

I

IDEALES DEMOCRATICOS, REALIDADES AUTORITARIAS
Autoridades políticas locales y descentralización en el Perú a finales del siglo XIX

Carlos Contreras

DOCUMENTO DE TRABAJO N°113

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Documento de trabajo N°113 Serie: Historia 19

IDEALES DEMOCRATICOS,
REALIDADES AUTORITARIAS

*Autoridades políticas locales y
descentralización en el Perú a finales del siglo XIX*

Carlos Contreras

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 113

Serie: Historia 19

Esta publicación se realiza en el marco del convenio de intercambio, colaboración e investigación académica establecido entre el Instituto de Estudios Peruanos y el Japan Center for Area Studies.

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urtega 694, Lima 11.
Teléfono 332-6194/ 424-4856
Fax (51 1) 332-6173
E-mail: iepedit@iep.org.pe

ISSN 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)
ISSN1022-0402 (Serie Historia)

Impreso en el Perú
Febrero del 2001
200 ejemplares

Hecho el depósito legal: 1501132001-0381

CONTRERAS, Carlos

Ideales democráticos, realidades autoritarias Políticas locales y descentralización en el Perú a finales del siglo XIX.-- Lima: IEP, 2001
(Documento de trabajo, 113. Serie Historia 19)

HISTORIA/DESCENTRALIZACIÓN FISCAL/ POLITICA FISCAL/
POLITICA GUBERNAMENTAL/ AUTORIDADES NACIONALES/
GOBIERNO LOCAL/ SIGLO XIX/ SIGLO XX/ PERU

WD/01.04.03/H/19

CONTENIDO

1.	LAS AUTORIDADES POLÍTICAS LOCALES	5
2.	LOS APODERADOS FISCALES	11
3.	EL RETORNO DE LOS SUB PREFECTOS	21
4.	LAS JUNTAS EN ACCIÓN Y LA REVOLUCIÓN DE 1895	30
5.	REFLEXIONES FINALES	35
	ANEXO	39
	BIBLIOGRAFÍA CITADA	41

Dentro de las grandes transformaciones que sacudieron al Perú tras el colapso de su derrota en la guerra con Chile (1879-1883), una muy importante fue la descentralización fiscal, guiada por el propósito de conseguir el autosostenimiento de las circunscripciones territoriales, como base de una posterior autonomía política. Su aplicación comprometió cambios significativos en la naturaleza de las autoridades locales y en la forma como se relacionaban con la población civil. La reforma intentó primero separar la función político administrativa, de la económico tributaria, introduciendo a lo largo y ancho del país la figura de funcionarios fiscales distintos a las tradicionales autoridades políticas. Pero en el marco de sociedades regionales aisladas y tradicionales, y convulsionadas, además, por la experiencia de una guerra reciente, el sofisticado y progresista experimento no tuvo resultados ni fáciles ni felices. El corolario de este fracaso fue la guerra civil y la revolución de 1894-95, cuya interpretación por la historiografía es discutida al final de este trabajo.

5

En las páginas que siguen me propongo: 1. describir la reforma que se propuso la separación de funciones de gobierno en el interior, entre varias autoridades *especializadas*; 2. analizar los problemas que enfrentó esta reforma en su aplicación y las razones de su fracaso; y 3. presentar el desenlace de este proceso; es decir: la reacción del gobierno frente al fracaso del proyecto inicial y el nuevo acomodo resultante.

1. LAS AUTORIDADES POLITICAS LOCALES

Desde los inicios de su vida independiente hasta finales del siglo XIX los Prefectos fueron en el Perú, a la vez que autoridades políticas, los jefes fiscales de sus departamentos. Constituida la República en 1823, ésta había sido dividida en *Departamentos* (herederos de las *Intendencias* coloniales), los que a su vez se partían en *Provincias* (herederas de los *Partidos*), y éstas en *Distritos*; todo ello dentro de una organización centralista heredada del reformismo borbónico. Prefectos, Subprefectos y Gobernadores fueron designados como autoridades políticas representantes del gobierno nacional en los departamentos, provincias y distritos, respectivamente. Los dos primeros

eran cargos nombrados directamente por el Poder Ejecutivo, centralizado en la capital, mientras los Gobernadores lo eran por el Prefecto del departamento correspondiente.¹

El artículo 73 de la Ley de Organización Interior de la República de 1857 señalaba que en los prefectos "reside la intendencia económica de la hacienda pública de sus respectivos departamentos", lo que en cristiano significaba que eran los responsables de las cuentas fiscales, tanto en sus ingresos, cuanto en sus gastos.² Ello implicaba que debían organizar la recaudación de los tributos establecidos por las leyes nacionales y hacer verificar los pagos correspondientes a las planillas de los empleados públicos locales y las obras de caminos o infraestructura de carácter público que se emprendieran. Entre finales del siglo XIX e inicios del XX los prefectos y su cadena de mando perdieron, sin embargo, esta competencia, lo que seguramente melló su poder efectivo en las sociedades del interior.

En efecto, la facultad de gravar o desgravar con tributos a los habitantes de un país es una de las tareas más propias y características de un gobernante; como también lo es la facultad de decidir la empresa de tal o cual obra pública. En la medida en que prefectos, subprefectos y gobernadores (a quienes llamaremos en adelante: las *autoridades políticas locales*) mantuvieron, junto con la administración propiamente política de sus territorios, el gobierno (o "intendencia") fiscal, contaban con las bases para concentrar una gran dosis de poder, hasta el punto de constituirse prácticamente en "Gobernadores estatales" de lo que sería una república descentralizada, en la cual es la población de las divisiones territoriales quien elige a sus autoridades.

6

Sin embargo, como pasaremos a ver, esta concentración del poder resultaba solamente teórica, porque en la práctica los recursos fiscales que podían recaudarse en el interior eran francamente magros, y las fuerzas policiales a disposición de la autoridad, escasas y mal armadas. Ello, a su vez, obedecía al pobre grado de desarrollo económico, pero también a problemas de la organización social del interior del país.

El prefecto era el Intendente de la hacienda pública, pero eran los subprefectos de cada provincia los encargados de realizar la cobranza de las contribuciones. Realizaban esta tarea con el auxilio de los Gobernadores en

1. Los Gobernadores podían contar con Tenientes Gobernadores en los "anexos" o caseríos del distrito. Estos eran nombrados por el subprefecto de la provincia, a propuesta de una "terna" de nombres hecha por el Gobernador. Los Gobernadores eran también nombrados a partir de una terna, elaborada en este caso por el subprefecto.

2. Ricardo Aranda, *La Constitución del Perú de 1860, con sus reformas hasta 1893*. Lima: 1893; pp. 73-87.

sus respectivos distritos, o con el de recaudadores específicamente designados. Como era por sus manos por las que pasaba el dinero, los subprefectos estaban obligados a empozar una "fianza" en el Tesoro público, por el valor de un semestre de contribuciones a recaudar en su provincia. Una de las razones por las que en los años finales del siglo XIX se justificó el desplazamiento de los subprefectos de la labor de recaudación, fue porque la necesidad de presentar fiadores, los volvía dependientes de los poderosos comerciantes o hacendados locales, quienes eran los únicos en capacidad de otorgar las fianzas. Esta forzada vinculación les restaba independencia para sus decisiones y actos de gobierno.

Entre 1857 (año en que se expide la Ley de Organización Interior) y 1880 los tributos que debían cobrar los subprefectos fueron escasos, hasta ser casi simbólicos. En los años de 1860-1863, por ejemplo, cuando el presupuesto de la república alcanzaba cifras de alrededor de veinte a veintitrés millones de soles, las contribuciones que debían recoger las autoridades políticas locales en todos los departamentos del país montaban todas, sólo 156,572 soles; es decir, menos del uno por ciento del presupuesto nacional. Si separamos el departamento de Lima, no llegaba a cien mil soles lo que debían recaudar.³ Hasta 1880 la renta que dejaba al Estado la exportación de guano y salitre, sobre los que tenía un control monopólico, promovió esta exigüidad de las contribuciones.

Recuérdese que desde 1855 estaba abolida la contribución de indígenas y castas, quedando en pie sólo las contribuciones sobre la propiedad territorial (Predios Rústicos y Urbanos), que afectaban a la clase propietaria, constituida por población blanca y mestiza, la de Patentes e Industrias, que afectaba las ganancias de los comerciantes y artesanos, y la Eclesiástica, que gravaba a la iglesia y apenas reunía cinco mil soles anuales.⁴ Estas *contribuciones* venían a ser los únicos impuestos *directos* de la nación, en el sentido de que significaban la entrega del ciudadano al Estado de una parte de sus ganancias derivadas de la tenencia de una propiedad, o del ejercicio del comercio o la industria.

7

Dada la escasa supervisión del cobro de estas contribuciones, lo que seguramente tenía que ver con su pequeño monto, no es fácil hallar fuentes cuantitativas acerca de su recaudación efectiva y de los problemas que las autoridades locales tuvieron para levantarlas. Algunos trabajos traslucen

3. Cifras tomadas de José Manuel Rodríguez, *Estudios económico financieros y ojeada sobre la hacienda pública del Perú y la necesidad de su reforma*. Lima: 1895; p.250.

4. La contribución eclesiástica era cobrada sobre la renta de los "beneficios curados" y de los "simples", que no sean rentados por la nación, siempre y cuando montaran más de 200 soles anuales.

incluso la impresión de que los subprefectos y gobernadores no sólo llegaban a cobrar lo que era su deber, sino que se extralimitaban cobrando sumas mayores, o correspondientes a impuestos ya abolidos, como era el caso de la contribución de indígenas.⁵ Estas prácticas ilegales, nacidas del desconocimiento de las leyes y derechos por parte de los campesinos del interior, y de la angurria de las autoridades locales y su poco control, fueron conocidas en la época bajo el término de "exacciones".

Esporádicamente llegó a reimplantarse algún tipo de impuesto de capitación, como durante la dictadura de Mariano I. Prado de 1865-67 (la "contribución del jornal"), o durante el gobierno de Manuel Pardo de 1872-76 (la "contribución de escuelas"), pero, o no llegaron a ser aplicadas en su totalidad, o fueron confiadas, como en el caso de la contribución de escuelas de Pardo, a los consejos municipales, junto con las demás contribuciones.⁶

En 1879 los problemas financieros derivados de la guerra con Chile llevaron a la elevación del cuatro, al cinco por ciento anual, de las contribuciones sobre las rentas líquidas dejadas por la propiedad y/o las actividades económicas, y a la reinstauración de una capitación universal, bautizada con el nombre de "contribución personal". Hundido el monitor "Huáscar" en el combate de Angamos de la campaña naval, la tasa de las contribuciones se elevó en el mes de noviembre, aún más: hasta 10%. Esta última medida, sin embargo, parece que no llegó a aplicarse, debido al desorden interno y la invasión del ejército chileno, que sobrevinieron al poco. El torbellino de la guerra se prolongó hasta 1885 inclusive, si sumamos al conflicto con Chile el corolario de la guerra civil entre los generales Iglesias y Cáceres. Las contribuciones en ese lapso se recaudaron poco y mal, sin ningún control ni medida. La ocupación del ejército chileno se limitó a Lima y algunas ciudades de la costa, mientras que el interior permanecía en manos de caudillos locales sin la supervisión de ningún Estado central.

5. Así, véase los artículos de Christine Hünefeldt para Puno ("Poder y contribuciones: Puno, 1825-1845". En *Revista Andina* # 14. Cuzco: Bartolomé de Las Casas, 1989), y de Nelson Manrique para la sierra sur en general: *Yawar Mayu. Sociedades terratenientes serranas, 1879-1910*. Lima: DESCO-IFEA, 1988. Sobre el tributo en la región del Cuzco, puede consultarse Víctor Peralta, *En pos del tributo. Burocracia estatal, elite regional y comunidades indígenas en el Cuzco rural (1826-1854)*. Cuzco: Bartolomé de Las Casas, 1991 y Charles Walker, *De Túpac Amaru a Gamarra. Cuzco y la formación del Perú republicano 1780-1840*. Cuzco: Bartolomé de Las Casas, 1999.

6. Manuel Pardo ensayó una primera descentralización administrativa y fiscal en 1873, traspasando a los Consejos Departamentales y provinciales la recaudación y el goce de dos tercios de las contribuciones. Véase Pedro Dávalos, *La primera centuria. Causas geográficas, políticas y económicas que han detenido el progreso moral y material del Perú en el primer siglo de su vida independiente*. Lima; 1919-1926; 4 vols.

De este modo podemos ver que durante el período 1855-1885 las autoridades locales, si bien, junto con la competencia política y de orden interno, tuvieron la responsabilidad fiscal de sus territorios, ya carecieron de control, o ya los impuestos que recaudaban eran de poco significado.

