

**EL CENTRALISMO PERUANO EN SU  
PERSPECTIVA HISTORICA**

**CARLOS CONTRERAS**

**Documento de Trabajo N° 127**

Serie: Historia 24

*Este proyecto forma parte del Programa Institucional de Sociología y Política 2000-2001, auspiciado por la Fundación Ford. Donación 980-0347-1.*

© IEP EDICIONES  
Horacio Urteaga 694, Lima 11  
☎ 332-6194 / 424-4856  
Fax (51 1) 332-6173  
E-mail: publicaciones@iep.org.pe

ISSN: 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)  
ISSN: 1022-0402 (Serie Historia)

Impreso en el Perú  
noviembre, 2002  
500 ejemplares

Depósito Legal: 1501402002-5655

*Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este documento por cualquier medio sin permiso de los editores.*

**CONTRERAS CARRANZA, CARLOS**

El centralismo peruano en su perspectiva histórica.- Lima: IEP, 2002.- (Documento de Trabajo, 127. Serie Historia, 24)

DESCENTRALIZACIÓN/CENTRALISMO/HISTORIA/REPÚBLICA/PERÚ

WD/01.04.03/H/24

## CONTENIDO

ORIGENES DEL CENTRALISMO PERUANO	7
RECENTRALIZACIÓN BAJO LOS BORBONES	10
CUANDO LIMA ERA POBRE Y LAS PROVINCIAS RICAS	12
EL CENTRALISMO DEL GUANO	15
LA ERA DE LA DESCENTRALIZACIÓN	17
EL CENTRALISMO EN EL SIGLO VEINTE	24
LA TRANSICIÓN DEL CENTRALISMO A LA DESCENTRALIZACIÓN	29
BIBLIOGRAFÍA CITADA	31



## EL CENTRALISMO PERUANO EN SU PERSPECTIVA HISTORICA

Los actuales debates, tanto en la escena estatal como en el terreno de la opinión pública, acerca de la naturaleza del centralismo peruano y la mejor manera de ponerle fin y empezar a andar por la senda descentralizadora, invitan a un examen de los distintos intentos descentralizadores aplicados en la historia peruana. Este examen es tanto más necesario cuando uno comprueba la cantidad de proyectos e intentos descentralizadores que pueden encontrar en ella, sobre todo en sus últimos dos siglos. No es algo con lo que uno esperaría topar en un país tan marcadamente centralista como el Perú. La primera reacción sería seguramente pensar que en un país así, jamás ha habido preocupación por la descentralización, o que no ha se tomado consciencia de los defectos de su excesivo centralismo. El problema del centralismo peruano no ha sido, sin embargo, de falta de percepción y de interés en resolverlo. Tal vez sí, en cambio, de un mal diagnóstico; es decir, de una equivocada idea acerca de sus raíces y su naturaleza. Lo que finalmente también arrastra a confusas expectativas entre la población acerca de lo que cabría esperar de un régimen descentralizado.

La tendencia en el Perú ha sido ver el centralismo, no como una *manera de ser*, o de *constituirse*, de un estado-nación, hasta cierto punto válida o legítima, sino como un mal a extirpar, cual si fuera un tumor dentro de un organismo anteriormente sano.<sup>1</sup> Esta segunda perspectiva ha gozado, en efecto, de gran predicamento. De acuerdo a ella, el centralismo fue un mal que aquejó al Perú recién en el siglo veinte, sobre todo desde las décadas de los años veinte, treinta o cuarenta.<sup>2</sup> Para ello los autores se amparan en datos demográficos, que

---

1. Esta fue, por ejemplo, la perspectiva del recordado Pedro Planas, quien refirió que la descentralización: «... no debe verse como una reacción al caudillismo autoritario, sino como *una forma natural* de organización de la sociedad». Pedro Planas, *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, 1998; p. 550, énfasis mío.

