

Hildegardo Córdova (Editor)

# ESPACIO: teoría y praxis

## Capítulo 9



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
FONDO EDITORIAL 1997



CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN GEOGRAFÍA APLICADA (CIGA)

Hildegardo E. Cabrería Aguirre  
Teoría  
ESPACIO  
TEORÍA Y PRAXIS

Primera edición, noviembre de 1997

*Cubierta:* AVA diseños

*Cuidado de la edición:* Miguel Angel Rodríguez Rea

*Diagramación:* Yoryina León Mejía

*Espacio: teoría y praxis*

Copyright © 1997 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Av. Universitaria, cuadra 18, San Miguel. Apartado 1761, Lima 100, Perú.

Telefax 460-0872 Teléfs. 460-2870, 460-2291 anexos 220 - 356

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

*Derechos reservados*

ISBN 9972-40-088-3

Impreso en el Perú - Printed in Peru

---

## EL TERRITORIO EN LA FORMACIÓN DEL ESTADO PERUANO (1821-1830)

José Francisco Gálvez\*

---

A lo largo de la historia, la formación del Estado peruano ha sido gravitante. Su problemática fue seguida a través de las relaciones de poder y de la presencia del pueblo, el que ha buscado una participación mayor en las gestiones del Estado durante décadas. Conjuntamente con dicha participación encontramos un tercer elemento del Estado, que es el territorio. Las siguientes líneas pretenden proporcionar algunos elementos referidos a este tema en la constitución de la organización jurídico política durante los primeros años de vida republicana. Para esto, las disposiciones de la administración nacional hasta 1827, son fundamentalmente nuestro marco referencial.

El paso más importante y que sobrevivió a la independencia fue el rol de la Iglesia. Fue a través de las parroquias que dicho rol fue necesario para el andamiaje estatal peruano, pues éste ya se había dado durante la Colonia. Como nos hace recordar Emilio Romero:

Las rutas hispanas, por el contrario, se llevaron a cabo rodeando cerros y manteniendo la distancia donde las parroquias y obispados podían tener influencia (Romero 1932: 25).

De otro lado, el término territorio nos conduce al uso de mecanismos jurídicos para conocer cuál soberanía era la aplicable en el panorama americano. Situación que nos evidencia la importancia de las parroquias en la demarcación política, así como la aplicación de los principios del *uti*

---

\* Licenciado en Historia. Profesor del Departamento de Humanidades, PUCP.

*possidetis* y de la libre determinación de los pueblos en la formación de las fronteras.

Además de significar una porción de espacio, el territorio comprende las diferentes relaciones sociales, económicas y políticas. El Estado se forma con una mutua relación con la sociedad. En ella se percibe, además, la participación de diversos sectores sociales, que actúan en el traspaso de funciones entre estos entes. Es un proceso muy flexible y dinámico, que se ha puesto en evidencia en diferentes lapsos de la Historia Peruana. Muchas veces la relación entre las instituciones y el Estado se ha visto recreada con nuevas figuras. La Iglesia, sin ser una institución netamente política, tuvo mucho que ver con la transferencia del régimen colonial independiente. Constituida en el Nuevo Mundo con las empresa de conquista y de colonización en ultramar, había desarrollado un rol protagónico no sólo por las campañas de evangelización, sino porque las altas autoridades eclesiásticas habían ocupado en varias oportunidades el cargo de virrey del Perú.

Más allá de los acontecimientos de la epopeya emancipadora, la Iglesia como institución fue fundamental para el proyecto de edificación del Estado. En este sentido, desde el primer momento del periodo independiente, diversas normas vincularon a la Iglesia y la religión en el establecimiento de mecanismos estatales. Tanto José de San Martín como Simón Bolívar fueron liberales, mas no anticlericales. Esa misma postura fue manifiesta en los ideólogos peruanos como José Faustino Sánchez Carrión, quien propugnaba por mantener el vínculo Iglesia y Estado, en tanto tradición hispánica, en los diferentes estamentos. Las acciones políticas de los diferentes gobiernos trataron de proporcionar una nueva relación del hombre con el territorio. El derecho público implementó una serie de dispositivos para transferir la propiedad comunal a la individual, los cuales arrojaron una serie de contradicciones en su aplicación. Dificultades que, en un sistema de derecho, serían solucionadas principalmente por el órgano ejecutivo.

### 1. *Las primeras demarcaciones*

...El territorio abarca las condiciones físicas y el encuadre de la actividad humana. Aparece como cuadro delimitador, determinante y condicionante de toda sociedad, de su estructura y funcionamiento y de sus relaciones con otras sociedades (Kaplan 1976: 20).

En 1784, con las reformas borbónicas, las diócesis habían servido de base para formar las intendencias. De esta manera, por ejemplo, el arzobispado de Lima constituyó los cimientos de la intendencia de Lima y la de Tarma, respectivamente. En cambio, los partidos fueron los ex corregimientos o gobiernos que antes habían existido. La organización del nuevo Estado peruano hizo que las nuevas demarcaciones territoriales demandaran una base para su funcionamiento. Fue así que se apeló a la tradición hispánica y a la organización eclesiástica del territorio.

La herencia colonial tuvo efecto inmediato en la posesión de las grandes franjas de terreno, que pasaron a formar la base del naciente Estado. Las nuevas demarcaciones territoriales se articularon teniendo en consideración a la audiencia virreinal como eje, y los límites estatales fueron señalados de acuerdo a los últimos cambios en los territorios coloniales planteado por los Borbones, desde las últimas décadas del siglo XVIII. Como muchos autores han sostenido, la emancipación en el territorio americano provocó dos reacciones: la separación política de España y el resquebrajamiento de las ex-administraciones coloniales.