La Paz de Ancón (1883), que puso a fin a la guerra con Chile, determinó la pérdida del guano y el salitre, los fertilizantes que durante treinta años habían sustentado el modelo patrimonial de la hacienda pública peruana. El sistema fiscal debió reorganizarse a fin de enfrentar la nueva y dura situación. Las Contribuciones se mantuvieron en el nivel de 5% sobre la renta líquida, pero con la idea de que nuevas *Matrículas* (padrones o listas de contribución, con la identificación del contribuyente, avalúo de sus negocios y determinación del impuesto a pagar) actualizarían los tributos a niveles sustancialmente mayores.⁷ Estas serían elaboradas, ya no como en el pasado, por Juntas locales integradas por los principales comerciantes y contribuyentes de la localidad, obviamente interesados en subvaluar las propiedades y las ganancias, sino por *Apoderados Fiscales* que recibirían un "premio" proporcional a la cantidad en que elevaran las contribuciones de la matrícula.⁸ Asimismo, se reglamentó la Contribución Personal, haciéndola extensiva a todos los varones de 21 a 60 años que no tuvieran impedimentos físicos ni mentales para el trabajo.⁹ Este impuesto fue fijado en dos soles anuales para la región de la sierra, y cuatro para la de la costa, pagaderos en dos semestres, conocidos como de "San Juan" (24 de junio) y "Navidad" (24 de diciembre).

-
7. Un claro ejemplo del espíritu de esta reforma fue la magnitud en que creció la contribución de predios urbanos en la ciudad de Lima. En 1880 fue de 153,000 soles billete, que al cambio de 3.50 por soles de plata, era igual a 43,712 soles. La nueva matrícula de 1888 se elevó a 140,298 soles de plata. *El Comercio*. Lima, 14 de febrero de 1888.
 8. Existía un mecanismo por el cual el contribuyente podía reclamar por lo que consideraba un gravamen excesivo. El periódico *El Comercio* de Lima (14 de febrero de 1888), que representaba los intereses de la clase propietaria, criticó el sistema de incentivos a los Apoderados, que llevaba al abuso del contribuyente. Los Apoderados Fiscales fueron reclutados entre el ex personal del Ministerio de Hacienda. A finales de 1884 el gobierno de Iglesias, a través de su Ministro de Hacienda, Manuel Galup, emitió la resolución por la que se confiaba a Apoderados Fiscales permanentes la preparación de las matrículas. Véase Pedro E. Dancuart y José M. Rodríguez, *Anales de la hacienda pública del Perú*. Lima: 1902-1921; 24 ts.; t. XVI, p.297a.
 9. No es muy conocido si la Contribución Personal decretada en diciembre de 1879 llegó a ser cobrada efectivamente entre 1880 y 1886. Las fuentes disponibles de 1886 en adelante dan a entender más bien, que no fue cobrada, o lo fue por aventureros que luego escaparon con lo recaudado. Un ejemplo de esto último fue referido por el embajador de Estados Unidos en el Perú, Charles Buck, en un reporte de 1886: por los años de la guerra con los chilenos, un sujeto apellidado Terry se presentó en los pueblos del callejón de Huaylas, recogiendo contribuciones de todo tipo, simulando ser un funcionario fiscal. Luego huyó al Brasil con el dinero, aunque, al parecer había regresado después, y en el momento vivía en Lima con toda tranquilidad. MP7157. T52.

Como resultado de la reforma fiscal, las contribuciones departamentales, que en los años de 1860 no llegaban a los 200 mil soles, sumaron para el Presupuesto del bienio 1887-1888 la cantidad de 1.8 millones de soles para 1887 y de dos millones para el siguiente año. Ello representaba casi una cuarta parte del presupuesto nacional, fijado para dicho bienio en 8.1 millones de soles anuales. 10

Esa reforma se enmarcó dentro del nuevo programa de Descentralización fiscal introducido por el régimen de Andrés Cáceres a finales de 1886.¹¹ Este programa creó Juntas Departamentales que vigilaban las cuentas fiscales del departamento. El Prefecto era quien presidía la Junta, y junto con el Tesorero departamental eran quienes realmente administraban tales cuentas. De esta guisa, el Ejecutivo trataba de mantener un importante margen de control de estos organismos "descentralizados". El Tesoro departamental (nombre con que se rebautizó las antiguas Cajas Fiscales de cada departamento) pasaba a concentrar los ingresos cobrados en el territorio departamental, tanto los destinados al tesoro nacional (salvo las aduanas, que tenían su propia Intendencia), como los que la Ley de descentralización fiscal había considerado destinados al presupuesto del propio departamento.

10

Trazado tan bello plan venía ahora, como en la fábula, la pregunta de quién le ponía el cascabel al gato, lo que en este caso significaba decidir quién cobraba las contribuciones, fueran las nacionales o las departamentales, y sobre todo éstas, que eran las de más ardua recaudación dado su carácter de impuestos *directos*. Si las Juntas eran organismos de vigilancia, no cabía que cumplieren funciones de recaudación. La fuerza de la costumbre planteaba, claro, que de la recaudación se hiciesen cargo las autoridades políticas, ya que seguramente se recordaba que hasta la Ley de Municipalidades de 1873, y en verdad hasta la propia guerra del salitre, ellas eran quienes habían corrido con la cobranza. La identificación: autoridad política = cobrador de tributos, venía de muchos siglos atrás, desde el tiempo de los corregidores, y en un país donde la tradición gozaba de tanta fuerza, para qué introducir novedad en la materia. Las autoridades políticas, además, eran quienes disponían directamente de la fuerza pública: gendarmes y policías, para respaldar la acción de la cobranza.

Sin embargo, en esa coyuntura de los años finales del siglo XIX, comenzaron a abrirse paso ideas exóticas y progresistas, como la de separar la función

10. Rodríguez, *Estudios económico financieros...*

11. Sobre la descentralización fiscal, véase nuestro trabajo "La descentralización fiscal en el Perú después de la guerra con Chile, 1886-1895". En *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad* 67/68. Zamora: El Colegio de Michoacán, 1996.

de administración política que tenían los prefectos, subprefectos y gobernadores, de la de recaudación fiscal. El argumento para ello eran los abusos ("exacciones") que habían ocurrido en el pasado al amparo de concentrar en una misma mano el poder de gobernar y el de cobrar. En el debate sobre la ley de descentralización fiscal de 1886 el diputado Patiño Zamudio representó este punto de vista cuando proclamó que:

*"Cuando se trate de recaudar las contribuciones personales, es necesario que el Gobierno nombre los empleados respectivos con este objeto; porque, de lo contrario, una amarga experiencia ha hecho conocer á todos los pueblos que la presencia de los subprefectos con la autoridad de recaudador, produce la misma impresión como decía Mirabeau, que un gabilán (sic) en un gallinero."*¹²

No es muy clara cuál fue la alineación de las fuerzas políticas y sociales frente a este debate. Vale decir, quiénes defendían que la recaudación quedase en manos de las autoridades políticas y quiénes clamaban por separarla de ellas. Pareciera que el *civilismo*, partido que gozaba de hegemonía, si no numérica, al menos sí intelectual, en el Congreso, y que encarnaba un liberalismo notabiliario de ideas europeístas, defensor de la separación de poderes y las libertades del individuo frente a las fuerzas del Estado y la tradición, defendió más bien la segunda postura y logró imponer el criterio de nombrar recaudadores especializados, bajo la vigilancia de las Juntas departamentales.

11

2. LOS APODERADOS FISCALES

Estos fueron los *Apoderados Fiscales*, cuya actuación fue reglamentada en el mes de diciembre de 1886, como una disposición complementaria a la Ley de descentralización fiscal. Estos funcionarios habían existido en el pasado, pero cumpliendo funciones puntuales como "peritos" técnicos, o elaborando las matrículas de contribuciones, pero dejando la recaudación en manos de los subprefectos. Los Apoderados serían, de acuerdo al Reglamento, nombrados por el Gobierno para cada provincia, pero a petición de

12. Diario de debates de la Cámara de Diputados. Congreso Ordinario de 1886, p.229. El Ministro de hacienda, Antero Aspíllaga, uno de los funcionarios más comprometidos con el éxito de la reforma fiscal, manifestaba en el mismo sentido, en 1888: "la exigencia no menos imperiosa de formar en la administración pública, un cuerpo profesional de empleados que se dediquen a la actuación de matrículas y cobro de las contribuciones...". Dancuart y Rodríguez, *Anales ...*, t. XVIII; p. 413a.

las Juntas departamentales ó del Prefecto, que la presidía. 13 Debían presentar fianza ante el Tesoro departamental por el valor de un semestre de contribuciones, fijándose un tope de seis mil soles.¹⁴ Igual que los prefectos y subprefectos, no tenían un período definido para ejercer el cargo, permaneciendo en él hasta que fuesen removidos a petición de los mismos quienes los propusieron. En caso de ausencia o carencia del apoderado fiscal en una provincia, sería reemplazado por el subprefecto.

El apoderado fiscal debía actualizar las matrículas de contribuyentes cada cinco años, y rectificarlas cada año, entre los meses de abril y mayo. Por estas labores recibiría un pago fijo, más una comisión variable según el aumento que supusiese la actuación. Le estaba prohibido recaudar contribuciones sin entregar los recibos oficiales expedidos por la tesorería departamental, y debía entregar cada mes las sumas recaudadas. Con esta última disposición quería evitarse los malos antecedentes del tiempo de la preguerra, cuando los subprefectos y gobernadores que hacían la cobranza, se quedaban largos meses "trabajando" con el dinero (según la interpretación de Christine Hünefeldt para Puno)¹⁵ Podrían reclamar el apoyo de la fuerza pública para hacer efectiva la cobranza. Además de los pagos específicos por la preparación de las matrículas quinquenales y las rectificaciones anuales, los apoderados percibirían como comisión el 4% de las contribuciones que recaudasen. ¹⁶

12

Los apoderados fiscales no correspondieron, empero, a las grandes esperanzas que en ellos se había puesto. Si se pensó que serían la matriz de un funcionariado especializado en las cuestiones de hacienda, debió cundir a los pocos años una gran desilusión. En 1893, el propio Congreso, que siete

-
13. *Reglamento de Apoderados Fiscales y de acotación y recaudación de las rentas departamentales.* 20 de diciembre de 1886. La indeterminación respecto a que los Apoderados podrían ser nombrados, o por la Junta, o simplemente por el Prefecto, expresa una voluntad del gobierno de no dejar a las Juntas total libertad. O en cualquier caso, una desconfianza del gobierno respecto a la capacidad de las Juntas.
 14. Mil soles era el sueldo anual de un empleado de mando medio en la administración pública. Un subprefecto, por ejemplo, ganaba 1440 soles anuales por esos años.
 15. C. Hünefeldt, "Contribución indígena, acumulación mercantil y reconfiguración de los espacios políticos en el sur peruano, 1820-1890". En Jorge Silva Riquer, Juan Carlos Grosso y Carmen Yuste (comps), *Circuitos mercantiles y mercados en Latinoamérica. Siglos XVIII-XIX.* México: Instituto Mora y UNAM, 1995.
 16. El reglamento descargaba muchas otras tareas en los sufridos Apoderados, como elaborar el *Margesí* (la relación) de Bienes Nacionales en la provincia, informar sobre la manera de estimular el comercio, la agricultura y la minería, representar al Estado en la sucesión de bienes, etc. Cualquiera diría que el Estado había decidido descargar buena parte de sus tareas en estos super funcionarios, quienes, sin embargo, tenían prohibido "ingerirse en luchas de electores y de partidos".

años atrás había clamado por la existencia de empleados fiscales especializados, suprimió el cargo de los Apoderados.¹⁷

¿Por qué fracasó el régimen de los Apoderados Fiscales y qué consecuencias tuvo este fracaso?

Primero, porque el mecanismo de remuneración hacía que el sueldo del apoderado descansase fundamentalmente en el "premio" del cuatro por ciento de la suma recaudada. En algunas provincias del interior las contribuciones eran demasiado exiguas como para que esa comisión porcentual justificase el trabajo del levantamiento. En ellas no existía comercio ni industria, en el sentido moderno de la palabra.¹⁸ La propiedad existía, pero su renta era asaz pequeña, o muy difícil de ser estimada monetariamente. Sólo quedaba el aliciente de la contribución personal, pero este impuesto pronto mostró enormes dificultades para su cobranza. Ni siquiera el estímulo de elevar al seis por ciento el "premio" para ella, motivó a los potenciales apoderados fiscales a desear el puesto. ¹⁹

Tan pequeñas contribuciones y tan difíciles de ser recaudadas, dejaron a muchas provincias, y hasta a departamentos enteros, sin apoderados fiscales que quisieran serlo. El prefecto de Ayacucho informaba en su *Memoria* de 1890 que:

*"La falta de Apoderados Fiscales ha obligado á la Tesorería encomendar el cobro de las contribuciones prediales y eclesiásticas de las Provincias á los respectivos subprefectos; pero esta medida, lejos de aliviar en algo la situación en aquella oficina; sólo se ha convertido en fuente de recursos para aquellos funcionarios que, abusando de la confianza depositada en ellos, aplican arbitrariamente á sus sueldos los fondos recaudados, ...".*²⁰

13

17. Véase Vicente Silva, *Legislación de las Juntas Departamentales*. Lima: 1901; pp. 303 y ss.

18. Casi todas las autoridades de las provincias de la sierra peruana, salvando algunas donde se practicaba una decaída minería, podrían haber suscrito el testimonio del subprefecto de Azángaro, Manuel Esteban Paredes, quien en un informe del 31 de julio de 1888 señalaba, que: "Como todos los habitantes de esta Provincia se componen de indígenas pastores de ganado, no ejercitan industria alguna. Tejen ellos mismos las telas de que hacen uso para bestirse (sic)." En Biblioteca Nacional del Perú (en adelante BNP). Manus. D4569/1888. El prefecto de Amazonas, Elías La Torre, señaló en 1886, por su parte, que la propiedad de la tierra estaba tan subdividida, que permitía: "... a las clases más pobres tener un lote pequeño de terreno, el que cultivan en la época propicia; y si obtienen lo necesario para satisfacer en parte las necesidades materiales, el resto de tiempo lo pasan en el más completo descanso (sic)." BNP. D3977/1886.