2. Por ejemplo, Bruno Revesz señaló en un artículo más bien reciente: «Con todo, y más allá de la impregnación y del efecto de esta cultura institucional, el tipo de centralismo político, administrativo y económico que prevalece aún en nuestros días *es un producto de este siglo*, en particular del papel protagónico que tuvo el Estado en la promoción del proceso tardío de industrialización y de su acción redistributiva mediante un arsenal diverso de políticas sociales». En «Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú». En B. Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima: CIPCA-IEP, 1998; pp. 49-50; énfasis mío.

6 señalan, por ejemplo, que hasta más o menos 1920, la ciudad capital, Lima, supuesta cabeza del mal, nunca tuvo más del 5% de toda la población peruana (hoy, en cambio, tiene un 28%) y que hasta 1940, la región de la sierra concentraba dos tercios del total demográfico (hoy contiene solamente un tercio). Asimismo, se apoyan en datos económicos y financieros, que coincidirían en señalar que la concentración en Lima de la capacidad industrial y de los recursos financieros y fiscales se habría dado realmente en los últimos dos tercios del siglo veinte.<sup>3</sup>

Mi perspectiva en este artículo será más bien la primera; es decir, considerar que el Perú es un país que desde su constitución, en el siglo XVI, ha sido un país centralista y que, al revés de lo que proclama la segunda perspectiva, fue en el período republicano cuando surgieron propuestas serias, aunque casi siempre fallidas, de descentralización.

Consideraremos el *centralismo* como un régimen político y económico en el cual se produce una jerarquización del territorio y de sus autoridades, y donde es dicha jerarquización la que *da forma y articula* al país. En estos países hay entonces un lugar «central», a partir del cual se irradia la nación (o al menos así se lo considera): la cultura y los valores que la encarnan, incluyendo el idioma y la religión, y espacios «periféricos», más bien pasivos, donde si bien existe una cultura propia y eventualmente distinta a la irradiada desde el lugar central, ella se ve subordinada a esta última, ya sea por decisión propia o impuesta. Normalmente, el espacio central está más densamente poblado y/o goza de ventajas comparativas para relacionarse con el resto del mundo o con otros centros, de los que puede obtener recursos económicos o políticos que refuerzan su liderazgo.

El régimen *descentralista*, en cambio, presupone la igualdad entre las distintas partes del espacio territorial de la nación; dicha igualdad se ampara en la autonomía económica y hasta cierto punto política de las regiones (lo que en concreto significa: autosuficiencia fiscal y capacidad de autogobierno), o al menos de algunas de ellas, antes de su convergencia en un solo «país». No suele haber diferencias demográficas marcadas y distintos puntos del territorio pueden gozar de las mismas ventajas de comunicación con el resto del mundo. Aunque también existe en este caso un «centro» político, éste se constituye como resultado de una decisión de las distintas regiones; y no éstas, como resultado de una decisión del «centro», como ocurriría en el modelo centralista.

De tal definición, pude colegirse que hay circunstancias geográficas que propician el centralismo, o el descentralismo, argumento que ya propusiera Jorge Basadre en *Perú, problema y posibilidad* (1931), cuando señalaba que ha mayor extensión territorial y dificultad de comunicar el territorio, el centralismo político se haría tanto más necesario. Un país con una sola costa y un solo puerto constituyen una invitación al centralismo; sobre todo si la economía depende mucho del comercio exterior y si el gobierno se instala en el puerto (caso de Argentina, por ejemplo, o durante mucho tiempo también de Brasil). Al revés: varias costas y varios puertos, invitan a un esquema más bien descentralizado; cual podrían ser los casos de Estados Unidos, Inglaterra, México o Colombia. Pero la historia, por supuesto, puede compensar estos marcos geográficos. Revisemos el caso peruano.

---

3. Pueden verse algunos datos importantes sobre ese proceso de concentración, en el artículo de Efraín Gonzales de Olarte, «La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia». En B. Revesz (ed.), *Descentralización y gobernabilidad*.

