...*, p.48 .

¹⁴ A. DOMÍNGUEZ ORTIZ. *Carlos III y la España...*, pag. 104.

"Constituciones básicas"¹⁵, y la supresión de la venta de las oficinas, algo que resultó imposible para la Corona, al no tener fondos suficientes para compensar a los propietarios. El compromiso fue la decisión adoptada por la Corona: las viejas instituciones permanecerían vivas, apoyadas, sin embargo, por oficinas de representación. La introducción de estas nuevas figuras no solo aumentó el número de Regidores que pasaron a formar parte del Cabildo, sino que también expandió su representatividad según las comunidades.¹⁶

2- El Contexto político, económico y social de las reformas en el virreinato del Perú, 1763-1780.

La aplicación de las reformas españolas en los territorios de ultramar siguió una línea de tiempo diferente a la de la Metrópolis, debido, por una parte, a una nueva percepción de América¹⁷ y, por otra, a una política internacional que comprometió militarmente¹⁸ a España contra las potencias europeas. Carlos III concentró parte de las reformas en los sectores económico y financiero, guiado por el proyecto del Ministro de Hacienda de Felipe V, José del Campillo y Cossío¹⁹. Además, los informes de "viajeros" como Antonio de Ulloa²⁰ y Jorge Juan, que mostraban la degradación de los indios y la mala gestión de los funcionarios de la Corona, fueron la base para enviar a los Visitadores Generales²¹

15 J. MEISSNER "La introducción de los Regidores Honorarios del Cabildo de la Ciudad de Mexico" Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano Actas y Estudios, Vol: III, Buenos Aires 1997 p.261.

16 El Auto Acordado del Real Consejo de Castilla, de 1766, patrocinado por Campomanes y especificado por decretos sucesivos, estableció que los pueblos con más de dos mil habitantes podían elegir cuatro diputados en el consejo municipal, en seguida modificado a dos diputados por cada pueblo con menos de mil habitantes.

17 De hecho, fue después de la Guerra de los Siete Años, en la que España sufrió la pérdida temporal de Manila y La Habana (1762) a favor de Inglaterra, que la monarquía borbónica percibió la necesidad de crear un sistema más eficiente que fortaleciera la presencia de la autoridad estatal, lo que permite un mayor control de la metrópoli. A. D BRADING, reporta que José de Gálvez confesó: "la América Española está expuesta cada día mas a la insaciable ambición de algunas potencias de Europa... Inglaterra especialmente espera a apropiarse en jefe del comercio universal de ambos hemisferios", pp. 507.

18 La Guerra de los Siete Años (1756-1763) mostró cómo el nuevo continente era el objetivo de otras potencias europeas (Inglaterra y Francia). La monarquía española se vio involucrada en varios frentes, mostrando la debilidad de su imperio. La historiografía es unánime al afirmar que el interés en implementar las reformas tenía como objetivo principal limitar la influencia de las otras potencias europeas en los reinos americanos; J. FISHER, *Gobierno y sociedad en el Perú colonial. El régimen de las intendencias (1784-1814)*, Lima 1981, p. 17.

19 A. D. BRADING, op. cit. p. 508.

20 *Noticias secretas* comisionada por el Marques de Ensenada.

21 H. PIETSCHMANN, *Las reformas Borbónicas y el sistema de Intendencias en Nueva España*, Mexico 1996, pg. 72 Definizione dei Visitadores.

(José de Gálvez en el Virreinato de Nueva España, y Antonio de Areche en Perú) con el objetivo de verificar la situación y el potencial de los territorios de ultramar.

Uno de los procesos más radicales de reformas en los territorios imperiales fue la política de eliminar las barreras comerciales con la introducción de nuevas demarcaciones territoriales: el Virreinato de Nueva Granada, en 1739, para garantizar la defensa de Cartagena; la Capitanía General, en 1776, para gobernar Venezuela con la capital Caracas; el Virreinato de Río de la Plata, en 1776, con el objetivo de fortalecer el control del área platense. Para resolver la aparente incapacidad de esta área para operar sin la ayuda del Virreinato del Perú, la Corona decretó que la rica zona minera del Alto Perú pasaba a formar parte del nuevo virreinato. Esto le otorgó independencia económica, pero al mismo tiempo causó la ruptura del modelo comercial que había existido durante doscientos años en el Perú. Aunque no paralizó por completo el flujo de plata de Potosí a Lima, la separación de las ricas provincias mineras del Alto Perú sí causó una fuerte disminución en el volumen de comercio entre las dos áreas.²² Además, la apertura del puerto de Buenos Aires en 1778 aceleró el declive de Lima como centro de actividad comercial para el imperio español en América del Sur. Durante el siglo XVIII, el Callao, el puerto más grande del Virreinato del Perú, había perdido su prevalencia debido tanto a la introducción de las nuevas medidas²³ como a la apertura de rutas comerciales vía Cabo de Hornos. La eliminación formal de los privilegios de la capital del Virreinato empeoró inevitablemente la situación: las provincias andinas del nuevo Virreinato de Río de la Plata decidieron cesar las relaciones comerciales con las provincias de Arequipa y Cuzco para evitar las pesadas cargas derivadas de las nuevas medidas adoptadas en el Virreinato.