En este último caso, se puede apreciar a las audiencias coloniales funcionando como elementos articuladores, pues, de las trece existentes en América hispana, exceptuando Guadalajara y Cuzco, once fueron las capitales de los nacientes Estados. El elemento frontera nacional, aunque aparece desde los primeros momentos, no fue decisivo sino hasta finales de los años veinte del siglo pasado. De otro lado, se dio de manera progresiva el dominio del territorio por parte del Estado Nacional, en virtud de la soberanía proclamada. El ejercicio de esta soberanía la observamos en el uso pleno de la autoridad, en función de poder manifestarse a sí misma. En cada momento, se trató de ejercer la dominación mediante el monopolio de la coacción que se hallaba en vías de establecerse. Esto permitiría actuar a dicha autoridad estatal como representante de una unidad jurídica política organizada frente a otros ordenamientos locales o regionales:

El Estado se diferencia de todos los grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y de decisión. El Estado está por encima de todas las demás unidades de poder que existen en su territorio por el hecho de que los órganos estatales capacitados pueden reclamar [...] del poder físico coactivo y también porque está en condiciones de ejecutar sus decisiones (Heller 1947: 263).

En los primeros momentos de la administración independiente, la Capitanía General dispuso la creación de cuatro departamentos, denominación de influencia francesa. Según los geógrafos, esta era una demarcación con fines de promover y lograr una mejor comunicación entre los pueblos. Sin embargo, esto tardó tiempo en cumplirse, pues la dificultad de la comunicación hizo más complicada y discontinua la relación entre la periferia y la capital. Se afectaron las ex-intendencias de Trujillo, parte de la de Tarma y parte de la de Lima, creándose los departamentos de Trujillo, Tarma, Huaylas y el de La Costa. Con la independencia de Lima, se añadió el departamento de La Capital<sup>1</sup>, aumentando el número a 5.

Más tarde fueron 11 los departamentos que formaban el Perú (Tarazona 1946: 40), que incluía zonas ocupadas tanto por los realistas como por las fuerzas independientes. Respecto al esquema colonial, las ciudades importantes mantuvieron su rol en la conformación del espacio; de la misma manera, las dependencias administrativas conservaron su ubicación. El Estado por años no cambiaría esta estructura colonial. Sobre la base de los nuevos departamentos, el reglamento de elecciones para diputados al Congreso Constituyente estableció el número de representantes. La Constitución de 1823 en su artículo sétimo demarcó la división político-territorial en departamentos, provincias, distritos y en parroquias. No se conoció hasta 1834 una relación exacta de los distritos existentes, la misma que fue publicada en la *Guía de Forasteros del Perú* ese mismo año. Ahora bien, no necesariamente el número de parroquias correspondió al número de distritos: pero es innegable que sirvió de plataforma para su conformación. Lo que sí podemos mencionar es lo que existía antes de dicha conformación (Tarazona 1946: 211). Serán la *Guía política, eclesiástica y militar del Perú* de Unanue y la *Guía de Forasteros*, los documentos que nos permitirán esbozar algunas aproximaciones (ver Cuadro N° 1).

---

<sup>1</sup> I. Los partidos del Cercado de la Capital, Yauyos, Cañete, Ica y el gobierno de Huarochiri formarán uno de los departamentos libres del Perú, bajo la denominación del Departamento de la Capital.

II. El Coronel José de la Riva-Agüero está nombrado Presidente del Departamento de Lima y debía tener residencia en la capital. Vid. Universidad Nacional de La Plata (comp.): *Gaceta del Gobierno de Lima Independiente (Julio 1821-Diciembre 1822)*. Tomos I al III. Buenos Aires, 1950.

La situación de inestabilidad por las guerras civiles de la Emancipación, no sólo fue obstáculo para el desarrollo del proceso de delimitación, sino que causó estragos en el aprovechamiento de recursos y en la integración de los mercados regionales, pues las guerras habían desangrado y empobrecido el país. Inestabilidad que acompañó al fenómeno político y que fue la constante del devenir del Estado peruano. En 1823, por decreto del 4 de noviembre, se reunieron los departamentos de Tarma y Huaylas en el de Huánuco; Maynas y Quijos con el de Trujillo y se fusionaron los de La Costa y La Capital en el departamento de Lima. La Constitución de ese año no distinguió en este mosaico de demarcaciones una perspectiva técnica y económica sino que, como podrá observarse, sus redactores pensaron más en lo político, lo cual serviría para la convocatoria de elecciones. Más tarde, luego de la campaña de Ayacucho, las autoridades locales y regionales apostaron por el impulso en los circuitos de intercambio y de la producción. En el sector interno, la República ensayó la preponderancia política de ciertos pueblos sobre otros en algunas demarcaciones territoriales. Por ejemplo, las intendencias de Huamanga y Huancavelica pronto dependieron del departamento de Ayacucho; una creación artificial que sólo buscó mantener palpable el triunfo de la dictadura de Bolívar, *para recordar a los habitantes el origen de su libertad*, pues en el régimen colonial no encontró importancia alguna (Oviedo 1871, III: 184).

Otra creación bolivariana fue el departamento de La Libertad con su capital Ciudad Bolívar, que sustituyó a la intendencia de Trujillo. En el mes de setiembre surge otro cambio territorial: el departamento de Huánuco cambia de nombre por el de Junín; *para perpetuar la memoria de la brillante jornada de Junín por el ejército libertador*. Otras demarcaciones como Lima, Arequipa, Cuzco y Puno no variaron sólo en el nombre sino también en su estructura. La constitución de 1826 señalaba que el territorio peruano estaba comprendido por 7 departamentos: La Libertad, Junín, Lima, Arequipa, Ayacucho, Cuzco y Puno. A ellos se sumaría, en 1831, el nuevo departamento de Amazonas en la selva. Frente a los cambios mencionados subsistía aún la demarcación religiosa, como patrón supletorio. Incidiendo en los límites interiores del país, se dispuso una norma que cubriese vacíos legales. En la década de los treinta, el gobierno estipuló que

Art. 1. Se declaran por límites de departamentos, provincias, distritos y parroquias, las que en la actualidad tienen y se hallan en quieta y pacífica y porción de hecho.

Art. 2. Cuando haya duda y controversia sobre cual lindero de la posesión, será el de la parroquia a que corresponda.