## ORIGENES DEL CENTRALISMO PERUANO

7

La expansión española en América durante el siglo XVI terminó por absorber el imperio Inca. La riqueza del territorio andino en materia demográfica, infraestructura agrícola, caminos y yacimientos de metales preciosos, hizo que en el territorio del antiguo Tahuantinsuyu se asentara un importante contingente de colonos españoles. Hacia los años de 1540, aproximadamente una década después del apresamiento y ejecución de Atahualpa, el monarca indígena, y de la fundación de las principales ciudades «españolas», como Jauja, Trujillo, Lima y Cuzco, ya sumaban entre cinco mil y diez mil hombres.<sup>4</sup> Cuando en torno a estas plazas podía comenzar a asomar la formación de una suerte de «señoríos» locales y, en consecuencia, de sociedades regionales organizadas a partir de dichos «focos» de poder social o político, las fuerzas del rey irrumpieron en el recién conquistado país, reemplazando, como ha sintetizado Claudio Veliz, la figura del «héroe militar disidente», como era Gonzalo Pizarro, por el «leal funcionario civil», como Pedro de La Gasca.<sup>5</sup> El guerrero solista, atento sobre todo a las lealtades cercanas, más que a las lejanas, fue desplazado entonces por el burócrata imperial, menos dado a las lealtades locales, y más bien subordinado a las de larga distancia: el poder central, que era el rey y su corte.

La derrota del «partido» de los encomenderos; vale decir, de los conquistadores que habían intentado repartirse a la población conquistada para convertirla en una suerte de «pecheros» peninsulares, mientras ellos se erigían en «señores» feudales avecindados, sino en castillos (ya que aquí no había «bárbaros» de los cuales defenderse), al menos sí en ciudades amuralladas, significó, en la segunda mitad del siglo XVI, que no hubiera frente al burócrata peninsular la resistencia de una red social local. Existían, desde luego, los *curacas* indígenas, pero pertenecían demasiado claramente a una civilización derrotada, de modo que si en algo se preocupaban, era en tratar de salvar parte de sus mermados privilegios, a cambio de colaborar en la nueva red de funcionarios estatales leales a la corona española.<sup>6</sup> Los colonos españoles que asomaban como empresarios mineros demasiado prósperos, fueron expropiados por el Estado en la década de 1570. La política del virrey Toledo alejando a los potenciales magnates particulares, como Amador de Cabrera, de la posesión de yacimientos mineros claves, como los de Huancavelica, no fueron sino la reedición de la victoria de La Gasca sobre Gonzalo Pizarro.

En la segunda mitad del siglo XVI se instauró en el Perú, como en otros dominios españoles en América, una red burocrática colonial que virtualmente no dejaba lugar a las autonomías locales y a la influencia civil. Debajo del virrey estaba la Audiencia, que funcionaba como un Consejo de Estado, y más abajo, los corregidores, que venían a ser los gobernadores provinciales. Todos ellos eran funcionarios nombrados por el poder central. Los corregidores podían tener «tenientes» en los pueblos, a guisa de auxiliares o representantes, que al parecer eran designados solamente por ellos. Estos tenientes realizaban alianzas con los *curacas* y

---

4. Ver James Lockhart, *El mundo hispano peruano, 1532-1560*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982; p. 292.

5. Claudio Veliz, *La tradición centralista en América Latina*. Barcelona: Crítica, 1984; p. 19.

6. Véase sobre el partido de los encomenderos y el papel auxiliar y subordinado de los indígenas en su enfrentamiento con la corona, el trabajo de Carlos S. Assadourian, *Transiciones hacia el sistema colonial andino*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y El Colegio de México, 1994; especialmente capítulos 4 y 5. También Steve J. Stern, *Los pueblos indígenas del Perú y el desafío de la conquista española*. Madrid: Alianza América, 1986; cap. 2.