22 G. CESPEDES DEL CASTILLO, *Lima y Buenos Aires*, Sevilla 1947, pag. 139-146.

23 Se promulgaron las "ordenanzas y aranceles para el libre comercio" de España y las Indias que pusieron fin a los monopolios comerciales, introduciendo un nuevo régimen comercial en el que se autorizaba el tráfico entre los doce puertos peninsulares y los veinticuatro puertos ultramarinos. Anteriormente solo se permitía el comercio entre un número limitado de puertos autorizados tanto en España como en el extranjero. Esta medida es parte del abandono de la política de aislamiento comercial que había tenido su primera apertura oficial con la firma del Tratado de Utrecht de 1713, seguido posteriormente por la reforma del tráfico marítimo metropolitano y la introducción del "registro navío".

Además, la importación de grandes cantidades de productos manufacturados de España, así como la llegada de productos menos costosos desde Brasil a través de Buenos Aires, causaron la disminución de la fabricación local y de la producción agrícola en las mencionadas provincias. Perú y Lima vieron que su importancia estratégica, especialmente desde un punto de vista económico, se reducía drásticamente, y el doble golpe de la reorganización comercial y territorial amenazaba los intereses de la élite financiera y del propio virreinato.

En el terreno político, una de las mayores preocupaciones de la Corona era la propia figura del virrey, dado que las noticias provenientes de las Américas revelaban cómo la concentración de poder en la capital del virreinato y en la persona del virrey creaba un impedimento para el control efectivo desde la metrópoli. Lejos de ejecutar la política de la Corona, los virreyes interpretaban sus funciones, muy a menudo, en el sentido de preservar sus privilegios locales. John Fisher subraya cómo, según las *Noticias secretas de América* (1748) de Jorge Juan y Antonio de Ulloa, grupos e individuos en puestos de autoridad (virrey, oidores, corregidores, tesoreros, etcétera...) utilizaban estas instituciones para hacer valer sus particulares intereses y ambiciones.

Durante la década comprendida entre 40 y 50 del s. XVIII, la política real en la esfera social había tenido como objetivo limitar los privilegios y las atribuciones del sector mestizo y la nobleza india²⁴. Una de las medidas se refería al sector educativo: por ejemplo, el acceso estaba prohibido,²⁵ tanto a los mestizos como a los mulatos, a la Universidad de Lima (Universidad de San Marcos), al noviciado y a las órdenes religiosas²⁶. Educación y clero eran prácticamente sinónimos: por un lado, los religiosos estaban a cargo de la educación y, por otro, el acceso a las órdenes religiosas estaba

²⁴ En la nobleza india también es necesario incluir a los mestizos sociales, los Vástagos, que son aquellos que descendieron de los matrimonios mixtos de la élite indígena. Francisco Loayza, *Fray Calixto Túpac Inka*, Lima 1946.

²⁵ La línea política que limitaba las posibilidades de ascenso social de los mestizos y su influencia en la vida colonial no era nueva y otros precedentes habían ocurrido en el curso de la historia, como lo demuestran las numerosas denuncias de la élite indígena (Vastagos). G. FIGUERA, *La Formación del Clero Indígena en la Historia Eclesiástica de América. 1500-1810*. Caracas 1965, p. 265-266.

²⁶ R.VARGAS UGARTE, *Historia del Perú. Virreinato siglo XVIII*. Buenos Aires, p. 248. Cf. También, Scarlett O'Phelan Godoy. *Un siglo de Rebeliones*, p.111.

condicionado a que el candidato hubiera recibido una educación adecuada²⁷. En consecuencia, impedir el acceso a los principales colegios y universidades significaba también limitar el acceso al sacerdocio. Adoptada en 1750, la medida revocó definitivamente las concesiones decretadas por Carlos II y Felipe V, que, con la Real Cédula de 1691, habían buscado una política que favoreciera a la élite²⁸ india el acceso a los colegios y oficios públicos²⁹. La Real Cédula de 1767 enfatizó que para acceder a los oficios eclesiásticos era necesario tener la "pureza de sangre" y la calidad de noble³⁰. Esto creó una atmósfera de descontento generalizado entre la élite indígena nacida de matrimonios mixtos o que, en cualquier caso, no contaba con esos requisitos.