19. El 26 de julio de 1888 fue fijado en seis por ciento el premio de recaudación de la contribución personal. Dancuart y Rodríguez, *Anales...*, t. XVIII; p.436a.

20. BNP. Manusc. D5564/1890.

Había provincias donde la suma de las contribuciones a cobrar montaba apenas unos pocos miles de soles, de modo que un cuatro por ciento de premio, incluso en el caso de poder hacer efectivos todos los cobros (lo que resultaba muy poco probable) no dejaba sino una remuneración de poco más de cien soles anuales; suma inferior al sueldo de un portero de la administración pública o de cualquier otro empleado iletrado.²¹ Encima, se supone que con ese "premio" debía solventar sus gastos de transporte, la impresión de los recibos, el trabajo de llenarlos, etc.²²

Indudablemente aquí hubo un fallo de la ley. Dos millones de soles, que fue la suma presupuesta de los ingresos departamentales para 1888, dividido entre un centenar de provincias, daba un monto de veinte mil soles para cada una, que con un premio promedio de cinco por ciento, resultaría en mil soles como ingreso promedio del apoderado fiscal. Considerados los trabajos, los riesgos y los gastos porque había que pasar para ganarlos, resultaban una suma más bien baja. Pero, además, no olvidemos que se trata de una cifra promedio; retiradas las diez provincias más ricas (Lima, algunas otras de la costa y probablemente Pasco) el promedio hubiera caído fácilmente al punto en que ya no era rentable ser apoderado fiscal de la provincia.

De otra parte, el transtorno social y económico causado por los siete años de guerra, hizo muy difícil la obediencia fiscal. ²³ Cada líder opositor al gobierno de turno, iniciaba su asonada en la provincia promoviendo el no

21. El prefecto de Junín, José Rodríguez y Ramírez, desarrollaba en 1888 el ejemplo de la provincia de Tarma, que de ninguna manera era de las más pobres de la sierra peruana. En ella las contribuciones sumaban siete mil soles semestrales, con lo que el premio de recaudación resultaría en 280 soles. Con los gastos que necesita hacer para efectuar la cobranza, no le quedaría nada, concluye la autoridad. BNP. Manusc. D3978/1888.

22. En su *Memoria* de 1892, el Ministro de Hacienda, Carbajal, recogió el clamor de los apoderados fiscales por elevar los premios de cuatro y seis por ciento por la recaudación de las contribuciones generales y la personal, respectivamente. Añadió que "... el único medio de satisfacer la necesidad tan importante de remunerar mejor sus servicios sin infringir la ley, fue facultar a las Juntas descentralizadoras para que asignaran el premio de recaudación, proporcionalmente á la labor de cada Apoderado, con tal de no extralimitarse de la cantidad votada para este egreso en el presupuesto departamental respectivo." (Archivo General de la Nación -en adelante: AGN-, H-6-1168; p.LV). Es decir, que se entregaba al apoderado el premio por la recaudación entera, aunque sólo hubiese recogido efectivamente una parte.

23. Antonio Zapatel, prefecto del departamento de Huánuco, en carta del 10 de enero de 1886 al Director de Gobierno, exponía la virtual ingobernabilidad del departamento, donde, con sinceridad, señalaba que su autoridad "se es tiende exclusivamente á algunos pueblos de la provincia del mismo nombre [Huánuco]." BNP, Manus. D3852/1886.

pago de las contribuciones.²⁴ El campo estaba lleno de rifles, como secuela de las luchas pasadas, y era hasta cierto punto fácil, montar un grupo bandolero o una rebelión antifiscal.

Cierto era, además, que como en las décadas pasadas el país había vivido de las exportaciones de guano y salitre y en segundo lugar de los tributos de las aduanas, no se había reparado (no se había querido reparar) en que había provincias enteras donde las leyes fiscales de la nación no tenían ninguna aplicación, de modo que vivían como "territorios liberados":

*"Las contribuciones de predios rústicos y urbanos [decía desde Chachapoyas el prefecto del departamento de Amazonas, Elías La Torre] no hay memoria del tiempo que han dejado de cobrarse. La personal se hizo práctica por última vez y con insignificante rendimiento el año de 1882; en cuanto á la de patente industrial jamás se ha hecho efectiva en el Departamento,..."*²⁵

Por su parte, el diputado de Ayacucho, Ruiz, se expresó así en la sesión del congreso del 10 de octubre de 1887, cuando se discutió la recaudación de las rentas departamentales:

"Ayacucho tiene tres provincias [Huanta, La Mar y Cangallo] imposibles hoy de todo gobierno, imposibles de toda quietud, de donde ha desaparecido hasta la idea de autoridad. Comunidades armadas reunidas en gran número, acostumbrados á hacer su propia voluntad, emancipados y renitentes á todo lo que es Gobierno, juzgan, mandan y á ellos hay que obedecer (murmillos en el salón)".

15

Respecto a la contribución personal, dijo que:

*"... en Ayacucho no se hará efectiva por nada esta contribución; por nada; es imposible. Para hacerla efectiva es necesario pasar sobre puentes de cadáveres y lagos de sangre. No se pueden hacer efectivas ni las contribuciones ordinarias, porque esos pueblos hoy mismo no las pagan."*²⁶

24. El prefecto de Apurímac, Heraclio Fernández, manifestaba en su *Memoria* de 1892, sin embargo, tal vez con prematuro optimismo, que: "El sistema de iniciar los trabajos revolucionarios por medio de la oposición al pago de las contribuciones, de que tanto uso se ha hecho, sobre todo en este Departamento, en que él ha traído escenas sangrientas, parece que va cayendo en desuso, y en el período de mi administración [1890-1892] sólo se ha presentado en muy pocos casos." BNP. Manus., D4581/1892.

25. BNP. Mans. D3977/1886. *Memoria*.

26. AGN, H-6-1417. Diario de sesiones de Diputados, 1887; p.609.

Tal vez podría pensarse que exageraba el diputado, lanzando más bien un discurso para la platea, pero el más circunspecto funcionario de hacienda, Alejandro Dancuart, quien viajó a Ayacucho en 1888, como parte de la "Visita" fiscal que hizo por varios departamentos, esbozó un argumento, más comprensivo y menos crudo, pero finalmente concordante:

*"La conducta levantada y patriótica de algunos de sus pueblos en la última lucha por la Patria y por sus instituciones tuvo a la vez el resultado de dejarlos armados y aguerridos, cuya circunstancia aprovechan, alegando sus servicios prestados en ella y su actual pobreza para negarse á contribuir hoy al sostenimiento del Estado con su óbolo de trabajo, como contribuyeron ayer á defenderlo con su sangre y con todo género de sacrificios."*²⁷

En su Visita a Huancavelica, anotó que "La resistencia de los pueblos al pago de la contribución personal (...) es más digna de ser estudiada que vencida por el rigor, ...".²⁸

16 Sea porque el hecho de haberse visto enfrascados en la defensa nacional en la guerra contra los chilenos, volviere a las poblaciones del interior conscientes de un derecho a no tributar por tiempo indefinido²⁹, o porque, como lo pensaban y decían muchos, durante los años del guano y el salitre, el país se mal acostumbró a no contribuir, componiéndose ahora de "Pueblos nacidos y desarrollados á la sombra de viciosa educación política, porque los ciudadanos, sus componentes, se habituaron á que el estado viviera de sí mismo, durante largos años, no conformándose ahora con que viva de ellos; ..."30, el hecho es que la labor de los apoderados fiscales por cobrar los tributos resultaba una tarea de romanos.

Era previsible, desde luego, que entre las autoridades políticas y los funcionarios fiscales se tirasen la pelota respecto a las míseras recaudaciones. Los prefectos acusaban a los Apoderados de poco celo en sus labores.³¹

27 Dancuart y Rodríguez, t.XVIII, p.359a.

28 Id., p.376a.

29 Florencia Mallon, *Peasant and Nation. The Making of Postcolonial Mexico and Peru*. Berkeley: Universidad de California, 1995; cap.6.

30 AGN, H-6-1168. *Memoria* de Carbajal, Ministro de Hacienda, 1892; p.xL.

31. Felipe Ruiz, Prefecto de Huancavelica, informaba en su *Memoria* de 1892 que la recaudación de las rentas departamentales era hartamente deficiente, pero "... no tanto por la resistencia que han opuesto a la satisfacción de ese impuesto legal [la contribución personal], sino más bien por incuria de los funcionarios llamados a hacer cumplir las prescripciones de la ley relativa a la materia.". BNP. Manus. D4507/1892.

"Con lentitud y descuido", según Teodorico Terry, prefecto de Ica, procedían los apoderados fiscales de su departamento.³² El prefecto de Huancavelica anotaba que el fracaso en el cobro de la contribución personal ocurría "no tanto por la resistencia que han opuesto á la satisfacción de ese impuesto legal, sino más bien por la incuria de los funcionarios llamados a hacer cumplir las prescripciones de la ley...".³³ Mientras tanto, los Apoderados se quejaban de la falta de apoyo policial por parte de prefectos y subprefectos, y de lo bajo de sus "premios". La tensión entre autoridades políticas y apoderados fiscales llegó hasta un áspero intercambio de oficios entre el Ministro de Gobierno y el de Hacienda, en 1887, en que éste último reclamó un poco más de "sagacidad" en las autoridades políticas locales para hacer efectivas las contribuciones y hacer actuar las nuevas matrículas.³⁴

La crítica de las autoridades políticas a los apoderados era una de parte interesada, ya que ocultaba la aspiración de poder recoger como antes, directamente las contribuciones. En su propia correspondencia reconocían la carencia de suficiente apoyo policial; sabían que se trataba de un círculo vicioso, en el sentido de que sin policías disminuiría la recaudación, y con menos recaudación, habría menos policías, ya que no habría con qué cancelar sus salarios.³⁵ La dotación de fuerza pública consistía sólo en unas pocas docenas de gendarmes, quienes sólo servían en la capital del departamento y en algunas capitales provinciales.³⁶

32. BNP. Manusc. D4509/1893.

33. BNP. Manus. D4507/1892.

34. BNP. Manusc., D5864/1887. Antero Aspíllaga, Ministro de Hacienda, escribió a su colega de Gobierno, F. Denegri. Denegri le respondió que, en cuanto hacía a su labor como Superintendentes de Hacienda, los prefectos dependían del Ministro de Hacienda, y no de él. Respuesta ingeniosa, pero que esquivaba la responsabilidad de que quien nombraba y controlaba a las autoridades políticas locales era el Ministro de Gobierno y no el de Hacienda.

35. La necesidad de acompañar la labor de cobranza con fuerzas policiales es afirmada en muchos informes. "A pesar de los esfuerzos de mi autoridad -dice Tomás Patiño, prefecto de Huancavelica, en 1888-no se puede adelantar casi nada con el cobro de las contribuciones sin poder imponer tampoco suficiente respetabilidad y cumplimiento con los doce hombres de Guardia Civil que reconoce el Presupuesto vigente en este Departamento.". BNP, Manus. D8460/1888. El prefecto del Cuzco en 1886, Nicanor Somocurcio, alegaba que necesitaba más fuerzas de policía: "... ya para la estabilidad del orden y la recaudación de las contribuciones, única renta saneada de la Caja Fiscal, o ya para auxiliar en sus actos, á las demás autoridades y corporaciones constituidas." Insiste más adelante, que: "La recaudación es de tal modo difícil, que siempre hay necesidad de efectuarla con el respeto ó empleo de la fuerza pública." BNP. Manusc., D3981/1886.

36. Hasta 1890 figuraban en el Presupuesto nacional 907 gendarmes para todo el país, lo que da un promedio de unos nueve gendarmes por provincia. Los guardias civiles (que no tenían caballos) sumaban 1734 en todo el país. AGN. H-6-0857. Anexos, 1890.