8 solían delegar en ellos parte de sus funciones. Los curacas importantes pactaban directamente con los propios corregidores.<sup>7</sup>

Los corregidores venían a ser una pieza clave en la estructura burocrática centralista. Ellos gobernaban en nombre del rey (de donde les venía el nombre) y monopolizaban las funciones de aplicación de justicia, gobierno interior y recaudación fiscal. En este sentido vinieron a cumplir el papel que hubieran querido para sí los encomenderos, quienes en los debates y batallas de mediados del XVI, reclamaban precisamente que, además de su derecho a recaudar un tributo de la población conquistada, pudiesen también administrar justicia en ella (tener «alta vara en justicia civil y criminal») y, en suma, «gobernar» ahí sin la injerencia de otros funcionarios del rey. Su triunfo hubiera creado linajes o aristocracias locales; su derrota, en cambio, dio paso al modelo regalista o de despotismo estatal. En este enfrentamiento, los indios, a fin de librarse del vasallaje a un señor militar presente, se entregaron a los brazos de un rey lejano; tal vez pensando que la distancia haría de ese dominio, uno más bien laxo y tal vez ausente.

Los únicos espacios abiertos a la comunidad civil fueron los cabildos, organizados por el propio Estado colonial, tanto en las ciudades de españoles como en los pueblos de indios. Aparentemente estas instituciones no alcanzaron, sin embargo, gravitación, y en el caso de los pueblos de indios, casi no funcionaron; probablemente por estar en competencia con las antiguas instituciones prehispánicas de los curacazgos.<sup>8</sup>

Con el modelo centralista estatal colaboró finalmente la manera como se organizó la economía, sobre todo en los sectores de mayores tasas de beneficios, como la minería y el comercio. La necesidad de trabajadores, insumos y capital fueron atendidas en una parte importante por medio de asignaciones decididas por la burocracia colonial. Dado que no había un mercado de donde surtirse de mano de obra, se diseñó la *mita*, mediante la cual el Estado satisfacía las necesidades laborales de los empresarios mineros con indígenas forzados rotativamente a enrolarse en el trabajo. De manera similar se procedió con el abastecimiento de otros ingredientes importantes, como el azogue, la pólvora o la ferretería: eran surtidos por una red de oficinas estatales instaurada en el virreinato. El comercio se vio asimismo penetrado por disposiciones estatales que concedían monopolios y permisos «regios» de acuerdo a lógicas políticas o de relaciones personales. El éxito o el infortunio de un empresario pendía así, por lo menos en una parte importante, de las decisiones del poder burocrático.

Este centralismo fundador en la temprana época colonial, no tuvo un correlato demográfico ni económico. Hacia 1600 era Potosí, y no Lima, capital del virreino, la ciudad más poblada; el puerto de Arica era tan importante como el del Callao, y la mayor parte del Producto Bruto Interno se producía seguramente en las regiones del interior y no en la costa central.

De otra parte, los elevados costos de transporte servían de protección natural a las economías regionales. Fue gracias a ello que la economía minera pudo montar una red de polos productivos alrededor de los principales campamentos. Productos agrícolas y alimenticios, como tubérculos, cereales y carne, debían ser provistos dentro de cada región, ya que el costo del transporte habría vuelto impensable su transporte de una región a otra; lo

7. Véase el clásico trabajo de Guillermo Lohmann, reciente y justamente reeditado: *El corregidor de indios en el Perú bajo los Austrias*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001; p. 53 y cap. XV. Sobre los curacas, revisar Luis Glave, *Trajinantes. Caminos indígenas en la sociedad colonial; siglos XVI/XVII*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario, 1989; especialmente cap. VI, así como Franklin Pease, *Curacas, reciprocidad y riqueza*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1992; cap. VI.

8. Véase Lohmann, *El corregidor de indios*; pp. 445-446.

mismo, aunque de forma más suavizada, ocurría con la ropa y los demás bienes textiles (mantel, sábanas, cortinas), el mobiliario doméstico y otro tipo de bienes que animaban la economía.<sup>9</sup>