En los inicios del período colonial, las órdenes³¹ habían adoptado la política más flexible de permitir que los sectores indígenas y mestizos ingresaran al sacerdocio, debido a la necesidad de tener sujetos que supieran el idioma nativo. El acceso más amplio al sacerdocio de los indios o mestizos se había iniciado con el decreto del 1 de febrero de 1753, que dio pie a un proceso de secularización del clero que representaba poner fin a la separación entre el clero regular y el secular. Numerosos puestos vacantes fueron ocupados por miembros de la élite india y mestiza, que habían estudiado previamente en las universidades y que, naturalmente, conocían bien el quechua. Otro factor, que favoreció el acceso de la nobleza india a las doctrinas secularizadas, fue la política de los jesuitas sobre la educación de la élite india, que, a su vez, legitimaba el cargo de cacique

27 P. MACERA, op. Cit., El acceso a las órdenes religiosas presume que el candidato debe haber recibido las enseñanzas de matemáticas, filosofía, latín, lógica...etc. p. 248.

28 P. MACERA, *Trabajo de Historia*, tomo II. El autor considera que para el siglo XVIII la mayoría de los caciques optaron por colocar a sus hijos bajo la tutela de profesores privados...“sin ir mas lejos el cacique rebelde Tupac Amaru, contratò a Diego Ortigoza como profesor de sus Hijos.” p. 245.

29 S. O'PHELAN GODOY, *La Gran Rebelión en los Andes De Tùpac Amaru a Tùpac Catari*, Lima 1995. “...en 1691 y en 1725 los Reyes Carlos II y Felipe V, en un intento de acercamiento, se pronunciaron a favor de los indios americano, mandando a los Virreyes, audiencias gobernadores, arzobispo y obispo de indias, cuidar con particular atención de que sean admitidos en las religiones, educados en los colegios y promovidos según su mérito y capacidad a las dignidades eclesiásticas y oficio públicos” ... “Real cédula despachada en 11 de setiembre de 1767 por el Sr. Don Carlos III en que se confirma y se amplía las del año 1691 y 1725” p.48 .

30 S. O'PHELAN GODOY, *La gran Rebelión ...*, Cit. : “las preminencias y honores ... que se acostumbra conferir a los nobles hijosdalgo de Castillo y puedan participar de cualquiera comunidades que por estatuto pide nobleza, pues es constante que éstos en su gentilidad eran nobles” p.55-56

31 S. POOLE “Church Law on the Ordination of Indians and Castas in New Spain”, en *Hispanic American Historical Review*, N. 64, 1981, PP.638,642. En el siglo XVII, solo el 5% de los sacerdotes franciscanos de México provenían del sector indio y mestizo.

ante la comunidad. Este hecho destacó la capacidad de los caciques y sacerdotes para movilizar a la población india, ya que gozaban de una fuerte legitimidad política dentro de las comunidades³². El acceso de los indios nobles a los cargos de seculares es un elemento importante para comprender la dinámica de la rebelión de Túpac Amaru.

A principios del siglo XVIII, la mita³³ y el tributo fueron utilizados por la Corona para reclutar mano de obra y transferirla a los centros coloniales productivos. Sin embargo, a mediados de siglo la legalización del "reparto", que era una atribución del *Corregidor*, se convirtió en otro medio para explotar a la población indígena y mestiza a través de un sistema de endeudamiento que les permitía recibir un pago en la fuerza laboral. La producción y el comercio se vieron afectados por una mayor presión fiscal a partir de la década de los 70 que, en consecuencia, recayó sobre la población colonial. Como resultado de reformas tributarias de los Borbones, la *alcabala* se duplicó en cuatro años³⁴, las aduanas comenzaron a funcionar en las principales rutas comerciales y se presentó un proyecto para extender los impuestos a los mestizos, zambos y mulatos, que constituían poco más de la cuarta parte de la población. Todo esto trajo un aumento significativo de los ingresos de la Hacienda Real entre 1777 y 1780, pero agudizó las tensiones sociales que culminarán en la rebelión de Túpac-Amaru.

Una de las primeras respuestas de la Corona española a la rebelión fue restablecer el control sobre el sector criollo para evitar que en el futuro apoyara la resistencia contra las innovaciones fiscales de la metrópoli. El resultado fue la instalación del sistema de Intendencias en 1784, con la creación de la "Superintendencia"³⁵ de Lima, encabezada

32 S. O'PHELAN GODOY, "El mito de la Independencia concedida: Los programas políticos del siglo XVIII y del temprano XIX en el Perú. (1730-1814)". *Problemas sobre la formación del Estado y de la Nación en Hispanoamérica*. Bonn, 1984, p. 73.