La coordinación armónica entre apoderados y prefectos no garantizaba, empero, la cumplida cobranza. Veamos algunos episodios de la cobranza de la contribución personal, donde se combinaba la acción de las autoridades políticas con los apoderados fiscales. El primero es una escena urbana en una ciudad de la costa: Chiclayo, 22 de agosto de 1887. Cumplido el plazo dado por el prefecto para ponerse al día en el pago de la contribución personal, dicho día lunes la autoridad departamental ordenó la salida de dos comisiones, compuestas de tres y cuatro soldados más un oficial en cada caso, "con el fin de exigir á los transeúntes sin distinción de clase, la presentación del correspondiente recibo, so pena de arresto al que no la exhibiese." Tras recorrer varios lugares céntricos, ambas patrullas habían detenido ya como a sesenta hombres, trasladándolos al cuartel. En el zaguán de una vivienda donde había varios hombres, se detuvo la patrulla comandada por el teniente González a exigirles sus recibos. Le invitaron una copa de licor; el teniente se negó; a una voz convenida salieron entonces como doce individuos, armados con palos y piedras y atacaron la comitiva policial, la que emprendió la retirada.

18 Por la tarde ya había varios grupos amotinados y armados en otras calles de la ciudad. "Desde este momento y como si los disparos hubiesen sido una señal convenida, fueron desarrollándose gradualmente los acontecimientos de una manera alarmante."³⁷ A las cinco de la tarde ya había como doscientos amotinados. Habían hecho barricadas en la calle y pertrechados de piedras, otros grupos estaban apostados en los techos. El prefecto salió a calmarlos y recibió en su despacho a varias comitivas; en horas de la noche el grupo amotinado se dispersó por propia iniciativa, aunque algunos trataron de tomar las torres de los campanarios. Más tarde llegaron policías de refuerzo y se reestableció la calma (aunque quizás no la cobranza).

La segunda escena tiene lugar en el ámbito rural: provincia de Castrovirreina, en el departamento de Huancavelica, primeros días del mes de diciembre de 1887. El apoderado Fiscal, Emilio Lozano, fracasó en su tarea de "matricular" a los habitantes del distrito de Córdoba:

"... que habiendo hecho convocar á todos los vecinos de este Distrito con el objeto de continuar con la actuación de matrículas y a la vez notificarles para el pago de la contribución personal y predial se han negado obligarse al pago alegando ser completamente pobres y jamás han acostumbrado pagar contribución alguna y por consiguiente no permitían ser matriculados, aun han desobedecido al Sr. Gobernador (sic.) de este Distrito... ".³⁸

37. La descripción y las citas provienen de BNP, Manusc. D4022/1887. Informe del Prefecto al Director de Gobierno. 23 de agosto de 1887.

38. BNP. Manusc. D7171/1887.

Pocos días después, aprovechando la visita del mismo prefecto del departamento, el Apoderado volvió a intentar la matrícula. La consecuencia fue un mitin de trescientas personas, que en tropel se dirigieron donde se hallaba el prefecto, pidiendo la exoneración: "... fundándose en que eran pobres y que en ningún Departamento se habían abonado; (...) se retiraron de mi presencia declarando á fuertes voces que no pagarían nunca ninguna contribución y amenazando al personal de la Prefectura; ...", declaró el prefecto.³⁹

Poco después los renuentes habitantes enviaron una nota al prefecto: "... en acuerdo de la comunidad del pueblo no admitimos tales contribuciones ni menos plazo. Porque la determinación de nosotros es hacer un reclamo á donde nos combenga asiendo (sic) presente la situación en que nos encontramos hoy en día." Dos días más tarde, cuando el prefecto se disponía a continuar su viaje sin haber conseguido que se efectuase la matrícula y, menos, recaudación alguna, la población atacó a la guarnición de cinco soldados que componían la comitiva, los desarmaron, y procedieron de inmediato a apresar al prefecto. Gracias a la mediación de algunos Tenientes Gobernadores, lo dejaron libre esa noche, circunstancia que aprovechó para escapar hacia el vecino departamento de Ica. Menos afortunada fue la suerte de un hacendado de la misma provincia, Juan Pablo Tueros, quien había llegado a Córdoba precisamente para matricularse y arreglar sus cuentas. Fue también tomado preso el mismo día 4 de diciembre.

19

*"Hasta el día 7 lo martirizaron peor que unos salvajes, y luego principiaron á darle una muerte paulatina, sacándole primero los ojos, y así mutilándolo, que hasta tiemblan las carnes referir el modo como ha sido sacrificada esa desgraciada víctima. Es atroz, es fenomenal, la muerte paulatina que le han dado, y el cadáver lo han votado (sic.) á un cerro para que lo devoren los animales."*⁴⁰

La sublevación de Córdoba se extendió al distrito aledaño de Santiago de Chocorvos. El día 3 de enero un grupo de rebeldes apresó al gobernador de Córdoba, impuso cupos a algunos vecinos "notables" que habían suministrado sus datos al Apoderado y cometieron otros "actos de vandalaje". El gobernador fue liberado después de que pagó cuarenta soles como rescate.⁴¹ El gobierno instruyó al prefecto de Ica para que con tropas militares acantonadas en su departamento y la gendarmería necesaria, tanto de Ica, cuanto

39. Ibid.

40. Carta al diario *El Comercio*, 16 de diciembre de 1887, remitida por su hermano Mariano. El secuestro de Juan P. Tueros también fue mencionado por el prefecto en el documento citado en la nota anterior, pero él desconocía qué había pasado con la víctima, después.

41. BNP, Manusc. D5391/1888.

de Huancavelica, marchase a pacificar la provincia. Lo que se hizo en el inicio de 1888, tomando dos meses la "penosa" tarea.⁴² El prefecto de Ica, Antonio Zapatel, aprovechó para comentar que "donde quiera que se han presentado los Apoderados Fiscales han suscitado serias alarmas que han demandado la intervención de la fuerza pública."

El presupuesto del departamento de Huancavelica para 1887 había sido fijado en 45,551 soles. Pero, dada la situación descrita, no debe sorprender que sólo se hubieran recaudado 5108 soles, de los que sólo 2303 correspondían a las contribuciones departamentales.⁴³

La última escena de nuestro informe corresponde al distrito de Hualgayoc, en el departamento de Cajamarca. "El 2 de noviembre del año pasado [o sea 1887] pidió el recaudador fiscal [un empleado del apoderado fiscal de la provincia] auxilio al Gobernador de San Miguel para obligar al pago de la contribución personal á dos peones de la hacienda de Cotamuche;...". La hacienda era propiedad de un hombre apellidado Castañeda; quien, tanto él, como "sus peones eran opuestos por sistema al pago de toda contribución." Los dos peones fueron conducidos a la plaza pública; pero a este lugar llegó furioso Castañeda en ayuda de sus hombres, "*descargando sendos garrotazos contra los agentes del Gobernador; éste que presenciaba la escena desde su tienda de ropa donde en esos momentos estaba despachando, y viendo en tal proceder un grave faltamiento á su autoridad, acudió en el acto en cumplimiento de su deber y puso en detención á Castañeda.*"⁴⁴ Detener a un "poderoso", bien podría haber ocasionado graves desmanes. Pero esta vez el desenlace, aunque terminó también en tragedia, lo fue de otra manera: el hacendado, puesto a disposición de la corte judicial, fue trasladado a la capital de la provincia (Chota), donde murió de pulmonía fulminante.

Vemos en todos estos casos la dificultad para levantar contribuciones directas. Si bien la "suma pobreza" ("condiciones amargísimas", pobreza "completa" y "atrosísima" fueron las palabras del diputado de Ayacucho en el Congreso) pudiera ser una explicación, uno se pregunta si en el siglo XVIII, en el tiempo de los españoles, cuando el tributo indígena era más del doble del

42. BNP. Manusc. D3967/1888.

43. Dancuart y Rodríguez, *Anales...*, t.XVIII, p.374a. Un poco mejor, pero muy distante de ser óptimo, era el panorama en el norteño departamento de Cajamarca: de los 104,838 soles del presupuesto de ingresos por contribuciones del año mayo 1891 - mayo 1892, se alcanzó a cobrar 55,396 soles, un poco más de la mitad. La *contribución personal* fue, como siempre, el ramo más difícil, ya que de 58,021 soles, sólo se recaudó 20,591. BNP. Manus.. D5155/ 1892.

44. *El Comercio*, Lima, 14 de marzo de 1888.

de 1887 Y parece que se cobraba de verdad, los ayacuchanos o huancavelicanos eran realmente menos pobres. ¿Estaba acaso extendiendo la república la soberanía fiscal a territorios o poblaciones que los españoles no controlaron? Una explicación de la dificultad de la acción fiscal parecería radicar, además del desacostumbramiento a los deberes fiscales (factor en que tanto incidieron los hombres de la época), en la poca legitimidad del gobierno

Vemos en todos estos casos la dificultad para levantar contribuciones directas. Si bien la "suma pobreza" ("condiciones amargísimas", pobreza "completa" y "atrosísima" fueron las palabras del diputado de Ayacucho en el Congreso) pudiera ser una explicación, uno se pregunta si en el siglo XVIII, en el tiempo de los españoles, cuando el tributo indígena era más del doble del de 1887 y parece que se cobraba de verdad, los ayacuchanos o huancavelicanos eran realmente menos pobres. ¿Estaba acaso extendiendo la república la soberanía fiscal a territorios o poblaciones que los españoles no controlaron? Una explicación de la dificultad de la acción fiscal parecería radicar, además del desacostumbramiento a los deberes fiscales (factor en que tanto incidieron los hombres de la época), en la poca legitimidad del gobierno y, más aún, la de sus agentes fiscales. Incluso los hacendados cierran filas con sus peones para resistir al pago, como en el ejemplo de Hualgayoc.

El intento de separar las funciones de gobierno de las de cobranza de tributos venía resultando un completo fracaso. Las autoridades locales, que eran las que estaban, por así decirlo, en el frente de batalla, fueron las primeras en percibirlo. Una de las ideas que con más frecuencia aparecía en su correspondencia consistía en el divorcio que ellos hallaban entre la "mente del legislador" y la realidad imperante, que seguramente éste desconocía, pero que ellos sí debían enfrentar. Con demasiada frecuencia: "la acción de la ley choca con los obstáculos que la calidad de los pueblos opone, ..." dijo el prefecto de Apurímac, Heraclio Fernández en su *Memoria* correspondiente al año de 1892.⁴⁵

21

La idea de que las "exacciones" de las autoridades locales podrían ser detenidas creando una descentralización de funciones, como era el propósito de instituir en las sociedades del interior las Juntas Departamentales, los Consejos Municipales, los Juzgados y los Apoderados Fiscales, mostró su inoperancia y sólo sirvió para restar legitimidad y eficacia a dichas autoridades. Como no apareciera otra vez alguna exportación venturosa y monopolizable, que pudiera dar fáciles ingresos al Estado, éste se vería sin recursos

45. BNP. Manusc. D45811/1892.

para sostener la administración interior. Si esta situación se prolongaba demasiado, el país bien podría desaparecer o verse desmembrado. El Perú estaba, pues, ante un problema, casi de vida o muerte.

3. EL RETORNO DE LOS SUBPREFECTOS

En parte porque el reglamento de los apoderados fiscales así lo establecía, pero en parte también por seguir el sabio proverbio hispano de "la ley se acata, pero no se cumple", los subprefectos reasumieron en muchos casos, en los hechos, la organización de la recaudación de las contribuciones.⁴⁶ Si fallaba el Apoderado, no iban a dejar a la guarnición policial sin paga y a su propia familia sin pan. Muchos apoderados fiscales habían renunciado a sus puestos, o fueron destituidos, por corruptelas, sin que pudiesen ser reemplazados. Más y más, los subprefectos volvieron entonces a encargarse de las contribuciones; sin embargo, casi siempre sin empozar la respectiva fianza, ya que se entendía que su encargo era sólo provisional, o en todo caso, involuntario.

En realidad, en ciertas regiones la era de los apoderados fiscales nunca tuvo siquiera inicio; en otras, apenas fue un ensayo de uno o dos años, y fue en muy pocas donde rigió entre 1887 y 1893, lapso que corrió entre las leyes de su establecimiento y disolución. Ya en el mismo año de 1887, los subprefectos del departamento de Puno declaraban que lo principal de su tiempo era empleado en el levantamiento de los tributos.⁴⁷

El retorno de los subprefectos a la tarea fiscal trajo como problema, que al ser removidos con frecuencia, no llegaban a empozar lo cobrado, cuando ya estaban destinados en otra provincia. A veces ello ocurría porque aún no habían tenido tiempo de recoger lo cobrado a su vez por los gobernadores de los distritos, en quienes se apoyaban:

"Hace tiempo que la tesorería Departamental-escribía el subprefecto de Chucuito al prefecto de Puno el 3 de mayo de 1887- se empeña por que Don Federico Landaeta, i otros exsubprefectos, rindan sus

46. Cuando el prefecto de Apurímac, Heraclio Fernández, asumía: "... que la misión de la autoridad por lo tanto debe ser más bien práctico y fundada en esa condición, sin dejar de acatar y cumplir con esa ley [de descentralización fiscal], implantando sus beneficios á manera que la posibilidad se presente, ...", no hacía sino abrazar aquel principio. BNP. Manus. D4581/1892.