Art. 3. Si la duda fuera entre parroquias se decidirá a favor de la que tenga el pueblo más inmediato al punto cuestionado; al menos de que exista algún río o quebrada o límite natural, en cuyo caso cualquiera de estos servirá de demarcación.<sup>2</sup>

Dentro de la relación entre el hombre y el territorio, resultaba evidente el tema aludido a la vinculación con la tierra mediante la posesión o la propiedad. El Protectorado se refirió en sus disposiciones al individuo que se hallaba en una relación de dependencia, de servilismo, circunscrito a un trabajo gratuito; más no a la tierra en sí. Luego de la victoria de Ayacucho, el libertador Simón Bolívar encaró el problema de la tierra, intentando romper con el orden establecido por las reducciones coloniales. La influencia de Occidente lo llevo a adoptar una nueva relación de propiedad entre los habitantes, no respetando el *animus vivendi* de las comunidades andinas, las que vieron fraccionar sus territorios de manera individual, a lo que hay que agregar que su vínculo con los partidos o distritos se vio afectada al crearse una nueva demarcación política.

Respecto a las comunidades de indígenas, se sabe que éstas fueron legalmente desarticuladas por Bolívar y su ministro José Faustino Sánchez Carrión. Para esto se tomó en cuenta, entre otros, la decadencia de la agricultura, presumiblemente por el desaliento de los que laboraban las tierras por estar en posesión precaria o en arrendamiento. Ello motivó una redistribución de las tierras; más aún cuando éstas pertenecían al Estado, a lo que se agregaba que la Constitución política promovía el fomento de sectores de la producción. De esta manera, se decretó la venta de tierras de propiedad del Estado, prefiriéndose a los poseedores, habitantes o locatarios. Se efectuó además el reparto de las tierras de comunidad entre los indios que no eran propietarios. Por último, se declaraba propietarios a los indios que estaban en posesión de la tierra para que las vendan o enajenen.

---

<sup>2</sup> Ley del 3 setiembre de 1831.



Héctor Noejovich nos muestra dos casos aislados en Sullana y en Ambo, donde las comunidades buscaron en la autoridad gubernamental el reconocimiento de su tierras (Noejovich 1991: 52). Por ley del 19 de octubre de 1839 se estableció que "[...] *la Nación debe proteger estas útiles reducciones sin perjuicio del derecho de propiedad*" (Oviedo 1871, III: 469). En Sullana, la ley les garantizó la adquisición de la tierra no por ser comunidad sino por su ocupación, con lo cual se saneaba su composición. En la localidad de Ambo, tres años después ocurría lo mismo, aplicándose de modo similar la adquisición. Esta práctica se daba porque existía un periodo de ocupación y porque no había existido perturbación en su uso.

Frente al argumento de que el traslado de la propiedad comunal a la individual promovió el crecimiento de las tierras de las haciendas, se puede percibir que esto no fue tan mecánico. En el caso de las haciendas, cabe preguntarse si el crecimiento de las tierras en la costa respondieron a los mismos mecanismos de su similares en la sierra. Se conoce por documentos de la época, la preocupación de las comunidades en probar, ante los tribunales o ante la autoridad administrativa, su derecho sobre la propiedad de terrenos y de chácaras, en reiteradas oportunidades, desde 1825. Por ejemplo, el mero hecho que diferentes individuos tuviesen derechos sobre la misma tierra predisponía la formación de corporaciones o comunidades, cuyos bienes comunes eran las mismas tierras. De esta manera, la legislación nos introduce en un panorama más nutrido de experiencias, donde los criterios son flexibles y donde

El Poder Administrador es árbitro absoluto en los conflictos de tierras con capacidad para limitar discrecionalmente la extensión poseída por las comunidades de indígenas (Noejovich 1991: 54).

La agricultura siguió siendo de subsistencia. De ahí que fuese la producción más dirigida hacia el mercado local o regional que para la exportación. El siglo pasado se caracterizó porque el país era una sociedad rural, con un considerable volumen de personas ligadas a la tierra, con vías de comunicación precarias entre las áreas de influencia y las localidades. Los mecanismos de explotación encuentran formas precapitalistas, las que se recrearán años después con las capitalistas. A partir de la década de los '50, las regiones presentan características sociales y económicas muy marcadas. El aparato estatal estaba aún precario, convivía con la ausencia

de una estructura económica. Faltaban factores que congregaran las fuerzas institucionales, propias de este tipo de organizaciones jurídico-políticas.

El nuevo Estado propuso un intento de descentralización. Anteriormente se pasó por distintos ordenamientos territoriales internos. Ya durante la Colonia, con la audiencia, se había experimentado la búsqueda de un mejor manejo administrativo y económico del territorio, creando núcleos en los lugares donde había centros de producción. Los siglos XVI y XVII mostraron al virreinato peruano como eje de flujo comercial en América. De ahí la importancia de Lima. Frente a ello se procedió a establecer las llamadas Cajas Reales, vinculando a la administración real con los centros de producción. Sin embargo, como señalan los geógrafos, el desarrollo en la sierra fue magro e inversamente proporcional a lo ocurrido a Lima. Este hecho podía servir de pie para plantear un antecedente en la explicación del centralismo capitalino.

Con la República, la demarcación política dividió el espacio en departamentos. Se pretendía unir diferentes recursos a través de las vías de comunicación que se establecerían. Existía el interés primordial por vincular la nación con una nueva unidad política. Frente a esto, los departamentos se mantuvieron en estos espacios políticos artificiales. Aunque el objetivo de la descentralización siempre ha buscado otorgar a las regiones y a los departamentos más autonomía, durante el siglo pasado y hasta varias décadas del presente, se encontró que la base real hacía más fuerte a los gamonales.

Las constituciones buscaron conceptos de manejo del territorio para fundamentar su desarrollo económico. La constitución de 1823 propuso las Juntas Departamentales, especie de órgano consultivo del Prefecto, cuya intención fue propiciar el desarrollo de la región. Se pretendía que la Junta velara por el funcionamiento de las municipalidades y de los pueblos. Promovían el desarrollo productivo de su jurisdicción. Se convertiría en el nexo para la afirmación del Estado en los departamentos, en sus aspectos básicos: la formación de una burocracia que suministrara datos sobre las municipalidades y los pueblos (estadísticas y censos) y cuidar del aspecto de la educación y de los lugares de asistencia social<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Cf. con la Constitución Española de 1812, Título VI, Capítulo II: Del Gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales; el artículo 335 y ss.