33 De manera formal la mita fue abolida en el 1720. Cf.A. WHITAKER *The Huancavelica Mercury Mine*. "En 1720 el Rey expidió una cédula que prohibía la mita en todo el Virreinato", p. 21. Massachusetts 1941.

34 En 1772 una Cédula Real ordenó el aumento general de la alcabala del 2% al 4% en artículos coloniales importados, muy a menudo este impuesto fue cumplido por la mayoría de las provincias. R. ESCOBEDO MANSILLA *La alcabala en el Perú bajo los Austrias*, *Anuario de Estudios Americanos*, Vol. XXXIII, Sevilla 1976, pp. 257-258.

35 H. PIETSCHMANN, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España*, cit...; "...se entendía originalmente por Superintendencia, no un cargo determinado sino, más bien un principio inherente a un puesto, por tanto, cierta forma de ejercer la autoridad en un territorio o en un área administrativa." p. 40, México 1996.

por el Visitador Jorge de Escobedo, y las seis intendencias provinciales, con sus capitales en Arequipa, Cusco, Huamanga; Huancavelica, Tarma y Trujillo. Se creó una octava intendencia en 1796, la de Puno, para la transferencia de parte de esta provincia al Virreinato de Río de La Plata.

La llegada a Lima del nuevo virrey Croix, en abril de 1784, marcó el final de la fase preparatoria para el establecimiento de las intendencias. El 1 de julio de 1784, el Visitador Escobedo entregó al Virrey un informe con las propuestas de organización del Virreinato³⁶. Respecto al territorio, las "intendencias" tenían que coincidir, hasta donde fuera posible, con las áreas del obispado³⁷. Por ejemplo, la Arquidiócesis de Lima, demasiado extensa para establecer un única Intendencia³⁸, generaba un problema de ámbitos de autoridad entre la iglesia y el gobierno³⁹. Respecto de las autoridades, la institución de los nuevos cargos de Intendentes preveía el cese de la figura del Corregidor⁴⁰ para asumir, en el caso, el cargo de Subdelegado⁴¹.

36 Escobedo había preparado instrucciones especiales para cada una de las seis intendencias, bajo su jurisdicción, donde además de resumir los deberes en las cuatro ramas de la administración, intentó interpretar los artículos de la Ordenanza general de acuerdo con las necesidades particulares de cada provincia. Cada instrucción contenía la descripción de los recursos de cada partido de cada intendencia. J. FISHER, *Gobierno y Sociedad en el Perú colonial...* Cit., p. 48

37 Las diócesis fueron: Lima (arquidiócesis), Huamanga, Cusco, Trujillo en Arequipa. Según Escobedo, las intendencias, hasta donde era posible, tenían que coincidir con las áreas del Obispado. El programa preveía que el Obispado de Trujillo y Arequipa constituía dos intendencias; la Diócesis de Cuzco con los once partidos restantes después de la transferencia de tres de estos, al Virreinato de Río de La Plata, constituyó una intendencia; La diócesis de Huamanga constituyó Intendencia con la anexión de cinco partidos pertenecientes primero a la provincia de Huancavelica. Para la intendencia de Huancavelica, el Visitador había previsto dos expertos, uno de los cuales era *ad hoc* para tratar solo con la mina azogue (mercurio), por lo que la intendencia estaba compuesta por los partidos de Angaraes, donde estaba la mina, la de Tayacaja y el de Castrovirreyna. De esta manera, fue posible dar vida a cinco intendencias en cuatro diócesis provinciales.

38 Escobedo propone dividir en dos intendencias, con un capital Lima y el otro con el capital Tarma, asumiendo una difícil cohabitación entre el arzobispo de Lima y el intendente de Tarma, ya que el arzobispo estaba acostumbrado a tratar con el Virrey.

39 J. FISHER, *Gobierno y Sociedad en el Perú colonial...* Cit, el problema surge in relazione all'attribuzione della funzione del Patronato all'intendente di ogni provincia. pp. 42 e ss.

40 a excepción del partido de Santa, Huarochirí, Arica y Cajamarca. , donde los corregidores habían sido nombrados recientemente, y por lo tanto asumieron el cargo de Subdelegados

41 Este esquema fue aprobado el 7 de julio de 1784 por el virrey Croix, quien, además, previó el cese del cargo de Corregidor en el momento en que los intendentes entraran en pleno cumplimiento de sus funciones, a excepción del partido de Santa, Huarochirí, Arica y Cajamarca. , donde los corregidores habían sido nombrados recientemente, y por lo tanto asumieron el cargo de Subdelegados. J. FISHER, *Gobierno y Sociedad en el Perú colonial...* Cit, p. 44.