47. BNP. Manus. D4240/1887.

cuentas por cobro de contribuciones. Cada vez que aquel ha sido llamado á esa oficina se ha negado á arreglar ese asunto, disculpándose con que varios de los que fueron sus Gobernadores se hallaban ausentes en los territorios de Moquegua i Tacna i pidiendo plazos para la cancelación de sus adeudos."48

Tal vez ello explique por qué es tan difícil y frustrante para el historiador encontrar cuentas de lo *efectivamente* recaudado. Las *Memorias* de las autoridades locales son cubiertas en la parte correspondiente a "Hacienda" con sumas de *presupuesto*; es decir: lo que se planea o proyecta; casi nunca figura la historia, lo *real*. Porque nadie estuvo interesado en que se divulgue, desde luego; ya por la miseria de lo recaudado; ya porque daría lugar al control de qué uso tuvo ese dinero. Presupuestos ficticios daban lugar también a toda una organización interior ficticia, donde figuraban jueces, escuelas, apoderados y curas, que nunca podían encontrarse porque habían ido a buscarse el pan (que en el presupuesto existía, pero no en la realidad) a otro lugar o en otra ocupación.⁴⁹

¿Qué era lo que realmente existía? La cadena de autoridades políticas: prefectos, subprefectos y gobernadores, con unas pocas docenas de fuerzas de policía de apoyo. Los sueldos de los primeros, así como el de los policías, podía cubrirse gracias al artificio (ilegal, pero muy frecuente) de echar mano al dinero recaudado en las aduanas, o por contribuciones de carácter nacional. ⁵⁰ Deshacerse de los apoderados fiscales fue para ellos una acción de supervivencia, ya que al fracasar éstos en la cobranza, ellos se quedaban sin sueldo. En otras palabras, las autoridades políticas locales, y en ocasiones la propia policía, dejó de recibir su sueldo del tesoro departamental, como

48. BNP. Manusc. D4588/1887.

49. Uno se pregunta entonces de qué vivían las autoridades departamentales y cómo conseguían mantener sus propios sueldos y los de los policías y gendarmes (que, por cierto, era lo único que se pagaba). Un recurso muy socorrido y que fuera el dolor de cabeza para los Ministros de Hacienda, era echar mano de las rentas destinadas al tesoro central, sobre todo del ramo de aduanas. Ello era posible sobre todo para los departamentos que tenían puertos, como Ica, Moquegua, Piura, etc. Los del verdadero "interior" lo tenían más difícil, pero también recurrían a las aduanas (Ayacucho y Huancavelica, a la de Pisco, por ejemplo), o sino a otras rentas del tesoro nacional: alcabalas, las destinadas a los colegios nacionales, que estaban cerrados, etc.

50. Ello ocasionaba frecuentes conflictos entre los Prefectos y los intendentes de las aduanas, ya que los primeros pedían a éstos remitir cantidades de dinero para atender gastos de tipo departamental, cuando dichas remisiones estaban autorizadas únicamente para la atención de gastos de carácter nacional. Un ejemplo de estas disputas entre el prefecto de Moquegua y el jefe de la aduana de Ilo puede verse en BNP, manusc. D7347/1887.

había sido la idea del legislador de Lima, y pasó a cobrado directamente de la población que administraba, como en el tiempo de los corregidores.⁵¹

Para la acción de la cobranza, los subprefectos se apoyaban en cobradores contratados, pero sobre todo en los propios gobernadores de los distritos. Para el efecto les entregaban recibos en blanco, que debían ser llenados conforme pudieran cobrar una u otra cosa, tal o cual cantidad: "... cediendo á unas antiquísimas costumbres, los recaudadores subalternos reciben semanalmente cinco, diez o veinte centavos de cada uno de los contribuyentes, demorando así en su cobro cinco meses cuando menos, de cada uno de los semestres".⁵² La cobranza de las contribuciones se convirtió entonces, sino en la única, por lo menos sí en la principal, y probablemente más delicada, tarea de los Gobernadores: ". . . el recaudo no le da tiempo para asumir otro [oficio]." decía del Gobernador, el subprefecto de la provincia de Sandia, en Puno, en 1887, cuando se consultó si los gobernadores podrían oficiar también de comisarios de una Guardia Rural que pretendía crearse. "U.S. no ignora que el tiempo de que dispone [el Gobernador] lo emplea en la difícil tarea de cobrar las contribuciones que corren á su cargo.", escribió el subprefecto de Lampa, Julio Arguedas, al prefecto de Puno, frente a la misma consulta.⁵³ El prefecto de Apurímac, ratificaba esta idea, en su *Memoria* de 1892, donde decía que los Gobernadores tienen "...la enorme obligación de recaudar las rentas fiscales, trabajo que por sí solo es bastante y de sobra para ocupar el tiempo de que un hombre puede disponer." ⁵⁴

24

En alguna medida, esta dupla: subprefecto-gobernador gozaba de mayor reconocimiento y legitimidad entre la población del campo. En primer lugar, porque eran autoridades ya tradicionales, que en cierta forma tenían siglos de vigencia, puesto que eran la continuidad de los corregidores, y sus Tenientes, de la época colonial. ⁵⁵ En segundo, porque ante la falta de otras autoridades, la judicial sobre todo, era el gobernador quien actuaba de juez

-
51. El Ministerio de Hacienda trató de combatir esta práctica, emitiendo circulares por las que se prohibía a los prefectos distraer el dinero de las aduanas, o pagarse directamente sus sueldos, pero, parece que con poco efecto.
 52. BNP. Manus. D4569/1888. Octavio Diez Canseco, subprefecto de Puno, 30 de mayo de 1888.
 53. BNP. Manus. D4240/1887.
 54. BNP. Manus. D4581/1892.
 55. Andrés Guerrero ("Curagas y tenientes políticos: La ley de la costumbre y la ley del Estado (Otavalo 1830.1875). En *Revista Andina* # 14. Cuzco: Bartolomé de Las Casas, 1989) propuso para la región del norte de Quito, la vigencia de los linajes de los caciques o "curagas" en el puesto de gobernadores. No es muy claro ello para el Perú en la época que estudiamos. De una parte, estamos hablando ya de más de sesenta años de iniciada la

y de lo que fuera necesario.⁵⁶ Por último, aunque tal vez lo más importante, la tradición rural era hacer el pago al gobernador; lo que tal vez explique por qué fracasó el proyecto de los apoderados fiscales:

"Prácticamente se ha observado que varias veces se ha nombrado recaudadores y la recaudación ha sido imposible, porque el indio no la paga sino es á su Gobernador. Este hecho se realizó cuando el señor Solar fue jefe de los departamentos del sur, y en distintas épocas ha pasado lo mismo, y ante los hechos no hay argumentos." proclamó en el hemiciclo del Congreso el diputado Tovar en 1886.⁵⁷

La población campesina *personalizaba* el pago en la figura de quien veían como su principal mediador frente al Estado. Si era del Gobernador de quien dependían para la suerte de un litigio judicial, un reparto de tierras, ser, o no, levado por el ejército o para algunos servicios públicos, a él querían entregarle la contribución y no a otra persona. En los hechos, rechazaron el proyecto de separación de funciones del Estado aplicado por el régimen cacerista; optando en cambio por un modelo de concentración de poderes. Nelson Manrique mostró que, al menos en la región del Cuzco, pero probablemente también en otras zonas, los gobernadores (o en su defecto, los apoderados fiscales) se apoyaban, a su vez, para la cobranza en las autoridades indígenas tradicionales, como los "Alcaldes Vara", elegidos o designados anualmente por las comunidades aldeanas. ⁵⁸

25

Estos Alcaldes, conocidos también como *Varayoqs* (en quechua: el que lleva la vara), cumplían funciones de intermediación entre los gobernadores

república, que abolió formalmente los cacicazgos; de otra, no aparece en los documentos mención a ello: descendientes de linajes étnicos que reclamen el puesto de gobernador, apellidos de conocidos linajes, o por lo menos apellidos quechuas, en el puesto del gobernador, etc. Parece que un criterio más importante para decidir la asignación del cargo, fue el conocimiento del castellano.

56. El prefecto de Junín, José Rodríguez y Ramírez, expresaba en 1888, que la población buscaba a los gobernadores, antes que a los jueces, "... para pedir el desagravio de sus derechos cuando éstos son injustamente vulnerados, ...". Porque con el juez de paz, les resultaba "una gratuita pero ruinosa justicia." BNP. Manus. D3978/1888. En su *Memoria* de 1888 el subprefecto de la provincia de Acomayo, en el departamento del Cuzco, manifestaba haber "hecho devolver una gran cantidad de terrenos usurpados por lo que acá se denominan caballeros á diferentes parcialidades ó comunidades de indígenas, ...", saltándose las instancias judiciales correspondientes. BNP. Manus. D6806/1888. En Huancavelica, en 1887, también encontramos, al prefecto en este caso, arbitrando una disputa entre un industrial italiano y el Concejo Provincial de Angaraes, acerca de impuestos. BNP. Manus. D7166/ 1887.

57. AGN. H-6-1416. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 1886; p. 229.

58. Nelson Manrique, *Yawar Mayu. Sociedades terratenientes serranas 1879-1910*. Lima: IFEA y DESCO, 1988; pp. 152-154 y 170-171.

y la población campesina. Organizaban el reclutamiento de hombres para distintos trabajos de "baja policía" (como recoger desperdicios, llevar mensajes, cuidar la cárcel, etc.) o de obras públicas locales, o los ejecutaban por sí mismos, como veremos más adelante. Aparentemente fueron el último refugio de los linajes étnicos; que, como se ve, se hallaban en una situación cada vez más degradada. 59

La reposición de la dupla, subprefecto-gobernador, en los manejos fiscales, trajo consigo, no obstante, un problema. Si el Gobernador era la pieza clave para cobrar las contribuciones, alguna compensación debía de tener. Formalmente este funcionario no gozaba de sueldo alguno de parte del tesoro fiscal. Se trataba de un "cargo concejil", como se decía en la época; o sea: entendido como un servicio civil a la comunidad. Por lo mismo, nadie podía renunciar a desempeñarlo.⁶⁰ Mientras lo normal fue que los subprefectos fueran hombres de fuera de la región; ya que se trataba casi siempre de oficiales activos del ejército, trasladados de una provincia a otra, los Gobernadores eran en cambio personales locales.

Con frecuencia prefectos y subprefectos se quejaron de la dificultad de hallar hombres adecuados para el puesto de gobernador:

26

"... existen Distritos en los cuales no hay hombre ni de regular instrucción, y sin embargo, en ellos, por ministerio de la ley, debe establecerse un Gobernador, siete Concejales, uno o mas Jueces de Paz y otros funcionarios. Estos, en gran número ó en su totalidad no saben leer ni hablar bien el español, ...",

manifestaba en 1892 el prefecto de Apurímac.⁶¹ En el mismo sentido se pronunciaba el prefecto de Ayacucho en 1890:

"Si las subprefecturas se resienten de estos vacíos, es aun más deplorable la condición de los Gobernadores y sus Tenientes, porque como los Distritos están poblados casi en su totalidad por la raza indígena, en muchos de ellos no puede encontrarse ni un solo ciudadano que reuna (sic) aptitudes para ejercer el cargo de Gobernador, y los que

59. Esta tendencia a la degradación de los linajes étnicos, fue observada también por Andrés Guerrero, para el caso de la sierra norte ecuatoriana del siglo XIX. Ver su trabajo, "Curagas y tenientes".

60. *Ley de Organización Interior...*

61. BNP. Manusc. D4581/1892.

perpétuamente aspiran á este mando, son ó el juguete del párroco y de sus subordinados, ó el azote que violenta y exacerba los pueblos con sus abusos y espoliaciones (sic.) de todo género. "62

Los prefectos no eran nada sensibles a la posibilidad de disponer de gobernadores indígenas, compenetrados con sus poblaciones, "administradores étnicos", como los ha llamado Andrés Guerrero.⁶³ Valoraban en cambio otros factores, como que se tratara de sujetos alfabetos o de elevada posición social.