Pero, sobre todo, proponía en ternas a los ciudadanos para los cargos de intendentes y gobernadores. De la misma manera, proponía por lista a los ciudadanos que podían ocupar empleos públicos en el departamento. Sugirió también a tres ciudadanos para el cargo de Presidente de Departamento o Prefecto (Belaunde 1983: 20). Esta alternativa, aunque imperfecta, buscó iniciar la nueva etapa en la historia política y propiciar una administración como manifestación del Estado, que dinamizara el aparato productivo del país.

A pesar de ello, las condiciones no propiciaron la puesta en marcha de esta propuesta. Esto permitió abrir el debate entre una República unitaria o federal. Toribio Pacheco, en el siglo pasado, fue quien mejor resumió las razones por la que esta segunda opción no era la indicada para el país. Sostuvo que el federalismo se apoyaba en Estados pequeños más o menos uniformemente iguales, donde se reunirían varias parcialidades que, de manera aislada, eran débiles. Ello demandaba a su vez una práctica constante de derechos y deberes democráticos, pilar de la vida pública. El Perú, por tradición, había obedecido a un patrón centralista y unitario (Pacheco [1854]1989: 217). Centralismo que suele unirse a la idea del asentamiento del poder como Estado, que puede ir acompañado de un alto grado de autoritarismo del gobernante. Sin embargo, pueden coexistir también autoritarismos locales, con lo cual la tesis del centralismo es relativa. En realidad, depende de las condiciones en que las manifestaciones estatales se adecuan al contexto. El Perú, aunque siempre tuvo a Lima como capital, ello no excluyó el surgimiento de zonas que se caracterizaban por los diferentes rubros de producción y de comercio.

La historiografía republicana existente, nos permite sostener que en este periodo las instituciones del Estado se vincularon más a la costa que a la sierra. Lo cual no significó por un lado, que la población andina se trasladara a otra región, ni que se desligara de la dominación ejercida por los grupos de poder limeños que ya existía desde la Colonia. Así,

durante el siglo XIX la tendencia no varió sustancialmente con relación a la centuria anterior y la parte más poblada del país continuó siendo la Sierra en aquella región se libraron las batallas de la Independencia y las de las contiendas civiles de los primeros cinco decenios de la república (Pease 1993: 12).

Hacia 1828, las ideas del sistema federal teóricamente encontraron su final. Pues aún, cuando se planteó la opción centralista, se insistió en una descentralización con instituciones departamentales y sus representantes elegidos; sin embargo, no tuvieron ni autonomía económica ni política. No llegaron a funcionar. La inquietud por la descentralización se desdibujaba. Mientras tanto se mantenía la existencia de un desarrollo desigual: zonas ricas y atrasadas que estaban en función de la materia prima que producían, que se vincularon con las necesidades del mercado mundial. Tuvo que esperarse hasta 1873, cuando el gobierno de Manuel Pardo, a través de una ley de ese año, creó el Concejo Departamental, en base a los concejos provinciales. Contaron con facultades administrativas e impusieron la carga tributaria sobre la población. Pero ese experimento duró poco tiempo.

Las normas expresaban la preocupación por la descentralización, no como federalismo sino como corresponsabilidad de las regiones y el gobierno central en los asuntos estatales. Pero aunque no se usara el término federalismo, cierto es que existió predominio de las localidades y regiones donde la fuerza estatal era débil y se acentuaba un caciquismo, un afán de mando en esa porción del territorio nacional. El Estado atravesó por la dificultad de ser vigente en todo el territorio, de aplicar sus *ius imperium*, incluso luego de haberse consolidado la independencia política de España. Por un lado, se trataba de aplicar la unidad nacional, lo cual era contradictorio al mantener tal cual las diferencias sociales, que utilizaba como los pilares de su diseño. Se quería regular el derecho de propiedad, la mano de obra, pero los órganos estatales adoptaron la actitud de *laissez faire*, lo que favoreció a las oligarquías regionales. Ello se complementó con su posterior vinculación al sistema mundial, cuando el país legal-soberano y representativo adaptó esta postura con las expectativas de la élite dirigente. Emerge el caciquismo apoyado con situaciones de dependencia, diferencia y con una selección de representantes políticos sobre una masa del pueblo, que carecía de derechos políticos efectivos.

Frente a ello se retomaba el principio de que la capital era lo principal y las provincias lo secundario. La influencia de Lima sobre la organización del Estado favoreció la centralización y a partir de allí se mantuvieron las relaciones de poder con las otras regiones. Así, la sociedad civil en otras ciudades intentó crear mecanismos que permitieran una coexistencia con la ciudad de Lima:

...en 1841 había en el país 62 ciudades (incluyendo Arica y Tarapacá), a su vez circundadas por pequeñas villas. La relación entre tales ciudades eran vías deterioradas casi indistinguibles en el mapa del Perú. (Bernex 1987: 5).

Fue el comercio en la costa lo que predominaría hasta un nuevo auge minero en la sierra. Esto lo podemos contemplar en el ingreso de dinero por tributos. Como lo comenta Emilio Romero, a propósito del presupuesto de 1827 elaborado por José Morales Ubalde, secretario de Hacienda, la proporción del ingreso general con el tributo o contribución general no superaba el 16%.

En cuanto al sector exterior, el elemento territorio nacional, aunque aparece desde los primeros momentos, no fue decisivo sino hasta los finales de la década de los veinte, salvo el caso de la creación de Bolivia. En dicho momento se daría mayor énfasis a los límites fronterizos. Algo que también se vislumbra desde 1825 en adelante, fue la manera progresiva del dominio territorial por parte de los Estados, en virtud de la soberanía proclamada. Una forma de propiciar dicho ejercicio se encontró en la función de poder manifestarse por sí misma, en otras palabras de ser autónoma. En cada momento se tratará de ejercer la dominación mediante el monopolio de la coacción, que se hallaba en vías de establecerse.