Los problemas destacados por la Rebelión mostraron a la Corona española que la seguridad interna de los territorios dependía de una reforma radical del gobierno local. La reforma administrativa debía ir acompañada de medidas que permitieran sostener los gastos de todas las innovaciones. De hecho, el decreto de intendencias preveía las medidas innovadoras del ramo de la Hacienda Real para obtener una mayor eficiencia. Los responsables de esta tarea fueron los intendentes en las provincias respectivas, y el Superintendente en la capital del Virreinato⁴². Aunque la aplicación de estas medidas inició con el Virrey Amat,⁴³ la fase fundamental de la reforma se dio cuando el Visitador J. de Escobedo asumió la función de Superintendente⁴⁴.

Al racionalizar el sistema de recaudación fiscal y el control sobre éste, la Corona supuso un aumento considerable en la carga tributaria de la población indígena peruana. Para la aplicación de un plan de reformas tan vasto, era necesario pacificar aquellas áreas en donde se tuvo la rebelión de Túpac Amaru. La Corona trató de implementar, entonces, medidas que restauraran la confianza en sus vasallos, y decretó el indulto penal a todos los que hubieran participado en la rebelión y la exención del tributo por un período de un año, en las provincias de Cusco, Puno, Arequipa y Charcas⁴⁵.

El Visitador A. Areche informó, en 1781, al Ministro de Indias José de Gálvez, que era necesario abolir el sistema caciquil tanto por el poder excesivo demostrado durante la rebelión como por la apropiación indebida realizada gracias a su cargo en demérito de la corona. El Visitador propuso que el sistema de gobierno de los pueblos indígenas en Nueva España, fundado sobre los Alcaldes y los gobernadores elegidos anualmente y la abolición de los señores indígenas, se impusiera en Perú para abolir el Tit. 7 Lib.6 de las Leyes de Indias con relación a los caciques y sus derechos. La respuesta inmediata de la

42 IBIDEM, p.115.

43 G. CÉSPEDES DEL CASTILLO, *Reorganización de la hacienda Virreinal peruana en el siglo XVIII*, *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXIII (1953), p.331.

44 IBIDEM, pp. 334

45 B. LEWIN, op. Cit., pp. 849-50.

Corona fue la abolición, con una serie de decretos, de todos los signos que definían la identidad india, y la obligación de llevar prendas españolas⁴⁶.

Las autoridades Virreinales extendieron la legislación contra el cacicazgo a todo el Virreinato, incluso a las áreas que no habían participado en la rebelión. Esto dio lugar a una serie de consultas, dentro del Consejo de Indias, que desembocarían en la Real Cédula de Carlos IV del 9 de mayo de 1790⁴⁷, que resolvió el caso al afirmar que a los caciques realistas se les concedía el derecho de sucesión en el cacicazgo. Se puede decir que con esta cédula el sistema caciquil superaba la crisis en la que había entrado con las medidas tomadas después de la rebelión de Túpac Amaru, ya que reducía su aplicación a las provincias de Arequipa, Cusco y Puno.

El paso de la función de recaudación a las instituciones electivas en 1792⁴⁸ socavaba, en parte, la autoridad de los caciques porque tocaba su papel de mediación entre la comunidad y la Corona, que siempre había sido monopolio de la élite india. Este hecho se sumaba a la creciente importancia de los alcaldes de indios, como autoridades elegidas de todo el pueblo. Por otro lado, la medida permitía, por un lado, el acceso masivo de "mistis", o mestizos, al cargo de recaudador de impuestos, que reclamaba las habilidades de los antiguos caciques gobernadores indígenas, y, por otro lado, el control sobre el excedente de las comunidades.

Un caso particular ocurrió con las Audiencias del Cusco en la década de 1790, cuando las leyes municipales indias condenaron la elección de los alcaldes, al no haber razón objetiva para establecer ayuntamientos: por ejemplo, porque no había un número suficiente de vecinos españoles que pudieran elegir un Alcalde ordinario. En este caso, el subdelegado podría nombrarlo en los mismos términos que los "tenientes" impuestos por los corregidores: sujetos de "probada honradez", blancos-españoles en la

46 FLORES GALINDO, op. Cit., *Dipinti e rappresentazione degli Incas o delle sue famiglie*, indumenti diversi da quelli spagnoli, *Comentarios Reales* del *Los Incas* di Garcilaso de La Vega, che esaltavano il mito del Cuzco. Queste misure furono la risposta immediata della Corona alla Ribellione di Tupac Amaru, pp.159-160

47 IBIDEM, pp.751-752. Reproduce la Real Cédula.

48 N. MANRIQUE, *Colonialismo y pobreza campesinas: Caylloma y el valle del Colca*. S. XVI-XX, Lima 1986, pp. 172-177.

documentación o, en su ausencia, mestizos. En la práctica, las comunidades estaban subordinadas a un Alcalde Ordinario no indígena⁴⁹. Las autoridades de Virreinales reiteraron la validez de esta legislación en el caso del virrey Abascal en 1808.