El prefecto de Junín, José Rodríguez, no se quejaba tanto de falta de hombres preparados para desempeñar el cargo, como de carencia de estímulos para ello:

"Las Gobernaciones y Tenencias Gobernaciones debían ser desempeñadas por ciudadanos de competencia reconocida y de notoria posición social, porque son los ejecutores de las órdenes superiores. Los que reúnen (sic) este requisito se niegan á admitir un puesto concejil, que les impone pesadas obligaciones; en cambio, el mismo puesto es solicitado por ciudadanos poco escrupulosos que pretenden lucrar con ello, lanzándose a especulaciones que generalmente llegan tarde á conocimiento de la autoridad. "64

Pagar un sueldo fijo a casi un millar de gobernadores en el país resultaba imposible para el tesoro fiscal del Perú de la postguerra del Pacífico. Una modesta remuneración de mil soles anuales (equivalente a la de un capitán del ejército) habría significado cerca de un millón de soles, que para esos años era casi la quinta parte del presupuesto de la república. Frente a esta situación, se esperaba que, de un lado, el prestigio social inherente al cargo, podría resultar una compensación para el hombre que lo desempeñase. Y de otro, se sabía que la cercanía a la población y el conocimiento de sus recursos daba a los gobernadores posibilidades de recoger, de modo ciertamente informal o extra legal, ciertos beneficios tangibles que el sistema fiscal de la nación era incapaz de capturar.

27

Uno de esos beneficios había sido en el pasado la tenencia del dinero de las contribuciones por algunos meses, hasta el momento de su entrega al tesoro.⁶⁵ Ello, no obstante, había desaparecido con el régimen de los apoderados

62. BNP. Manus. D5564/1890.

63. Andrés Guerrero, "Curagas y tenientes políticos..."

64. BNP. Manusc. D3978/1888.

65. Esto es lo que ha destacado Hünefeldt en sus trabajos antes citados.

fiscales, a quienes los gobernadores debían apoyar, pero de quienes no recibían nada. Cuando los subprefectos reasumieron la cobranza de las contribuciones y trasladaron la labor a los gobernadores, éstos podían quedarse con el "premio" de cuatro por ciento, y de seis por ciento tratándose de la contribución personal, que la ley establecía; aunque esta comisión debió ser motivo de tensión y negociación con los subprefectos.

Otros beneficios a mano de los gobernadores, eran la disposición de terrenos de cultivo y las faenas o "servicios gratuitos" de los pobladores locales. En el departamento de Puno, por ejemplo, dichos terrenos existían con el nombre de "aynas" o "yanacis". En 1888 el prefecto de Puno, Octavio Diez Canseco, manifestaba que en aquellos distritos:

" ... donde estos terrenos no dejan una utilidad de consideración no puede encontrarse persona sensata que se haga cargo de la Gobernación, y se tiene por consiguiente de un modo fatal, que aceptar los incompetentes servicios de la persona sincera ó poco ambiciosa que se preste á servir el puesto. "66

28

Los "servicios gratuitos", por su parte, consistían en trabajos que los campesinos lugareños debían realizar también a modo de "cargos concejiles" o servicio civil: construir un puente, arreglar un camino o la plaza pública; pero también: servir de mensajero o de "propio", como se decía en el lenguaje militar, ayudante del gobernador como "alcalde vara", alguacil o regidor, etc. o servir de agentes policiales a los gobernadores para perseguir bandidos o apresar a un omiso a la ley.⁶⁷ Pero las autoridades locales no se limitaban a estos usos, llamémosle "legales", sino que, siguiendo costumbres ancestrales, también utilizaban a los campesinos para trabajar las tierras de "y anacis" o para empresas y negocios puramente personales. La (mala) costumbre de los "servicios gratuitos" fue en estos años una de las persistentes y más fuertes denuncias lanzadas por los pioneros del indigenismo, quienes con el fin de conseguir su erradicación, naturalmente exageraron sus horrores.

Reconozcamos que para los gobernadores, o sus tenientes, era a veces difícil distinguir cuándo un negocio era personal, y cuándo inherente a su cargo. Por ejemplo, si para atender una diligencia oficial, el gobernador debía desatender sus campos, ¿era lícito, entonces, que pidiese ayuda de "servicios gratuitos" para éstos? Dilemas de este tipo debieron presentarse con frecuencia. No olvidemos que el propio cargo de Gobernador era "concejil"

66. BNP. Manusc. D4569/1888.

67. Sobre estos "servicios", véase Nelson Manrique, *Yawar Mayu...*pp. 152-156.

y que no recibía ningún apoyo policial pagado y probablemente tampoco un apoyo económico para los inevitables gastos de útiles de oficina que el servicio requería. Se sentía entonces con derecho a que la población lo apoyase en sus tareas.⁶⁸

Pero en la época de la postguerra, bajo el influjo de las ideas liberales y positivistas, cundieron en el Perú, como ya llevamos dicho, ideas exóticas entre la bien intencionada población dirigente del país. Una de ellas fue que, a pesar de las abismales diferencias de régimen social y económico en que vivían los peruanos, todos debíamos ser iguales ante la ley; de modo que, por ejemplo, nadie debía ser obligado a cumplir trabajos gratuitos. El dedo acusador era avanzado esencialmente contra las autoridades locales, jueces y párrocos del interior. Ahí están, como ejemplo, las lapidarias frases de Manuel Gonzales Prada acerca de la "trinidad embrutecedora del indio": el cura, el juez y el gobernador. Una resolución suprema con fecha 15 de octubre de 1887 estableció la prohibición de ocupar a los indígenas en faenas a las que no estuvieran obligados todos los demás ciudadanos, "como abusivamente se ha acostumbrado, haciendo caso omiso de resoluciones vigentes." La resolución era algo ambigua, ya que no prohibía expresamente el servicio a favor de las autoridades locales, pero fue utilizada para atacarlo y de alguna manera creó un desprestigio sobre el mismo, promoviendo la resistencia de los campesinos a desempeñarlos y la inhibición de algunas autoridades a exigirlos.⁶⁹

68. El prefecto de Apurímac en 1892, coronel Heraclio Fernández, quien en su *Memoria* se muestra totalmente a favor de la causa indígena y en contra de los abusos de los poderosos, justificaba los "servicios gratuitos" de esta manera: "Justa gavela (sic.) es esta con que, en el mecanismo de la administración, debe entrañar también el concurso del indígena, puesto que siendo ciudadano con el goce de los derechos que las leyes le concenden, debe estar sujeto también á las cargas que ellas imponen, en relación con sus aptitudes y condición social; por consiguiente el indígena, que no sabe leer y escribir, y que por lo tanto no puede desempeñar los cargos de Gobernador, Juez ni Concejal, es natural y hasta justo que él no quede escento del servicio nacional y de su propia localidad." BNP. Manus. D4581/1892.

69. En 1892 el prefecto de Huancavelica, Felipe Ruiz, emitió una circular donde decía que, enterado "... de que algunos Subprefectos y en general casi todos los que invisten cargos políticos, municipales, judiciales y militares, y también los curas y no pocos hacendados cometen el abuso de ocupar á los indígenas por la fuerza y sin remuneración alguna, en servicios particulares, y hasta en servicios domésticos, bajo los nombres de Alcaldes, Varayos, Alguaciles, Pongos, Mitas, etc. ..." prohibía esta práctica, desde luego, incluyendo específicamente la de usarlos como mensajeros de oficios cursados por las autoridades de las provincias y distritos, ya que para ello existía el servicio semanal del correo. El subprefecto de la provincia de Tayacaya y el Alcalde Provincial de Angaraes le preguntaron, que, dado que en sus circunscripciones no había servicio de correo, ¿de dónde pagarían el servicio de "propios" para hacerle llegar las comunicaciones oficiales? A esta queja se sumaron otras, que obligaron al bienintencionado Felipe Ruiz, a emitir una nueva circular en la que "Declárase obligatorios y gratuitos los servicios que prestan los indígenas, en sus respectivas comunidades, á las autoridades políticas y judiciales, bajo los nombres de varayos ó alcaldes

Pero cumplido el ideal de justicia y honrados los sentimientos de humanidad que la elite de Lima exhibía en esta coyuntura, se erigía ahora, de manera punzante la cuestión de que, sin los beneficios que antes suponía el cargo, pero sí con todas sus tareas, ¿quién aceptaría ahora ser gobernador? Un típico desajuste entre el nuevo y el viejo régimen se presentó con ocasión de la "Visita" del prefecto de Apurímac, Heraclio Fernández, a la villa de Cotabambas en el mes de julio de 1891. Creyendo bien hacer el gobernador local decidió recibir a tan augusta autoridad con una colorida banda de músicos. Pero cuando el prefecto preguntó a los vecinos si tenían quejas contra el gobernador, unos hombres lo acusaron de haberlos hecho trasladar gratuitamente a los músicos de la banda, desde el pueblo de Coyllorqui hasta Cotabambas (además de la obligación que tendrían después, de regresarlos). El prefecto, penetrado de los modernos sentimientos que empezaban a desarrollarse entre la elite del Perú, desaprobó indignado esta conducta "como atentatorio de derechos ajenos", imponiendo una multa de cuatro soles al gobernador (quien ni siquiera percibía un sueldo)⁷⁰ Fácil es imaginarse lo que pasaría en esos momentos por la cabeza de este hombre.

Era por ese tipo de desajustes que los prefectos se quejaban de tener que depender en los distritos, de gobernadores y jueces analfabetos, que:

30

«... así mal pueden desempeñar sus cargos sujetos á leyes complicadísimas, como la de organización interior de la República, la orgánica de Municipalidades, el reglamento de Jueces de Paz y otras que necesitan hasta de conocimientos abanzados (sic.) en jurisprudencia para entenderla ó interpretar su fin ú objeto.»⁷¹

4. LAS JUNTAS EN ACCION Y LA REVOLUCION DE 1895

Sin beneficios para los gobernadores, y sin fianza depositada por los subprefectos, no fue necesario mucho tiempo para comprobar que el retorno del viejo régimen de recaudación, el del gavilán en el gallinero, como lo llamara

de vara, inspectores, regidores, etc. en cuanto esos servicios se relacionan con la administración pública, ..." exonerando a quienes desempeñen tales servicios, de la obligación de prestar servicio activo en la Guardia Nacional, mientras dure aquel cometido. BNP. Manusc. D4507/1892.

70. BNP. Manus. D4581/1892.

71. BNP. Manus. D4581/1892. *Memoria* del prefecto de Apurímac, Heraclio Fernández.

el diputado Patiño, era un completo fracaso. En 1893 se ordenó la supresión del cargo de los apoderados fiscales, que en verdad ya apenas existían, y se traspasó la responsabilidad de la recaudación de las contribuciones a las Juntas departamentales. El mismo año una ley del congreso (que no quiso ser aprobada por el ejecutivo, pero tampoco pudo vetarla y finalmente fue sancionada por el propio congreso) separó al prefecto de la presidencia de estas Juntas, las que pasaron así a ser más autónomas del gobierno de Lima. Las Juntas tendrían que nombrar recaudadores bajo su responsabilidad.⁷² Ya no habría Apoderados responsables frente al gobierno central, sino recaudadores responsables ante la Junta departamental, quien a su vez debía responder frente al gobierno central.

Esta ley, desde luego, tampoco alcanzó éxito. Los medios de que podían disponer las Juntas para su tarea no eran mejores, y quizás más bien lo contrario, que los de los apoderados fiscales o de los subprefectos. La ley, en verdad, no hace más que reflejar la desesperación y confusión del momento. De modo que nunca estuvo tan desfinanciada la administración interior, como en los años 1893 y siguientes.⁷³ La situación debió hacerse insostenible. El régimen cacerista, vigente en el poder desde la culminación de la guerra con Chile, parecía haberlo probado todo para sacar adelante su programa de descentralización fiscal, concebido como eje de su proyecto "regenerador" de la república: subprefectos, apoderados, Juntas, Lo más efectivo parecía ser tener a los subprefectos como cobradores, pero esta vía resultaba la más atacada por las ideas modernas difundidas por el *civilismo* opositor. De otra parte, resucitar los cacicazgos o jefaturas étnicas y las alianzas del Estado con ellas; en otras palabras: restaurar el mecanismo que en el tiempo colonial aseguró la recaudación del tributo indígena, enfrentaba al menos dos problemas.

31

Primero, que era una empresa de dudosa factibilidad, después de más de seis décadas de la abolición formal de los cacicazgos y de persistentes ataques sobre los mismos durante ese lapso, que terminaron por desprestigiar los vestigios que hubieran quedado de ellos. Segundo, que semejante proyecto levantaría, naturalmente, la férrea oposición de todo lo que se pretendía "moderno" y "progresista" en el país: las elites económicas y sociales de la capital,

72. Véase Vicente Silva, *Legislación de las Juntas Departamentales*. Lima: 1901; pp. 296 y ss.. Ejemplar generosamente confiado a mi custodia por Carlos Aguirre.

73. En 1893 la recaudación global de las Juntas Departamentales llegó a solamente el 57 por ciento de lo presupuestado. En los dos años siguientes ya no se cuenta con información, a raíz de la guerra civil y el desmoronamiento de la estructura fiscal del Estado. Véase cuadro 2 en el anexo.

la región de la costa y los asentos mineros, los grupos intelectuales de diversas tendencias, e incluso de sectores de la iglesia y de las fuerzas militares.