### 1.1 *El Utī Possidetis y el principio de la libre determinación de los pueblos*

La existencia del territorio, y sus transformaciones sucesivas, también nos llevó a la aplicación de principios reconocidos por el derecho internacional denominados el *uti possidetis* y la libre determinación de los pueblos. La conquista del espacio no culminó con los primeros años republicanos. Formaba parte de un proceso iniciado con las culturas tempranas, acentuado con la Colonia y seguido con las empresas de descubrimiento y movimiento de población a lo largo de los siglos XIX y XX, sobre todo en la Amazonia. El primer principio deriva del Derecho Romano y fue la complementación de los títulos coloniales. *Así como poseyese así posedereis*. De tal manera que los territorios que formaron parte de uno u otro virreinato fueron la base desde los primeros momentos de la vida independiente, y pasaron a constituirse en los pilares de los nuevos Esta-

dos latinoamericanos. Para ello se consideró el territorio que detentaban hasta 1810, coincidiendo con los primeros brotes emancipadores.

Como recordaremos, el virreinato peruano de ese entonces estaba formado por:

La Real Audiencia de Lima.

La Real Audiencia del Cusco

La Intendencia de Arequipa, Cusco, Lima, Huancavelica, Huamanga, Puno, Tarma y Trujillo.

Las Gobernaciones de Guayaquil y Quijos.

La Comandancia General de Maynas.

La vinculación de esta comandancia y la creación de la diócesis de Maynas, por Cédula de 1802, relacionó a esta región política, administrativa y eclesiásticamente con el virreinato peruano. Por un lado, era difícil ejercer un control político desde Nueva Granada y era necesario hacer frente a las incursiones de grupos provenientes desde Brasil a una zona caracterizada por la explotación de la cascarilla. De ahí que las misiones constituyeran un freno a dichas pretensiones.

Con la introducción del régimen de intendencias, a partir de los inicios de la década de los ochenta del siglo XVIII, se ampliaron las aduanas internas en el territorio. Este régimen también puso de manifiesto la variación de las demarcaciones. Primero en la Colonia y luego en la República, *la noción territorial andina no coincidía con la imagen del territorio jurisdiccional y administrativamente delimitado por la organización* (Pease 1993: 11). En referencia al principio de la libre determinación de los pueblos, éste fue usado como medio de expresión de aquellos pobladores que querían adherirse o no al nuevo Estado soberano. En virtud a ello, Guayaquil se constituyó en parte de la Gran Colombia mientras que Jaén, que dependía de la Audiencia de Quito, hizo lo mismo con el territorio peruano.

Un primer esbozo de los límites fronterizos fue la demarcación con el entonces *Imperio de Brasil* de acuerdo al Tratado de San Idelfonso de 1777, acordado entre España y Portugal. Cronológicamente, la segunda demarcación fue en el norte con el territorio de la Gran Colombia, lo que se reordenaría luego a partir de 1830, con los Estados de Ecuador y de Colombia. *El caso de Ecuador* fue la muestra de una región que se había

pronunciado por anexarse al Estado Peruano y que envió representantes al congreso nacional, sin embargo, Bolívar la asumió en su proyecto colombiano. A partir de 1827, con el derrumbamiento de este proyecto, la frontera que se determinaría en el norte se tornaría imprecisa y conflictiva. La aparición de Ecuador como nuevo Estado, en 1830, y su consolidación con el devenir, planteó nuevas situaciones en esta demarcación.

El cierre del convento de Ocopa por Simón Bolívar, en 1824, marcó un episodio importante en el control territorial en la diócesis de Maynas. Pues se suspendió este importante eje misional que supervisaba la ceja de selva y la selva, respectivamente. Los misioneros franciscanos fueron deportados debido a móviles políticos, pues se arguyó que todos eran peninsulares, aunque cierto es que existían también criollos.

Hacia 1830, para los congresistas, el Estado tenía la potestad de crear nuevas demarcaciones y disponer la creación de diócesis nuevas por haber heredado el derecho de patronato que ejercían los borbones. De ahí que se decidiera el retiro de las provincias de Chachapoyas y Pataz de la diócesis de Trujillo incorporándolas a la de Chachapoyas, y el traslado de la diócesis de Maynas a esta ciudad. Además, nacía la diócesis de Huánuco que comprendía los departamentos de Huánuco y Junín. En el debate que esto originó, Francisco Javier Mariátegui sostuvo la necesidad de restablecer el control territorial a cargo de los religiosos, ya que los civiles no podían hacerlo efectivo:

Notorias son las aspiraciones de Colombia a las provincias de Jaén y Maynas y todos saben que los sacerdotes son los medios muy eficaces para sembrar la división. [...] El gobierno que está penetrado de esta verdad ha exigido se nombre para la diócesis de Chachapoyas un eclesiástico de su confianza y que impida se siembre la discordia. (Mariátegui 1830: 16).

Como se acababa de recuperar el vínculo con el Vaticano, las leyes que disponían este traslado de provincias a nuevas diócesis quedaron en suspenso hasta la década de los cuarenta y la nueva diócesis esperaba hasta los sesenta. Mas ello no impidió que administrativamente el gobierno creara, en 1831, el departamento de Amazonas, que tendría como provincias a Maynas, Chachapoyas y Pataz. Se hacía necesario restablecer el control en la región. El gobierno de Luis Orbergoso, en 1836, reabrió el convento de Ocopa tanto con sacerdotes españoles como italianos. Aun-

que los liberales cuestionaron el regreso de la orden bajo la creencia de propagar ideas anticlericales, cierto fue que se dedicaron a su tarea misional. Este hecho marco un nuevo periodo en la vida religiosa que había sufrido los efectos de las reformas borbónicas y luego los avatares del cambio político desde 1821.

En tercer lugar tenemos *la frontera con Bolivia*. Reviste un caso aparte dado que desde la creación del virreinato del Río de la Plata, los territorios que estaban alrededor de la Audiencia de Charcas: Potosí, Cochabamba, La Paz y Santa Cruz de la Sierra habían pasado a su jurisdicción. Al independizarse las Provincias Unidas de Río de la Plata y propiciarse, años más tarde, las manifestaciones separatistas en Chile y en el Perú, estos territorios se articularon a la jurisdicción realista en la sierra con la presencia del ejército español. Luego de la capitulación de Ayacucho y la muerte del general español Olañeta, los notables de la región, haciendo uso del principio de la libre determinación de los pueblos, desearon constituir su propia organización política, la que adoptó el nombre de Bolivia, en honor al libertador.