3- La Junta Preparatoria⁵⁰

Con las copias de la Constitución llegaron a Lima las Instrucciones Generales para organizar la elección de diputados⁵¹ a las Cortes. En ellas se decretaba la formación de una comisión *ad hoc*, la *Junta Preparatoria*, un cuerpo temporal que tenía funciones limitadas para organizar elecciones en sentido estricto. La Junta extendió sus prerrogativas y jugó un papel clave en los mecanismos de representación.

La Junta Preparatoria debía estar compuesta por el *Jefe Superior* (ex virrey), el *arzobispo* o el *obispo* de la capital; por el *Intendente* y, donde hubiere, por el alcalde más antiguo; por el regidor decano, el Síndico procurador general y por dos *hombres buenos, vecinos* de la misma provincia, nombrados por las personas mencionadas anteriormente. A estos cargos se les atribuye la legitimación de autoridad del virreinato. La Junta estaba, por lo tanto, formada por ocho personas y, para todos los efectos, su composición reflejaba la larga tradición colonial. La primera tarea que se le asignó fue la elaboración del censo de población para definir el número de diputados:

“...tendrán presentes los censos de la población más auténticos entre los últimamente formados, o a falta de ellos formará el cálculo de la población por los medios más expedidos que fuere posible ...” art. IV

La Junta debía establecer las ciudades donde tendrían lugar las elecciones y definir la división territorial para facilitar todas las operaciones electorales. Para ésta, se hacía referencia a las divisiones previas, es decir a las actuadas con las reformas de intendencias,

⁴⁹ Ordenanza ...para el Gobierno e instrucción de Intendentes, Madrid 1803.

⁵⁰ Este tema se puede encontrar en el artículo: Lara *Semboloni*, “La recepción de texto constitucional de Cádiz por las autoridades del Virreinato de Perú”, en *Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco*, 43, 665-s. XVIII, 2001.

⁵¹ AGI, Indiferente General, n. 669, f, 83 “Instrucción, conforme a la qual debran celebrarse en las provincias de Ultramar las elecciones de Diputados de Còrtes para las ordinarias de año próximo de 1813” de 23 de mayo de 1812 organizada en 17 artículos.

o se dividían las provincias en partidos donde no había habido una división previa; en cada caso, de manera proporcional a la población. Las resoluciones que la junta hubiera tomado en relación a dudas u otros problemas habrían sido inapelables⁵².

Así que la base para la organización de las elecciones gaditanas fueron las medidas tomadas a lo largo de las reformas borbónicas, a saber, la organización de los territorios y sus divisiones políticas; y el Censo pedido para el conteo y reajuste de la tributación de los indios. Éste último asumió una importancia fundamental para la atribución de los electores (doctrinas, Partidos). Al principio, la *Junta Preparatoria*, hizo referencia al censo compilado por el virrey Gil y Lemon de 1793⁵³ para la organización de las elecciones. Según la Junta, el censo fue "*el más reciente y auténtico, excepto en la que respecta a los indigentes⁵⁴ españoles, cuyo número se ha deducido de las matrículas que últimamente han regido para el cobro del tributo*". La comisión había expuesto a las Cortes un problema que ahora es común en Perú: la gestión política del territorio. De hecho, la extensión del antiguo virreinato no permitió a la Junta elaborar un nuevo censo de población en poco tiempo. Los problemas de un insuficiente conocimiento del territorio⁵⁵, que ya habían aparecido durante la aplicación de las reformas borbónicas, emergían ahora para el establecimiento de los nuevos organismos previstos por la propia Constitución: la falta de comunicaciones y la dificultad real de viajar⁵⁶.

52 AGI, Ind. Gen., n. 669. "*Las Juntas preparatorias no se mezclaran en otras funciones ...y no embarazando en manera alguna à la Juntas electorales de Parroquia , de Partido y de Provincia en el exercizjo de las facultades, que les estan asignadas por la constitucion*". En Lara Semboloni, *La recepción de texto constitucional de Cádiz por las autoridades del Virreinato de Perú*, en *Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco*, 43, 665-s. XVIII, 2001. Pp.675

53 AGI, Ind.Gen., n. 1524, *Gobernación de Ultramar*, n. 338. 28 de febrero 1813. Documentos enviados por el Virrey del Perú, marqués de la Concordia a la *Gobernación de Ultramar* .