La confusión y parálisis del régimen de Remigio Morales-Bermúdez, Presidente en ejercicio desde 1890, se volvió más patente ante los duros efectos de la crisis económica mundial de inicios de la década de 1890, que trajo abajo los precios de las principales exportaciones peruanas. Con la contracción del comercio exterior, cayeron los ingresos del Estado central, fuertemente dependientes del movimiento de las aduanas, y con la reducción del gasto público, la crisis se extendió. El retorno (más bien ilegal) al trono presidencial del propio general Cáceres, en 1894, no sirvió para mejorar las cosas.

Cuando durante el año de 1894 las montoneras pierolistas comenzaron a organizarse en el interior, sobre todo en el sur, e iniciaron la guerra civil, la crisis fiscal ya no era solamente de los tesoros departamentales, sino que afectaba al propio presupuesto del gobierno central.⁷⁴ La revolución de 1895 derribó, así, a un régimen debilitado y confundido, que no supo hallar un punto medio entre sus aspiraciones democráticas y descentralistas, y la realidad arcaica, autoritaria y terriblemente deprimida que enfrentaba.

La relativamente breve guerra (civil terminó en marzo del año siguiente con el triunfo de los rebeldes y la subida al poder de Nicolás de Piérola, tras unas elecciones de candidato único. Una de las banderas más importantes de los revolucionarios fue la abolición de la contribución personal, desprestigiada como un sucedáneo del odiado tributo indígena colonial, condonando además toda deuda en la materia.⁷⁵ Esta medida fue saludada de inmediato por todos los pueblos del interior. Haber acabado con esa "carga odiosa que pesaba sobre todos los pueblos con los caracteres de una verdadera calamidad", fue determinante para consolidar la revolución pierolista.⁷⁶ La abolición del 24 de diciembre de 1895 se vio complementada días después con la transferencia, de los presupuestos departamentales al presupuesto nacional, del pago de los sueldos de las autoridades políticas, el cuerpo policial y el

32

74. Reseña Carmen Mc Evoy en su libro *La utopía republicana. Ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana (1871-1919)* (Lima: PUCP, 1997; p.342), que: "Para fines del convulsionado 1894 la mayor parte de servidores del Estado, incluidos los militares, estaban impagos. Así, las deserciones masivas de las burocracias estatales provincianas, previamente analizadas, no fueron, producto solamente de la amenaza rebelde, sino de una inocultable crisis fiscal."

75. La ley, del 24 de diciembre de 1895, puede verse en ob. Cit. de Silva, p.308,

76. BNP. D5749/1896. El pueblo de Cotahuasi, de la provincia de La Unión, del departamento de Arequipa, suscribió un acta de agradecimiento al gobierno con fecha 2 de febrero de 1896. Muchas otras cartas del mismo tenor llegaron a Lima desde muchos otros pueblos.

poder judicial.⁷⁷ El nudo gordiano fue cortado, en efecto, de forma totalmente centralista. Si para poder recoger, y encima mal, la contribución personal, el precio a pagar por el gobierno era autorizar, o por lo menos no perseguir o "hacerse el de la vista gorda", los "servicios gratuitos" que gravaban a los campesinos en favor de las autoridades y otros "poderosos" locales, y contemporizar con las costumbres del "antiguo régimen", como las tierras cacicales, no fue muy difícil que el nuevo gobierno se decidiera por suprimir la contribución personal.⁷⁸

La revolución de 1895 ha sido interpretada casi siempre de manera confusa por la historiografía. Con ocasión de cumplirse sus cincuenta años, Jorge Basadre la calificó como el producto de una "crisis de desarrollo" durante la convalecencia del país después de la guerra de 1879.⁷⁹ Tiempo después, Manuel Burga y Alberto Flores-Galindo no le encontraron más significado que el de ser: "el fin del militarismo del siglo XIX".⁸⁰ Desde la interpretación sociológica, las cosas no son más claras: para Aníbal Quijano, la revolución del 95 fue una "revuelta oligárquica y popular [todo ello junto] contra los militares", aunque con el poder se quedaron luego solamente los oligarcas; mientras que para Julio Cotler, la revolución representó el triunfo "de las oligarquías regionales precapitalistas" contra "el sector burgués de la clase propietaria", aunque añade que el gobierno de Piérola, resultado de dicho triunfo, favoreció "paradójicamente" el desarrollo capitalista.⁸¹ No se aleja mucho de esta última interpretación, la tesis de Nelson Manrique, para quien el triunfo del pierolismo en 1895 significó el fin de la (breve) hegemonía de los terratenientes serranos, representados por el régimen cacerista, y la captura del poder por la plutocracia limeña y costeña.⁸² Para Sinesio López, por su parte, la revolución de 1895 representó "la instauración del Estado oligárquico" por primera vez en la historia política del país.⁸³

-
77. Los tesoros departamentales sólo quedaron encargados en delante de los ramos de Instrucción, Beneficencia y Obras Públicas de carácter departamental.
78. En Apurímac existían todavía en 1892 las tierras cacicales, que ahora beneficiaban a los gobernadores. BNP. Manus. D4581. Ya nos hemos referido a las "yanacis" en Puno.
79. Jorge Basadre, *Sultanismo, corrupción y dependencia en el Perú republicano*. Lima: Milla Batres, 1981; p.145.
80. Manuel Burga y Alberto Flores-Galindo, *Apogeo y crisis de la república aristocrática. Oligarquía, aprismo y comunismo en el Perú 1895-1932*. Lima: Ediciones Rikchay Perú, 1979; p.7. En un libro magnífico y lleno de ideas agudas, sorprende una caracterización tan simple, precisamente del hecho del que parte el período analizado por estos historiadores. Aníbal Quijano, *Imperialismo, clases sociales y estado en el Perú: 1890-1930*. Lima: Mosca Azul, 1978; p.76. Julio Coder, *Clases, estado y nación en el Perú*. Lima: IEP, 1978; p.128.
81. Manrique, *Yawar Mayu...*; pp.
82. Sinesio López, *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: IDS, 1997; p.126.

La más reciente interpretación, de Carmen McEvoy, acerca del 95 pone el énfasis en cambio en la naturaleza antifiscal y centralista de la rebelión: "En pocas palabras lo que se buscó fue remover al gobierno de Cáceres, evitando que Lima perdiera su poder hegemónico en el camino."⁸⁴

En general, las evaluaciones historiográficas acerca de la revolución pierolista, ya consistan en apreciarla como el triunfo de oligarquías civiles contra el cuerpo militar, o ya de grupos capitalistas y centralistas, contra el bando terrateniente y regionalista, no calan lo suficiente en el drama del derrotado cacerismo. Este es visto, de manera demasiado fácil y simple, como un intento de restauración de los militares en el poder después de la tragedia de la guerra del Pacífico, y en general como el movimiento representante de ideas terratenientes caducas y tradicionalistas, opuestas al desarrollo y la modernización.⁸⁵ No comparto esas ideas. El cacerismo sucumbió en el proyecto de descentralizar las finanzas nacionales, a la vez que remover las relaciones sociales de antiguo régimen en el campo. No era éste el proyecto de una clase social específica; llámense oligarquías precapitalistas o terratenientes serranos; después de la derrota de la guerra del Pacífico fue en todo caso la propuesta de un grupo social muy amplio, en el que cabían, por ejemplo, los civilistas, y también militares como Cáceres, e intelectuales positivistas, que entonces campeaban en todo el continente. La historia, sin embargo, pareció mostrar que al país le estaba vedado poder conseguir esas dos metas a la vez, y el error del cacerismo fue no advertir ello a tiempo, o demorar demasiado en elegir una sola meta. El pierolismo significó optar por la modernización de las relaciones sociales y del aparato del Estado, sacrificando la descentralización. Con lo que se confirmaría la tesis de Claudio Veliz, respecto a que en la historia de América Latina los grandes proyectos modernizadores fueron a la vez enérgicos momentos centralistas.⁸⁶

34

Las Juntas tenían, pues, a partir de 1896, muy simplificada su tarea. Desaparecida la contribución personal, las sumas a recaudar, no sólo se redujeron más o menos a la mitad, sino que sobre todo eran de más fácil levantamiento, por hallarse respaldadas por una propiedad raíz, una industria o un stock de mercaderías. No había detrás de ellas la presión de los prefectos y de un cuerpo de policías hambrientos, esperando sus sueldos. Tal vez por

84 Carmen Mc Evoy, *La utopía republicana...* pp. 343-345. La cita corresponde a esta última página.

85 Florencia Mallon, caracterizó a la revolución pierolista de 1895, como un proyecto de modernización del Estado. Véase su libro *The Defense of Community. Peasant Struggle and Capitalist Transition in Highland Andean Peru, 1860-1940*. Princeton: Princeton University Press, 1983

86 Claudio Veliz, *La tradición centralista en América Latina*. Barcelona: Ariel, 1984.

esto último, sin embargo, su desempeño también fue en líneas generales bastante malo. Por lo menos así lo trasluce el informe de J.V. Larrabure al concluir su Informe de la Cuenta Nacional de 1899:

*"Nada satisfactorio es el resultado que presenta esta centralización [de la contabilidad de las Juntas Departamentales]: de un lado aparecen las Tesorerías de Ancachs, Apurímac, Moquegua, Tacna, Junín y Huancavelica, que no han remitido en todo el año un solo documento que revele su marcha económica; de otro lado las Tesorerías restantes declaran en sus manifiestos que han recaudado en conjunto solamente el 46 % de sus ingresos presupuestos."*⁸⁷

Aún más duro había sido el testimonio del Ministro de Hacienda, Ignacio Rey, un año antes, quien no dudó en pedir la supresión de las Juntas:

*"El desconcierto en el rol de procedimientos; la anarquía que frecuentemente estalla en el seno de esas instituciones, y la exigüidad de sus ingresos en muchos Departamentos, son los principales puntos que cabe señalar para pedir, con insistencia, la resolución del proceso legislativo pendiente contra las Juntas Departamentales, organismos que, bueno es no olvidarlo, perdieron su relativa importancia, cuando, á mérito de la ley de 3 de enero de 1896, dejaron de tener intervención directa en las atenciones de orden político que antes tenían a su cargo."*⁸⁸

35

Del ningún cuidado en administrar sus rentas, puso como ejemplo el rubro de la contribución por predios rústicos, que era su mejor ingreso. Este era de 244,454 soles en todo el país, que, hechos los cálculos correspondientes, llevarían a concluir que el valor de toda la propiedad rústica en el país era de sólo 61 millones de soles: "ridícula cantidad (...) plenamente inadmisibile", concluía el Ministro.⁸⁹

El Estado central pudo, reasumir los pagos de las autoridades políticas locales, los policías y el servicio judicial en toda la república, gracias a que desde el segundo lustro de la década de 1890 logró casi duplicar los ingresos fiscales percibidos hasta entonces (véase cuadro 3 en el anexo). Esto obedeció a la introducción de un conjunto de impuestos al consumo masivo de bienes, como las bebidas alcohólicas, el tabaco, la sal, el opio y los fósforos, así como

87. AGN. H-6-0958.

88. AGN. H-6-1171.

89. Ibid. El cálculo se basa en que la contribución de predios rústicos era del 5% de la utilidad neta de la propiedad, y en que la utilidad podría representar aproximadamente un 10% del valor del predio.

a la mejoría de algunos sectores de exportación mineros y agrícolas.⁹⁰ Curado de sus proyectos descentralistas, el Estado optó por rematar de manera cada vez más centralizada la cobranza de esos impuestos, hasta llegar al momento en que todos fueron confiados a una Sociedad Anónima, de capital privado y público, formada en Lima. En 1906, a la vez que el ramo de Instrucción, que el gobierno de Manuel Pardo (1872-1876) había confiado a las municipalidades, volvía a las manos del gobierno central, la recaudación de las contribuciones departamentales fue transferida también a aquella misma Compañía Nacional de Recaudación. En aras de la eficacia y la modernización, todos los avances descentralizadores del pasado, fueron derribados en pocos años.

5. REFLEXIONES FINALES

Desde 1893 el cuerpo de autoridades políticas fue separado de manera más o menos definitiva del ámbito fiscal.⁹¹ Fracasado el proyecto de los apoderados fiscales, primero, y de las Juntas departamentales, después, fue la abolición definitiva de la contribución personal en 1895, y el encargo a una empresa particular de la recaudación de las contribuciones que sobrevivieron a la revolución pierolista, lo que permitió delimitar más estrechamente el ámbito de acción de las autoridades políticas locales. Fue recién entonces que se pudo modernizar la administración interior, en el sentido de separar las funciones política, fiscal, judicial.