Desde las primeras décadas del siglo XVII, y por el lapso de aproximadamente un siglo, prevaleció en el país, sin embargo, una suerte de descentralismo «de facto». En su obra ya citada, Claudio Véliz señaló que la tradición centralista instalada en América Latina fue tan fuerte, que los momentos de descentralización fueron provocados más por las fallas o crisis en los centros dominantes, antes que por iniciativas de las regiones subordinadas. Esto podría aplicarse para el Perú del siglo XVII. Una secuela de derrotas frente a los ingleses primero, y luego en la prolongada guerra de los treinta años (1618-1648), hizo que la península ibérica no pudiese surtir a América, ni de burócratas suficientes, ni de las mercaderías demandadas por la élite. Como consecuencia, los criollos comenzaron a infiltrarse en los cargos de la administración local, así como a sustituir con producción local los bienes que resultaba demasiado costoso importar desde España. El acceso de los colonos a los puestos burocráticos de Oidores y corregidores también se produjo por el sistema de venta de los cargos de corregidores, practicado por la corona hispana desde finales del siglo XVII como un paliativo a sus necesidades fiscales.<sup>10</sup> Quienes compraron estos cargos solieron ser criollos prósperos, con intereses comerciales sobre determinadas regiones. La pérdida de soberanía por parte del Estado central, resultaba así una consecuencia de su debilidad económica; de otra parte, a la élite civil se le ofrecía una vía para participar en el gobierno, a cambio de su colaboración económica. Por otro lado, las investigaciones acerca de la historia económica colonial, han detectado que en el siglo XVII el virreinato peruano se hizo autosuficiente en materia de alimentos y bienes como vinos, aceites, jabones y textiles bastos, lo que provocó, naturalmente, un repliegue del comercio con la metrópoli.<sup>11</sup>

Aunque la cronología de este momento descentralizador permite seguir la tesis de Véliz, de que éste se produce porque el centro deja de apretar y no porque la periferia quiera liberarse, es necesario también remarcar que la relativa descentralización del virreino peruano del siglo XVII, se fundaba en la autonomía fiscal del país. Cada provincia pagaba su propia burocracia; lo que hoy llamaríamos «servicios públicos», virtualmente no existían, o estaban a cargo de instituciones como la Iglesia, que tenían su propio aparato de ingresos. Asimismo, fue un factor presente lo que Kenneth Andrien ha llamado «la gradual integración entre las economías española e indígena a comienzos del siglo XVII».<sup>12</sup> Una vez que ambas «repúblicas» pudieron establecer relaciones al margen del Estado, debilitaron uno de los pilares del centralismo anterior. Fue así que a finales del siglo XVII la mita se desmoronó a niveles de menos de un tercio de un siglo atrás, y que los comerciantes privados comenzaron a financiar a los empresarios mineros. Ello ocurría gracias a que la mano de obra indígena libre, que se contrataba voluntariamente (los indios «mingas») había crecido, y que por la propia necesidad de pagar el tributo fijado en moneda, la economía indígena acudía a los mercados a vender

---

9. Véase al respecto Carlos Sempat Assadourian, caps. III y IV de *El sistema de la economía colonial*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1982.

10. Véase Lohmann, *El corregidor de indios*; pp. 166 y ss.

11. Véase, entre otros trabajos, el de Margarita Suárez, *Comercio y fraude en el Perú colonial. Las estrategias mercantiles de un banquero*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Banco Central de Reserva del Perú, 1995; cap. 1.

12. Kenneth Andrien, «El corregidor de indios, la corrupción y el estado virreinal en Perú (1580-1630)». En *Revista de Historia Económica* IV, 3. Madrid: 1986; p. 514.

10 sus excedentes.<sup>13</sup> Algunas investigaciones han detectado, por ejemplo, que los negocios entre corregidores y caciques indígenas eran frecuentes, y se daban al margen del Estado.<sup>14</sup>