Fue así que como Estado se creó a partir de 1826, con la participación de Antonio José de Sucre, en momentos que aún no se definía totalmente el espacio peruano. Fue una región que articuló el comercio de mercancías desde Buenos Aires hasta Lima y que continuó la explotación minera; hizo que la densidad poblacional fuese alta en la frontera. Las comunidades se vieron modificadas por cuestión de fronteras en su área de influencia. Influencia que se basó en la articulación por los lazos de parentesco, mecánica tan común en el área andina, o una vinculación con la utilización de recursos de zonas que antes le eran próximas a ellas.

La demarcación con los países limítrofes fue un proceso lento y duró hasta el presente siglo. En realidad, la situación interna acarreada por el caudillaje militar no permitió la conclusión de este aspecto estatal. Un proceso paralelo al señalado fue la búsqueda del reconocimiento como Estado frente a las potencias europeas y a los países americanos, como aconteció con los Estados Unidos. Pues ello conlleva a la apertura de nuevos mecanismos comerciales y políticos que de manera directa le proporcionaban existencia al Perú, fuera de lo que fue en el contexto hispano. La importancia estratégica del ex-*virreinato peruano*, con respecto a las otras ex-demarcaciones coloniales, puso en evidencia la situación de la



existencia del Perú dentro de una difícil situación a finales de la década de los veinte. Según Jorge Basadre, siete zonas eran críticas y no se habían definido aún:

Guayaquil, Tumbes, Jaén y Maynas con la Gran Colombia y con Bolivia: Alto Perú, Tarapacá y Puno-Cusco (Basadre 1994:195).

La fundamentación histórica y legal tuvo un rol preponderante en la demarcación fronteriza. Al interior del país, nuevas formas del poder central se asentaron en las provincias a través de las delimitaciones políticas. Con el fin de asegurar el imperio del Estado, se produjeron a lo largo del siglo XIX nuevas demarcaciones. Indudablemente ello transformaría el espacio que el régimen colonial había dejado. Por ejemplo, las ingerencias en el norte costero de lo que fue Trujillo con el surgimiento de Lambayeque, es una muestra. Con la importancia de un pueblo sobre otro, aumentaba el valor de la tierra debido a los trazos de nuevos caminos en las comunicaciones.

A ello se agregaba, por ejemplo, que las haciendas pretendiesen que las nuevas rutas de importancia articularan sus propiedades<sup>4</sup>, haciendo vincular su producción con los centros de comercialización. La sociedad también se adaptaría a estos cambios, pues en algunos casos los intereses locales lograrían un crecimiento al ampliarse su mercado. Nuevamente la historia tropieza con la implementación de nuevas autoridades políticas y la presencia de autoridades locales. Sin embargo, al hallarse el Estado sin capacidad de gestión, por motivos económicos, sólo le restaba acomodar los intereses locales con los estatales, con mayor razón en aquellos lugares del territorio donde era difícil la comunicación. En ellos, el Estado tuvo que pactar con los localismos existentes para mantener su existencia.

## 2. *El pueblo y la población*

Los regímenes aunque democráticos revistieron perfiles autocráticos. Las decisiones provinieron del gobierno y se hicieron con escaso asentimiento de aquellos que conformaron la base más ancha de la pirámide

---

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, lo acontecido durante el gobierno de Augusto B. Leguía (1919-1930) con la ley de conscripción civil, cuando las haciendas aseguraron, de manera gratuita, el mantenimiento de sus vías de comunicación, gracias a esta disposición.

social, muchos postulados liberales, como las libertades del individuo, plasmado en constituciones, reglamentos o en normas legales fueron redactados para que en un futuro dicho derecho se implementarse y de esta manera encontrara un correlato con la realidad. La ideología que influyó en el derecho público era cambiante y contradictoria. El núcleo del poder fue constituido de manera tal que "el pueblo" estuviese representado por un cuerpo electoral, que era parte de la población real:

...en un sentido específico; sólo se utiliza el concepto de representación para expresar la atribución de una función, no a la persona Estado, sino al pueblo (Kelsen 1986: 302).

Como sabemos, el término población tiene una connotación demográfica, el que nos revela la cantidad y diversidad del recurso disponible, muy utilizado desde el punto de vista geopolítico. En cambio, por pueblo se entiende la cantidad de individuos que conforman el Estado, sobre quienes recae las decisiones de éste. Relación que se ve reforzada con su participación en las decisiones de poder.

La cifras que se tienen sobre población se remontan hacia el censo de 1795, mandado realizar por el virrey Francisco Gil de Taboada y Lemus. Sobre esta referencia, las diferentes *Guías de Forasteros* consignaron los datos que se utilizarían posteriormente. Parece ser que el crecimiento durante la República no fue significativo. Los censos de 1795 y 1836 revelan que la población del país se incrementó en 100 mil habitantes. De una población de 1 millón 232 mil 122 habitantes (Cook 1965: 25), pasó a 1 millón 373 mil 736 habitantes en 1836. Esto se puede explicar por la disminución de personas por causas de la guerra civil, personas asediadas por la leva forzosa de los ejércitos de ambos bandos, o por el traslado de pobladores de dichos lugares a otros más estables al interior y al exterior del país. En Lima, de una población de 64 mil habitantes en 1820 se pasó a 54 mil 628 en 1836 (ver Cuadro N° 1).

Fueron en los curatos (518 en el año 1797) donde por siglos se habían desarrollado funciones eclesiásticas y administrativas. Reunían un poderío económico y político al que sumaba el religioso. Tanto liberales como conservadores no descartaron el rol social que cumplía la Iglesia dentro del Estado. Así, se buscaba el apoyo del alto clero como de los curatos existentes. En éstos, el párroco-cura tuvo a su cargo los registros civiles: bautizos, matrimonios y entierros. Lo que fue obligatorio hasta

1876. A partir de esa fecha, se llevó a cabo de manera electiva pues también se podía hacer en las municipalidades<sup>5</sup>.