54 El indio es definido por las autoridades peruanas como *los españoles indigentes*, interpretando el sistema del tributo como una forma de indigencia.

55 Además, debido a la absoluta falta de información topográfica en el país, era imposible conocer la distancia relativa entre los pueblos para aplicar los artículos de la Constitución 63.64,65 y 83 que definían el número de votantes en el Partido y, en consecuencia, impedían las funciones de los pueblos. Junta Preparatoria en referencia al art. 9 de las instrucciones.

56 Era la imposibilidad de enviar a los funcionarios del reino a todos los pueblos en el tiempo requerido, que generalmente oscilaba entre uno y tres meses. Esto fue subrayado por todas aquellas solicitudes enviadas por los jefes políticos de los partidos (ex-subdelegados) a la Junta para una derogación temporal de los tiempos para poder proporcionar todas las operaciones previstas por la Constitución.

Con base en el censo y de conformidad con el Artículo 12 de las Instrucciones del 23 de mayo de 1812, la Junta Preparatoria declaró que su distrito (Virreinato del Perú) tenía 22 Diputados. Con respecto a los nuevos territorios anexos (la Intendencia de Puno, la Gobernación de Guayaquil, Chiloé y Valdivia) la Junta enfatizó las dificultades inherentes a la distribución de la población⁵⁷. Por ejemplo, en el "Distrito" de la Provincia de Guayaquil⁵⁸, la Junta expresó reservas acerca de un censo real, considerando la gran cantidad de "Partidos" o "Tenencia de Gobierno" en que se dividió este territorio; o en la provincia de Chiloé, que no estaba dividida en "partidos", la Junta estableció la imposibilidad de definir el número de votantes, tanto por la falta de datos suficientes del territorio como por el clima de rebelión existente. En esta provincia, que se había unido con la de Valdivia, los Gobernadores habrían definido el número de votantes que nominarían al Diputado que pertenecía a esas dos Provincias. La decisión de la Junta de delegar al gobernador del distrito la definición del número de votantes era justificada por el mejor conocimiento que éste tenía del territorio local, de la ubicación de cada "Partido", y que hacían de él el único en condiciones de definir el número de votantes con mayor precisión <<utilizando todos los criterios tan relevantes como sea posible para la Constitución>>.

En las provincias del Alto Perú, que dependían del Virreinato de Río de La Plata, la Junta informó a la Gobernación de Ultramar que la comisión había dispuesto que se formaría una junta preparatoria en la ciudad de Chuquisaca, para facilitar las elecciones de los diputados que tenían derecho a ella, con el debido conocimiento y el respeto puntual por la educación en el tema. El análisis de este documento demuestra cómo la Junta delegó ciertas funciones a las autoridades locales y terminó aumentando el margen de discreción y de operación de éstas. Las consecuencias de esto fueron que, por un lado, se logró un mejor desempeño de las tareas asignadas, pero, por otro lado, el proceso se

⁵⁷ Art. 9 de las Instrucciones: *"Las Juntas preparatoria resolverán breve y sumariamente todas las dudas que se suscitàren àntes de comenzar las elecciones, que deben hacerse inmediatamente después de haberse jurado la Constitución, y lo que resolvieren, se executará sin recurso"*.

⁵⁸ El documento sobre el establecimiento de la Junta Preparatoria en Lima enfatizaba la dificultad objetiva de conocer los territorios de la Gobernación de Guayaquil.