Ello provocó un cambio en el rol de los prefectos y su cadena de mando (subprefectos, gobernadores y tenientes de gobernadores), así como también llevaría al eclipse de las autoridades indígenas tradicionales, como los Alcaldes Vara. Lo primero, porque el ámbito de acción de las autoridades políticas locales fue más delimitado, al perder el control fiscal, y asimismo el judicial, ya que la subsistencia de las Cortes y juzgados dejó de ser atendida por los tesoros departamentales. Ello no necesariamente resultó mejor para la población campesina, puesto que durante el siglo XIX dichas autoridades fueron a veces quienes contuvieron las presiones y abusos de los terratenientes en su contra. Además, debe tomarse en cuenta que, tanto la profesionalización del ejército, iniciada en los últimos años de la década de 1890,

90. Acerca de la composición de los ingresos fiscales en la época, puede verse nuestro trabajo "Los ingresos fiscales en el Perú desde el final de la guerra con Chile hasta el presente". En *Economía* # 39-40. Lima: PUCP, 1997.

91. Todavía en 1895 había denuncias en el Congreso acerca de que los subprefectos seguían encargándose de las recaudaciones, en contra de lo prescrito. Véase el interrogatorio a los prefectos de Ica y Cuzco en BNP. Manus. D7465/1895.

cuanto el ascenso del Civilismo al poder en los primeros años del siglo XX, llevó al abandono de la costumbre de nombrar oficiales militares para esos puestos.⁹² En adelante los propios "poderosos" locales (terratenientes, comerciantes, abogados) pasarían a desempeñarse como autoridades políticas lugareñas. Fue la "edad de oro" del *gamonalismo*: 1895-1920 aproximadamente, como coinciden la mayoría de los historiadores. Las autoridades políticas locales pasaron a ser más funcionales a los intereses hegemónicos locales, antes que a los intereses "civilizatorios" del Estado central, como en la segunda mitad del siglo XIX.

El fracaso en recoger la contribución personal tuvo, por su parte, varias explicaciones, casi todas ya mencionadas por los propios hombres de la época, como: la situación de pobreza económica, agravada, además, por el problema de los billetes fiscales⁹³, la falta de hábitos tributarios en la población después de treinta años de vivir como un emirato petrolero de nuestros días y el desorden social producido durante siete años de guerra. Pero a ellas se podría añadir la estrategia contradictoria seguida por el gobierno, al enmarcar la contribución personal dentro de un paquete de reformas de descentralización fiscal y descentralización de funciones del Estado. El régimen de Cáceres (1886-1895)⁹⁴ pensó, equivocadamente, que la "territorialización" de las finanzas públicas (en el sentido de hacer que lo que en un departamento se recaude, sea gastado dentro del propio departamento, y viceversa) iba a ayudar a la recaudación de las contribuciones. Cuando fue todo lo contrario: mientras más se alejaban del control del gobierno central, las contribuciones parecían perder legitimidad ante la población.

37

De otro lado, la descentralización de funciones, con la introducción de los apoderados fiscales, también fue un tiro por la culata, ya que la población prefería pagar sus tributos al funcionario de quien más dependiera para las cosas que le atañían directamente. Es decir, al gobernador o cacique local, no a un funcionario anónimo, por más recibos impresos y sellados

92. En 1896 llegó al Perú una misión francesa, comandada por el general Clement, contratada por el gobierno para reorganizar y modernizar el ejército. No existe, todavía, un estudio detenido del trabajo de dicha misión y su impacto en el Perú.

93. Durante los años previos a la guerra con Chile, y durante la misma guerra, fueron impresos muchos billetes, cuyo valor se derrumbó rápidamente cuando las tropas chilenas que ocuparon el país se negaron a recibirlo a título de impuestos. El valor de estos billetes respecto de la moneda de plata llegó a caer por debajo del 5%; es decir, que para recoger un sol de plata había que entregar más de veinte soles billetes. En muchos departamentos la única moneda que circulaba eran estos billetes.

94. Formalmente el gobierno de Andrés Cáceres corrió de 1886 a 1890, siendo sucedido por Remigio Morales Bermúdez, entre 1890 y 1894, año en que volvió Cáceres, para ser derrocado en 1895 por la revolución de Piérola. Pero el régimen de Morales Bermúdez fue una continuidad del de Cáceres.

que trajese. En este mismo sentido, no haber incorporado a las jefaturas étnicas dentro del aparato de gobierno interior (salvo, tal vez, en el nivel de las tenencias de gobernación, pero de ello se sabe muy poco), de modo más alturado, conspiró contra la efectividad de la cobranza.⁹⁵ Es posible que el propio sistema de autoridades tradicionales se hallase ya muy debilitado en la coyuntura de la postguerra con Chile, tras más de medio siglo de haber sido desconocido por la Estado republicano, de modo que ese hecho puede ser considerado también como un factor del fracaso de la contribución personal cacera. La abolición de la contribución quitó al Estado interés en preservar dicho sistema tradicional. Pero aún siguió siendo útil para las tareas de limpieza y orden público, según refiere Manrique.⁹⁶

La propia población rural demandaba, pues, concentración de poderes y centralismo. Paradójicamente, la diversificación de instancias estatales y la descentralización del poder (ayer, como hoy) parecían reflejar más bien los anhelos y preocupaciones de la dirigencia de Lima, afanadas en la imitación del liberalismo europeo o norteamericano, que los de la población del interior. Que el autoritarismo sea una corriente reclamada *desde abajo*, antes que impuesta desde arriba, no resulta ya algo extraño en las ciencias sociales latinoamericanas; lo que sí puede sorprender es la manera como en el Perú de hace poco más de cien años se presentaron las cosas.

38

Primero, la elite social y el gobierno lanzaron la propuesta democratizadora y descentralista (o al menos, orientadas en esas direcciones) de separar las funciones de las autoridades locales y las cuentas fiscales de cada departamento. Segundo, para hacer posible la autonomía fiscal de los departamentos, era imperioso asegurar una cumplida recaudación de las contribuciones, pero esta tarea se veía complicada ante el intento de dividir el poder entre varias autoridades locales. Con lo que finalmente no se conseguía ni lo uno, ni lo otro. Tercero: se produce una división entre la elite social y el gobierno. La primera se percata de la necesidad de optar por una sola de las dos metas, mientras el gobierno, cada vez más aislado, prosigue tercamente en el empeño original. En el cuarto y último acto, la elite social ha formado una nueva coalición, puesta bajo el comando de un líder populista, aunque manejable, que organiza la revolución que derroca al gobierno y depura el proyecto regenerador de la república. Así concluyó uno de los muchos conflictos ocurridos en la historia peruana entre los ideales democráticos y la realidad autoritaria.

95. En su estudio sobre la provincia ecuatoriana de Otavalo, Andrés Guerrero mostró que nombrar como gobernadores o tenientes a los caciques o "curagas" indígenas, fue una buena medida para asegurar la eficacia de la recaudación de la contribución de indígenas. Ver su artículo ya citado: "Curagas y tenientes políticos..."

96. N. Manrique, *Yawar Mayu ...*; pp. 152 y ss.

ANEXO

Cuadro 1

Efectivos de Gendarmería y Guardia Civil por departamentos en 1890
(incluye jefes y oficiales*)

Departamentos	Gendarmería hasta 1890	Gendarmería desde 1890	Guardia Civil
Amazonas	-	54	23
Ancash	32	64	40
Apurímac	22	54	14
Arequipa	90	90	300
Cajamarca	32	64	35
Callao	27	59	150
Cuzco	54	84	31
Huancavelica	-	27	14
Huánuco	32	54	20
Ica	37	54	35
Junín	22	54	34
Libertad	22	54	50
Lambayeque	22	54	30
Lima	374	493	755
Loreto	-	-	60
Moquegua	32	54	18
Piura	22	54	40
Puno	22	54	50
Tacna	27	54	
Total	907	1524	1734

Fuente: AGN. H-6-0857. Anexos. 1890.

La gendarmería venía a ser una guardia "montada", capaz de movilizarse rápidamente, mientras que la guardia civil era de carácter más bien local y urbano.

Cuadro 2

Evolución de la recaudación de los ingresos departamentales durante el régimen de descentralización fiscal 1887-1895

Años	Soles Recaudados	% sobre la suma presupuesta
1887	642,530	35.1
1888	1.076,651	54.8
1889	1.514,547	68.3
1890	1.956,016	86.0
1891	n.d.	n.d.
1892	n.d.	n.d.
1893	1.947,317	57.2
1894	n.d.	n.d.
1895	n.d.	n.d.
Promedio*	1.427 376	60.3

Nota: Para los años 1889 y 1890, los datos corresponden al año corrido entre el primero de junio y el 31 de mayo del año siguiente. El promedio se ha calculado sobre los años con información.

40 Fuente: Elaboración propia sobre la base de Memorias de Ministros de Hacienda de los años considerados y *Anales de la Hacienda Pública del Perú* de José Manuel Rodríguez y Pedro Dancuart. Lima: 1902-1921.

Cuadro 3

Evolución de los ingresos fiscales corrientes en el Perú, 1887-1906 (en millones de soles corrientes)

1887	5.02	1897	10.26
1888	6.04	1898	10.97
1889	6.44	1899	11.03
1890	6.90	1900	12.99
1891	7.68	1901	14.99
1892	7.91	1902	14.60
1893	6.48	1903	15.92
1894	5.43	1904	19.91
1895	???	1905	21.78
1896	9.83	1906	25.56

Fuente: Memorias de Ministros de Hacienda y Cuenta General de la República, varios años.

BIBLIOGRAFIA CITADA

ARANDA, Ricardo

1893 *La Constitución del Perú de 1860, con sus reformas hasta 1893.*
Lima.

BASADRE, JORGE

1981 *Sultanismo, corrupción y dependencia en el Perú republicano.* Lima:
Milla Batres.

BURGA, Manuel y Alberto FLORES-GALINDO

1979 *Apogeo y crisis de la república aristocrática. Oligarquía, aprismo y
comunismo en el Perú 1895-1932.* Lima: Ediciones Rikchay Perú.

CONTRERAS, CARLOS

1996 "La descentralización fiscal en el Perú después de la guerra con Chile,
1886-1865". En *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad* 67/68.
Zamora: El Colegio de Michoacán.

1997 "Los ingresos fiscales en el Perú desde el final de la guerra con Chile
hasta el presente". En *Economía* # 39-40. Lima: PUCP, 1997

COTLER, Julio

1978 *Clases, estado y nación en el Perú.* Lima: Instituto de Estudios
Peruanos.

DANCUART, Pedro E. y José M., RODRÍGUEZ

1902-1921 *Anales de la hacienda pública del Perú.* Lima.

DÁVALOS, Pedro,

1919-1926 *La primera centuria. Causas geográficas, políticas y económicas
que han detenido el progreso moral y material del Perú en el primer
siglo de su vida independiente,* 4 vols. Lima.

GUERRERO, Andrés

1989 "Curagas y tenientes políticos: La Ley de la costumbre y la ley del Estado
(Otavalo 1830-1875). En *Revista Andina* # 14. Cuzco: Bartolomé de Las
Casas.

- HÜNEFELDT, Christine
1989 "Poder y contribuciones. Puno: 1825-1845". En *Revista Andina* # 14. Cuzco: Bartolomé de Las Casas.
1995 "Contribución indígena, acumulación mercantil y reconfiguración de los espacios políticos en el sur peruano, 1820-1890". En Jorge Silva Riquer, Juan Carlos Grosso y Carmen Yuste (comps.), *Circuitos mercantiles y mercados en Latinoamérica. Siglos XVII-XIX*. México: Instituto Mora y UNAM.
- LÓPEZ, Sinesio
1997 *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: IDS.
- MALLON, Florencia
1985 *The Defense of Community. Peasant Struggle and Capitalist Transition in Highland Andean Peru, 1860-1940*. Princeton: Princeton University Press, 1983.
1995 *Peasant and Nation. The Making of Postcolonial Mexico and Perú*. Berkeley: Universidad de California.
- MANRIQUE, Nelson
1988 *Yawar Mayu. Sociedades terratenientes serranas, 1879-1910*. Lima: DESCO-IFEA.
- MCEVOY, Carmen
1997 *La utopía republicana. Ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana (1871-1919)*. Lima: PUCP.
- PERALTA, Víctor
1991 *En pos del tributo. Burocracia estatal, elite regional y comunidades indígenas en el Cusco rural, 1826-1854*. Cuzco: Bartolomé de Las Casas.
- QUIJANO, Aníbal
1978 *Imperialismo, clases sociales y estado en el Perú: 1890-1930*. Lima: Mosca Azul.
- RODRÍGUEZ, José Manuel
1895 *Estudios económico financieros y ojeada sobre la hacienda pública del Perú y la necesidad de su reforma*. Lima.
- SILVA, Vicente
1901 *Legislación de las Juntas Departamentales*. Lima.
- VELIZ, Claudio
1984 *La tradición centralista en América Latina*. Barcelona: Ariel.
- WALKER, Charles
1999 *De Túpac Amaru a Gamarra. Cusco y la formación del Perú republicano 1780-1840*. Cuzco: Bartolomé de Las Casas.