Así se demostraba el fuerte papel que desempeñaba la Iglesia que sobrevivió al cambio político y continuó ejerciendo el control sobre la población con la colaboración de este cura párroco, cargo removible que dependía directamente del obispo. El cumplimiento de las diferentes funciones motivó las quejas sobre el desempeño de estos sacerdotes, las que fueron dadas por la autoridad civil al obispo o, en su defecto, al gobernador eclesiástico. Pilar García Jordán cita el caso del ministro de Gobierno, José María de Pando quien se dirigió al gobernador eclesiástico Francisco Javier Echagüe en el mes de noviembre de 1826 para que se encargase de llamar la atención a los párrocos:

Esta conducta es altamente reprehensible y yo me prometo que V.S. tomará las providencias más enérgicas para que no se repitan estos actos de insubordinación escandalosa contra las órdenes superiores (García Jordán 1992: 33).

Al respecto de los registros, los padrones censales mantuvieron por muchos años las categorías raciales. Aunque los rubros asignados para las castas fueron perdiendo importancia, los referidos a los indios no, debido a que aún eran contribuyentes con el tributo o también llamada *contribución general*. Conservándose además en los registros parroquiales estas características. La categoría de indio había pasado a aglutinar a diferentes elementos, con la cual la noción pasó de étnica a social. Institucionalmente se recreó el funcionamiento estatal. Fue el militar quien incursionó en el control de la población a través de las prefecturas, sobre todo en la década de los treinta, en el gobierno de Gamarra. El censo de 1836, realizado por la Confederación Perú-boliviana, intentó reformar el aparato del Estado durante ese gobierno. Sus cifras fueron importantes en el Perú republicano de mediados del XIX.

Pero al margen de las cifras, el pueblo debía tener canales regulares como parte del Estado de Derecho. El supuesto jurídico de la igualdad ante la ley debía regular la conducta de los individuos. Mas la realidad mostró abismos entre unos y otros. Sobre todo cuando los postulados tropezaban

---

<sup>5</sup> Será hasta 1936, cuando el *Código* de esa fecha señale la obligatoriedad de realizar los registros en los locales ediles.

con una sociedad muy marcada de corporativismos y estratificaciones. Donde las diferencias no sólo eran raciales sino económicas.

La separación política se dio con disputas entre grupos al interior del proceso. Sus móviles revistieron caracteres de diversa índole. Desde corporativos hasta ideológicos y raciales. Dentro de la presunta unidad nacional existió también la preocupación por lo que el cambio podía proporcionar. Ella estaba constituida por la conservación y el mantenimiento de la pirámide social, los derechos existentes y el dominio sobre los territorios (para quienes los poseían). Se pactó por la preservación de las estructuras socio-políticas, como punto de partida, no excluyéndose por ello la creación de paliativos para disminuir relativamente las desigualdades. Fue un grupo de notables los que impusieron las condiciones para reordenar el panorama. Particulares que llegaban al poder para, de allí, asumir la dirección de la sociedad, eligiéndose como mandatario del "interés general".

Así, las condiciones sociopolíticas sobrevivieron al proceso, pero, además, nuevas formas de dependencia se dieron en torno al ámbito regional y nacional. Y es que el Estado que surgió fue la expresión de la sociedad misma, que paulatinamente adquirió un rol propio, que por lapsos le restó el protagonismo a aquélla. Lo cual motivo a los grupos de poder para llegar al control estatal, con el propósito de asegurar dicho control sobre sus allegados. El proceso de la emancipación peruana, con los cambios y la persistencia de las instituciones, nos permite hablar —en lenguaje de Fernand Braudel— de la existencia de estructuras de larga y corta duración en el devenir de la sociedad política y de sus elementos.

Dentro de ello, se produjo la recreación de viejas formas al interior del poder. Por ejemplo, las elecciones para autoridades locales; en el pasado, se habían dado en la República de Indios y en la de Españoles. Pero en el siglo XIX, el estar orientadas con una soberanía nacional, añadía un ingrediente nuevo de la forma estatal. Los electores figuraban en padrones. Por ley de 1828, el gobierno ordenó a los municipios la organización de un registro cívico, confeccionando un padrón con los ciudadanos que estaban en capacidad de ejercer su derecho a sufragar.

No se puede negar que el Estado surge con legitimidad y con autonomía, pero mantiene los niveles de desigualdad. Al interior de éste, las decisiones de la administración dependían de la autoridad que a su vez era parte de todo un sistema jerarquizado de funcionarios que no eran tan

autónomos ni tan imparciales, como debería ser. Por momentos, éstos se vieron impregnados de la influencia de la élites de poder que llegaban a tomar posesión del Estado.

Siempre se trató de que las decisiones así como las funciones fuesen lo más transparentes e independientes posible, ya que en el marco legal el individuo era el mismo y gozaba de la igualdad ante la ley teóricamente. Así mismo, la legalidad respetó y avaló la libertad y la propiedad como también la distribución desigual existente. Horacio Villanueva comenta cómo en la provincia de Tinta, para las elecciones al congreso de 1826 se seleccionaron a 160 electores, los que a su vez designarían 3 representantes, a pesar que existían 10,000 contribuyentes indígenas *que no tenían derecho a sufragar por incapacidad* (Villanueva 1981: 65). De otro lado, se puede mencionar que todos los grupos socio-económicos que se vincularon al Estado, le asignaron un valor supremo ya que institucionalmente debía conservar el nivel de legitimidad, manteniéndose ajeno a toda dependencia porque era soberano, legalmente hablando.

Como institución garantizaba la estabilidad, el orden interno y externo así como los derechos individuales para sus subordinados. Se adecuó al modelo paternalista, jerarquizado y de relaciones de grupo que provenía de décadas anteriores. Intentar cambiar esta pirámide social era una inquietud. Los viajeros que llegaron al Perú durante el siglo XIX también percibían que el cambio debía darse en forma real. Alexander von Humboldt había advertido que el

futuro de las naciones se halla estrechamente ligado al destino que se les reserve a las razas oprimidas (Minguet 1985: 366).