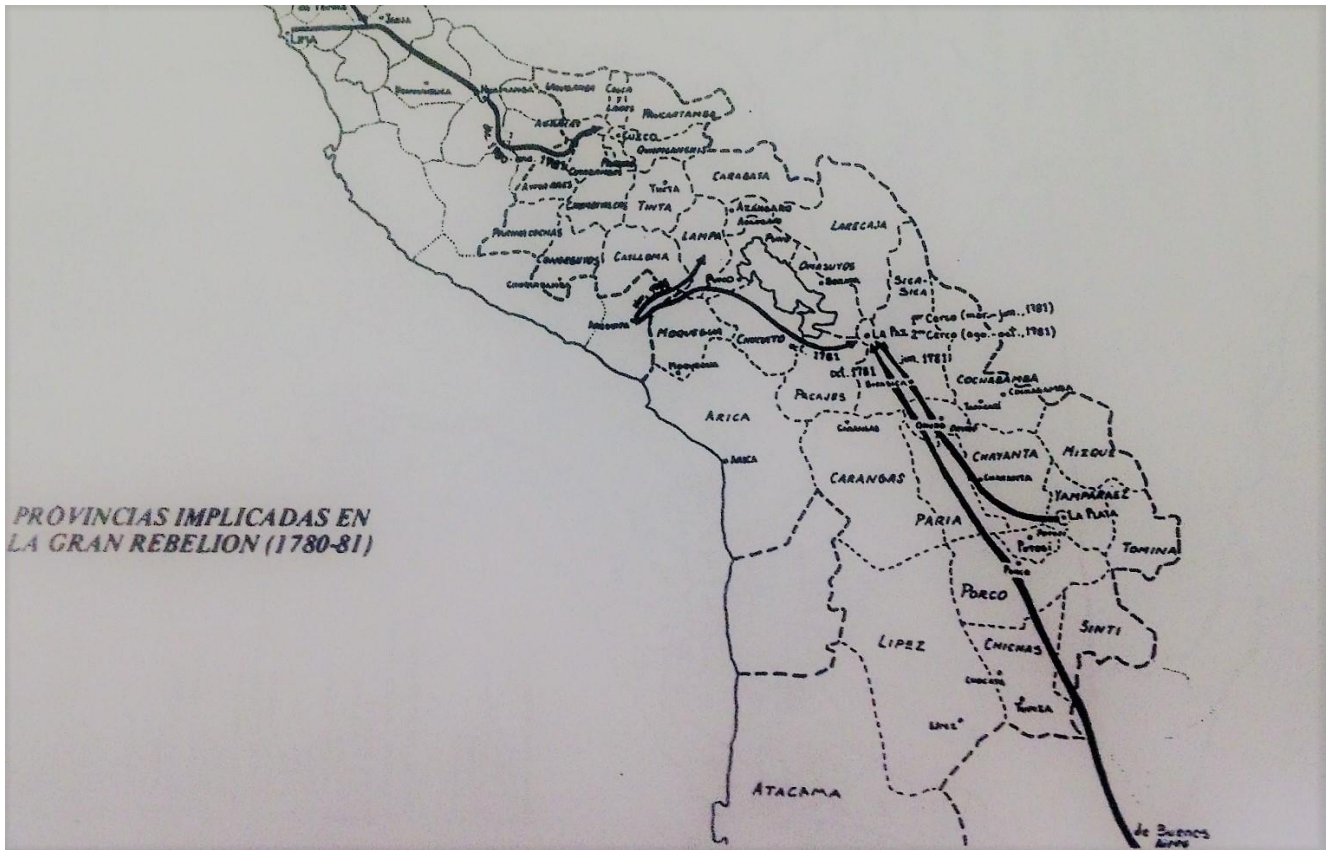
volvió menos controlable a nivel central. Un hecho sobresaliente es que, allí donde se aplicaron las divisiones territoriales de las reformas borbónicas, fue posible llevar a cabo las operaciones previstas por la Constitución de Cádiz de una mejor manera. Esta revelación vincula, al menos por lo que toca al territorio peruano, las reformas borbónicas a la introducción del nuevo sistema liberal. Esto es, las prácticas para el nuevo mecanismo de representación se fundan sobre las prácticas del antiguo régimen. Se trata de un compromiso entre las antiguas y las nuevas instituciones.

EPILOGO

Los acontecimientos propios del virreinato de Perú se pueden leer a través del prisma de una desconfianza hacia la autoridad legítima por parte de los actores políticos. El arribo de una supuesta representación extendida y la uniformidad de un solo cuerpo político, el de los ciudadanos españoles, levantó el problema de la abolición del instituto del Tributo, representante del pacto colonial entre indios y Corona. Entre otras cosas, el Tributo reglamentaba el acceso a las tierras por parte de las comunidades indias, además de ser el elemento que definía la estructura política local.

Las autoridades optaron por una “contribución provisional” en 1811, que, por un lado, sustituyó gradualmente el importe anual del Tributo, necesario para pagar todos los sueldos de los funcionarios comprendidos los curas, y, por el otro, contribuyó a mantener en pie la legitimación de la estructura política de las comunidades indígenas, a fin de no ocasionar el vacío de poder que causara disputas y conflictos constantes. El mantenimiento de este instituto, aunque ya no con el nombre de tributo, fue justificado por el Virrey y por la Junta de tribunales del 14 de noviembre de 1812 bajo el principio de buen gobierno, considerado que su abolición hubiera dado lugar a la ingobernabilidad de los territorios andinos. Se ve así, claramente cómo la práctica de la yuxtaposición se ha producido a lo largo de la experiencia histórica, lo que confirma la necesidad del control territorial para la legitimación de la autoridad.

MAPA 1



Fuente: S. O'Phelan Godoy, *Un siglo de rebeliones anticoloniales, Perú y Bolivia 1s. XVIII-1783*, Cusco 1988