## RECENTRALIZACION BAJO LOS BORBONES

En cualquier caso, este período descentralista se cerrará con el arribo de la política borbónica hacia 1750. Las *Noticias secretas de América* de Antonio de Ulloa y Jorge Juan resultaron un informe lapidador contra los vicios de la autonomía en los territorios coloniales.<sup>15</sup> Los abusos contra los indios, como contra los intereses del rey, los desórdenes y la corrupción, tenían sus mejores cartas entre los funcionarios y personajes criollos, y los corregidores resultaban el emblema del mal gobierno. El diagnóstico de estos informantes, finalmente recogido por la propia administración central en la península ibérica, era que para mejorar las cosas en las colonias, tanto para la suerte de España como para la de las propias colonias, lo primero que debía hacerse era remover a las autoridades locales y reemplazarlas, como en el siglo XVI, por funcionarios peninsulares nombrados por el rey. Fue así que se expulsó a los jesuitas (1767), se anuló el sistema de repartos de mercancías por los corregidores (1781) y se canceló a estas mismas autoridades, introduciéndose en su lugar el sistema de Intendentes y Subdelegados (1784). Estábamos frente a un nuevo centralismo: el borbónico.

La reforma de 1784 creó siete intendencias en el Perú y 52 «partidos» (véase mapa). En 1796 se agregó una octava intendencia (Puno), que en los veinte años anteriores había pertenecido al virreinato del Río de la Plata. Ciertamente, no deja de sorprendernos hoy la facilidad con que la administración colonial creaba y recreaba las divisiones territoriales en el virreinato: tal intendencia pasaba de aquí para allá, las antiguas circunscripciones desaparecían y se creaban otras nuevas. No es que no hubiera ninguna resistencia local a tales acciones (la rebelión de Túpac Amaru II, pidiendo, entre otras cosas, la creación de una Audiencia en el Cuzco, es un ejemplo de reacción local), pero es claro que era «el centro» quien creaba las regiones, y no éstas las que imponían «su realidad» al centro.<sup>16</sup>

13. Sobre la mita, ver Ignacio González Casasnovas, *Las dudas de la corona. La política de repartimientos para la minería de Potosí (1680-1732)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2000; sobre los comerciantes: Margarita Suárez, *Desafíos transatlánticos. Mercaderes, banqueros y el estado en el Perú virreinal, 1600-1700*. Lima: Fondo de Cultura Económica, Instituto Francés de Estudios Andinos y Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001.

14. Véase Luis M. Glave, *Trajinantes*, y Franklin Pease, *Curacas*. Para el caso de la región alto peruana, es útil: Laura Escobari de Querejazu, *Caciques, yanaconas y extravagantes. La sociedad colonial en Charcas, s. XVI/XVIII*. La Paz: Plural y Embajada de España en Bolivia, 2001.

15. Las *Noticias secretas de América* fueron redactadas en 1747, siendo su verdadero título, como lo aclara Miguel Molina Martínez en *Antonio de Ulloa, Noticias americanas* (Granada: Universidad de Granada, 1992), «Discurso y reflexiones políticas sobre el estado presente de los reinos del Perú. Su gobierno, régimen particular de aquellos habitantes y abusos que se han cometido en uno y otro». Permanecieron inéditas hasta que el editor David Barry las publicó en Londres en 1826, dándole un título más comercial, con el que hoy son universalmente conocidas.

16. Se ha detectado en el caso del Cuzco, la defensa de ciertos intereses regionales a finales de la época colonial. Véase José Tamayo Herrera, «Un precursor de la historia regional» (que resultó ser el sacerdote Ignacio de Castro y su «Relación del Cuzco» de 1795), en *Allpanchis* N° 13. Cuzco: Instituto de Pastoral Andina, 1979; pp. 9-17.

*Mapa de las intendencias al terminar el Virreinato*

11



Fuente: *Gobierno y Sociedad en el Perú Colonial: El Régimen de las Intendencias, 1784-1814* de John R. Fisher

Los intendentes centralizaron en sus manos las funciones de gobierno, defensa y «hacienda». El sistema de venta de cargos fue cancelado, a la vez que los impuestos pasaron a recaudarse bajo el sistema de «administración directa» y ya no por el de rematistas particulares. Aunque es difícil evaluar el desempeño de este programa centralizador, los indicadores demográficos, de comercio y de recaudación fiscal, permiten señalar que fue exitoso: la población, hacia 1800, doblaba la de un siglo atrás, poniendo definitivo fin al severo declive demográfico iniciado con la Conquista, el comercio exterior peruano se recuperó, sobre la base de las exportaciones de plata y algunos productos agrícolas como cascarilla, cacao, tabaco y azúcar, y de importaciones de telas, cera, papel y ferretería, y los ingresos fiscales, de menos de dos millones de pesos anuales hasta 1770, superaron los cinco millones, treinta años después.<sup>17</sup>