Dichos viajeros predecían que la presencia de un gran sector mayoritario, en condición desigual, podía promover una revolución de los indios y de los negros más contra los criollos que contra los propios peninsulares. Fue en este desequilibrio que se creó el Estado. Se dieron paliativos referidos fundamentalmente al aspecto social: limitación de la esclavitud, eliminación del tributo y la supresión del sistema de castas.

CUADRO N° 1  
RELACIÓN DE PARROQUIAS (CURATOS O DOCTRINAS)

<b>1. Lima</b>			
Capital	El Sagrario, Santa Ana, San Sebastián, San Lázaro, Santiago del Cercado		
	Suburbios: 8 curatos		
Canta	9 curatos	Chancay	9 curatos
Santa	7 curatos	Huachirí	11 curatos
Cajatambo	3 curatos	Huamálíes	8 curatos
Conchucos	15 curatos	Tarma	13 curatos
Huailas	12 curatos	Huánuco	4 curatos
Jauja	14 curatos	Cañete	7 curatos
Ica	10 curatos	Yauyos	7 curatos
		<i>Total</i>	<i>153 curatos</i>
<b>2. Trujillo</b>			
Capital	Sagrario y San Sebastián		
	Suburbios: 10 curatos		
Lambayeque	20 doctrinas	Piura	12 doctrinas
Cajamarca	17 doctrinas	Huamachuco	8 doctrinas
Pataz	3 doctrinas	Chachapoyas	17 doctrinas
Jaén	7 doctrinas		
		<i>Total</i>	<i>94 doctrinas</i>
<b>3. Huamanga</b>			
Capital	Sagrario, Santa Ana y Parroquia de la Magdalena Incluye el curato de Anco		
Huanta	7 doctrinas	Vilcas Huaman	10 doctrinas
Andahaylas	10 doctrinas	Lucanas	14 doctrinas
Parinacochas	14 doctrinas	Huancavelica	4 curatos
Angaraes	5 doctrinas	Tayacaja	5 doctrinas
Castrovirreyna	8 doctrinas		
		<i>Total</i>	<i>81 doctrinas</i>
<b>4. Arequipa</b>			
Capital	Sagrario, Santa Marta		
	Suburbios: 9 doctrinas		
Moquegua	6 doctrinas	Arica	7 doctrinas
Tarapacá	4 doctrinas	Camaná	4 doctrinas
Condesuyos	9 doctrinas	Collaguas	16 doctrinas
		<i>Total</i>	<i>60 doctrinas</i>
<b>5. Cuzco</b>			
Capital	Sagrario(de españoles), Sagrario (de piezas), Belén y Santiago, Hospital de Naturales, Santa Ana, San Cristóbal, San Blas, San Sebastián y San Gerónimo.		
Urubamba	6 curatos	Calca y Lares	5 curatos
Paucartambo	4 curatos	Quispicanchis	10 curatos
Tinta	11 curatos	Lampa	13 curatos
Azángaro	9 curatos	Carabaya	6 curatos
Abancay	9 curatos	Cotabamba	13 curatos
Aymaraes	16 curatos	Chumbivilcas	11 curatos
Paruro	9 curatos		
		<i>Total</i>	<i>130 curatos</i>
			(Unanue 1795: 195)

Los cinco obispados constituyeron un total de 518; entre curatos y doctrinas. En base a éstos, se formaron los distritos. Mientras que la *Guía eclesiástica, política y militar para el virreinato del Perú*, de 1796, nos arroja la cifra anterior, la *Guía de forasteros del Perú* (1834) nos indica que existían a la fecha 497 distritos.

CUADRO N° 2  
TENDENCIA REGIONAL DE LA POBLACION PERUANA

	Población 1791	%	Población 1850	%
<i>Norte</i>	271,699	22.1	484,144	24.1
<p>Para 1791 estas cifras fueron obtenidas en base a lo existente en la Intendencia de Trujillo, salvo las correspondientes al partido de Chachapoyas. Se incluyeron los partidos de Conchucos y Huaylas. Para 1850 se tomó la población de los departamentos de Ancash, Piura y La Libertad, salvo la provincia de Jaén.</p>				
<i>Centro</i>	414,607	33.7	622,001	32.1
<p>Se calculó la población del centro con las cifras de la intendencia de Lima, Huancavelica y Tarma, con excepción del partido de Andahuaylas y la provincia del Callao.</p>				
<i>Sur</i>	519,328	42.2	848,344	42.4
<p>La población del sur 1791 se calculó con base a las intendencias del Cuzco, Arequipa y los partidos de Puno y Andahuaylas. Se tomaron en cuenta los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cuzco, Moquegua, Tacna, y Tarapacá para 1850.</p>				
<i>Selva</i>	25,398	2.0	46,634	2.3
<p>Se tomo en cuenta el partido de Chachapoyas (1791). Para 1850 se obtuvieron las cifras en base a los departamentos de Amazonas y la provincia de Jaén.</p>				
<p>(Lesevic 1986: 17)</p>				

CUADRO N°3	
CONFORMACION DE LOS DEPARTAMENTOS DE LA REPUBLICA PERUANA (1831)	
Lima:	Lima, Huarochirí, Santa y Chancay, Yauyos, Canta, Cañete, Ica.
Arequipa:	Arequipa, Caylloma, Moquegua, Chuquibamba, Camaná, Arica, Tarapacá.
La Libertad:	Trujillo, Piura, Lambayeque, Chota, Huamachuco, Jaén.
Cuzco:	Cuzco, Quispicanchis, Tinta, Chumbivilcas, Cotabambas, Aymaraes, Abancay, Urubamba, Calca, Paucartambo, Paruro.
Puno:	Lampa, Chucuito, Azángaro, Huancané, Carabaya.
Junín:	Jauja, Pasco, Huánuco, Huamalíes, Cajatambo, Huaylas, Conchucos, Alto, Conchucos Bajo.
Ayacucho:	Huamanga, Andahuaylas, Castrovirreyna, Huancavelica, Huanta, Cangallo, Lucanas, Parinacochas, Tayacaja.
Amazonas:	Chachapoyas, Pataz, Maynas.
<i>Fuentes Documentales:</i> Archivo Departamental de la Libertad: Sección Presidencial 1821	