17. Véase John Fisher, *El Perú borbónico, 1750-1824*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2000; cap. 3; asimismo el artículo de Alfonso Quiroz, «Consecuencias económicas y financieras de la independencia en el Perú». En Leandro Prados y Samuel Amaral (eds.), *La independencia americana: consecuencias económicas*. Madrid: Alianza Universidad, 1993; y mi trabajo «La transición fiscal entre la Colonia y la República», en el libro compilado por Scarlett O'Phelan, *La independencia del Perú. De los borbones a Bolívar*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto Riva Agüero, 2001; pp. 197-235.

Los descontentos, desde luego, eran los criollos de las principales ciudades, puesto que habían sido desalojados de los puestos de poder, y tenían que pagar cargas fiscales mayores (la alcabala o impuesto a la compraventa, por ejemplo, se elevó del 2% al 6 %); con los indígenas también hubo mayores exigencias, poniéndose menos contemplación en las solicitudes de exoneraciones tributarias que hasta entonces habían sido concedidas con cierta largueza. Con el probable propósito de poner una válvula de escape a ese descontento es que la administración borbónica creó instituciones como las Diputaciones de Minería y de Comercio, y promovió asociaciones de «Amantes del País», como espacios para los criollos y que pudieran ser utilizados por ellos como instancias de representación de sus intereses. En cualquier caso, se trataba de asociaciones de tipo más bien gremial que de interés territorial, aunque pudieron incluir también demandas regionales.

La «densidad» social y económica de países como el Perú, se puso en discusión en los debates de las Cortes de Cádiz entre 1809 y 1812 (una suerte de paréntesis descentralista, a raíz de la crisis ibérica desatada por la invasión francesa de 1808, y que tuvo a las «Juntas de Gobierno» como instancia emblemática). La opinión de los representantes peninsulares es que esos territorios ultramarinos carecían de la entidad suficiente como para tener la misma relación entre cantidad de población y número de representantes que las provincias españolas. En otras palabras: el centro contaba políticamente más que la periferia y la composición de las Cortes debía reflejar esa diferencia. Los americanos rechazaron semejante juicio, pero la polémica fue zanjada de la peor manera por el restituido monarca Fernando VII, quien clausuró las Cortes y decretó el retorno del absolutismo borbón. Los americanos optaron entonces por la secesión del imperio español, lo que en efecto consiguieron, tras algunos años de guerra, alrededor de 1820.

Con la perspectiva de casi dos siglos, podemos decir que resultaba imposible contener un imperio tan vasto y diverso, como el español de inicios del siglo XIX, dentro de un orden constitucional de tipo liberal democrático, que reclamaba una mayor igualdad entre la población. El intento no hizo sino explotar el imperio en pedazos. Cada virreinato y a veces cada Audiencia, y aún jurisdicciones menores, se separó y trató de repetir en menor escala el reto de Cádiz: construir un orden constitucional y liberal en medio de poblaciones sin tradiciones cívicas y enormemente diferenciadas en sus regímenes económicos y tradiciones culturales. Desde luego, ya sin monarca, porque carecíamos de linajes reales (los de origen prehispánico eran dudosos y temporalmente demasiado remotos para gozar de debida legitimidad), pero inventamos Presidentes casi con los poderes de las monarquías absolutas, española, azteca o inca.

## **CUANDO LIMA ERA POBRE Y LAS PROVINCIAS RICAS**

La independencia en el Perú abrió paso a un período descentralista en la medida en que, producida la ruptura con España, Lima, la capital del virreinato, perdió legitimidad como cabeza organizativa. Quedaba reducida a haber sido la sede de un régimen ahora percibido como tiránico y opresor. Podría haberla rehabilitado el cumplimiento de un papel protagónico en la lucha por la independencia: haberse transformado de ser la cabeza del mal, en la caudilla de la insurrección, como el hijo bueno de un rey malo, pero ciertamente no jugó ese papel.

Los últimos años de la administración virreinal (1821-1824) los desarrolló el virrey La Serna en el Cuzco, ciudad que tanto por este hecho, como por su aura histórica de

antigua capital de los Incas, también podía aspirar a convertirse en el nuevo centro del país. Trujillo, en el norte, y Arequipa, en el sur, eran otras ciudades con elites importantes, rivales de las de Lima. Demográficamente, la ciudad mayor era Lima, con 64 mil habitantes de acuerdo al censo de 1812 (seguían Arequipa y Cuzco, con 38 mil y 32 mil, respectivamente: véase cuadro). La élite blanca era más numerosa, sin embargo, en Arequipa; seguida del Cuzco. Siendo esta población la que reunía las dotes de ilustración, liderazgo y poder económico necesarios para aspirar a un rol dirigente, se veían así favorecidas por la composición étnica de su población. En todo caso, ninguna de estas ciudades se alzó como una clara caudillo en la gesta emancipatoria (tal vez fue Trujillo la que mostró un más claro temple patriota, pero demográficamente era la más débil, así como la más excéntrica territorialmente una vez que se consolidó la anexión de Guayaquil a la Gran Colombia), de modo que pudiera enrostrar a Lima su conducta *fidelista* con la corona española, y catapultara a sus elites como conductoras legítimas del nuevo orden independiente.

Cuadro 1  
*Población de las principales ciudades del virreinato peruano en 1812*

Ciudad*	Población «española»	Población total
Lima	18,219	63,809
Cuzco	16,122	32,419
Arequipa	22,687	38,478
Trujillo	1,434	13,503
Huamanga	169	26,964
Todo el virreinato	178,025	1.509,551

\* Se ha considerado la población del Partido del «Cercado», que puede ser más amplia que la de la ciudad propiamente dicha, pero puede servirnos de referencia.

Fuente: Elaborado a partir de *La emancipación en sus textos*. Vol. I: *El estado del Perú*. Selección de José Agustín de La Puente Candamo. Lima: Instituto Riva Agüero, 1959; pp. 12-16

Ya libres e independientes, la propia entidad territorial del Perú se ponía a prueba: las regiones fronterizas hesitaron respecto de sus filiciaciones, caso de Guayaquil, Jaén o Puno. La creación de Bolivia, el antiguo «Alto Perú», como un nuevo país, en 1825, aumentó la confusión y las opciones que tenían por delante regiones como Puno, el Cuzco y la misma Arequipa. Evidentemente, competir por la centralidad política con La Paz o Sucre, podía ser mucho más fácil para ellas que competir con una ciudad-puerto como Lima. ¿No resultaba atractiva entonces la integración con la flamante república altiplánica, con la que después de todo había un fluido comercio y un sinfín de parentescos culturales y étnicos? Otra opción para las ciudades del sur andino peruano, era restaurar la unidad política entre el Bajo y el Alto Perú, corrigiendo la secesión de 1776, cuando se creó el virreinato del Río de La Plata. El volumen demográfico y territorial del Alto Perú hubiera presionado entonces por un desplazamiento del centro político, desde Lima hacia ciudades como el Cuzco o Arequipa.

Tales fueron las alternativas que se jugaron entre 1825 y 1842, cuando la posibilidad de una confederación Perú Boliviana llegó a ser una (efímera) realidad. Caudillos como Agustín Gamarra y Antonio Gutiérrez de la Fuente, representaban los intereses de las elites cuzqueña y arequipeña, en la disputa con Lima por la descentralización. El funcionamiento de la Confederación (con capital en Lima) entre 1836 y 1839 representó el punto más alto del péndulo descentralista en la postindependencia.











































