

<http://dx.doi.org/10.18232/20073496.1550>

Artículos

Cambios en la fiscalidad municipal colonial: los propios y arbitrios del cabildo de Arequipa, 1784-1824

Changes in colonial municipal taxation: the propios y arbitrios of the Arequipa's cabildo, 1784-1824

Fernando Calderón-Valenzuela¹, *  0000-0003-3337-3949¹ Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, Cusco, Perú.* Correspondencia: fernando.calderon@unsaac.edu.pe

Resumen. Este artículo busca reconstruir los ingresos y egresos del cabildo colonial de Arequipa entre 1784 y 1824, identificar los cambios en las tendencias de la recaudación de arbitrios municipales y analizar un proyecto de reforma fiscal presentado por el cabildo en 1816. Para ello, he revisado los informes de las cuentas municipales presentados por el mayordomo de la ciudad para, después, contrastarlos con los libros del cabildo y la correspondencia entre regidores y autoridades superiores. En los archivos peruanos no suelen aparecer las cuentas anuales de la Hacienda municipal por falta de conservación o porque no fueron elaborados. En este artículo se muestra la importancia que adquirieron los arbitrios para la Hacienda municipal hacia el final del periodo colonial, en contraste con los propios y censos, y el bloqueo que impusieron las autoridades metropolitanas y virreinales contra los proyectos enviados por el cabildo de Arequipa que pretendían reemplazar las contribuciones directas por arbitrios indirectos.

Palabras clave: finanzas locales; administración fiscal; tributación municipal; siglos XVIII-XIX.

CÓMO CITAR: Calderón-Valenzuela, F. (2025). Cambios en la fiscalidad municipal colonial: los propios y arbitrios del cabildo de Arequipa, 1784-1824. *América Latina en la Historia Económica*, 32(3), e1550. <https://doi.org/10.18232/20073496.1550>



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

Abstract. This article seeks to reconstruct the revenues and expenditures of the colonial cabildo of Arequipa between 1784 and 1824, to trace shifts in the patterns of municipal tax collection (*arbitrios*), and to examine a fiscal reform proposal submitted by the cabildo in 1816. To achieve this, I have analyzed municipal account reports prepared by the city treasurer and cross-checked them against the cabildo's official records and correspondence exchanged between council members and higher authorities. Annual municipal financial statements are rarely preserved in Peruvian archives, either due to the deterioration of documents or because they were never formally compiled. This study underscores the growing fiscal significance of *arbitrios* for municipal finance during the final decades of the colonial period, particularly in contrast to traditional revenue sources such as *propios* and *censos*. It also highlights the resistance of metropolitan and viceregal authorities to reform initiatives proposed by the Arequipa cabildo that aimed to replace direct contributions with indirect taxation.

Key words: local finance; tax administration; municipal taxation; 18th-19th century.

JEL: H72; H76.

Recibido: 16 de octubre de 2024.

Aceptado: 7 de mayo de 2025.

Publicado: 10 de julio de 2025.

INTRODUCCIÓN

Desde el siglo XVI, los reyes españoles concedieron mercedes a los cabildos americanos para constituir sus propios, y con ellos: “fabricar y hacer reparos necesarios en las obras públicas, y las fiestas que se ofrecen de la obligación de los cavildos; porque de otra suerte es molestar a los vecinos”.¹ La legislación relativa al uso de propios estaba condensada en la *Recopilación de leyes de los reinos de las Indias*, libro IV, título 13. Sin embargo, los cabildos también generaban su propia legislación: las ordenanzas. Los propios concedidos a los cabildos parecían no ser suficientes sobre todo para afrontar emergencias. Por ello, creaban mediante ordenanzas diferentes mecanismos para recaudar ingresos extraordinarios, entre ellos: arbitrios, donativos y prorratesos o derramas, los cuales debían recibir la aprobación de las autoridades superiores.²

En este artículo me propongo, en primer lugar, reconstruir las cuentas municipales del cabildo de la ciudad de Arequipa desde el establecimiento de la Intendencia en 1784 hasta su final en 1824, pues la instalación de esta institución política implicó la reorganización de la administración económica municipal. En segundo lugar, identifiqué las transformaciones en los ingresos y egresos durante este periodo, lo que me permite sostener que los ingresos por arbitrios y los gastos por salarios crecieron, a la vez que los propios y los gastos extraordinarios disminuían. Finalmente, analizo un proyecto de reforma fiscal propuesto ante la corona por los regidores de Arequipa en 1816, el cual no encontró respaldo entre las autoridades superiores, quedando así limitada la potestad fiscal local hasta la instalación de la diputación provincial en 1821.

¹ Representación del rey al cabildo de Medellín del 24 de junio de 1676, en Bayle (1952, p. 301).

² Sobre la definición y funcionamiento de las Haciendas municipales peninsulares, véase González (1999). Sobre el papel de los arbitrios en la economía hispánica, sus transformaciones, las diferencias con las sisas y los debates que despertaron entre los siglos XVII y XVIII, véase Celaya (2015, pp. 327-336).

Los arbitrios que se impusieron en Arequipa solían gravar el comercio minorista, por lo que esta reconstrucción puede servir como indicador de la economía sumergida. Si bien se trata de una reconstrucción parcial debido a la escasez de fuentes,³ muestra claramente una tendencia alcista de la actividad económica urbana. Además, el comportamiento de las rentas municipales en Arequipa durante este periodo difiere del de los ingresos de las Haciendas real (Calderón, 2024, pp. 337-343; Klein, 1999, pp. 34-50) y eclesiástica (Huerta y Carnero, 1983), siendo estos irregulares y con claras tendencias a la baja.

Las cuentas municipales de los cabildos peruanos no han sido objeto de estudio historiográfico aún. Sólo se conoce someramente las características de los propios y arbitrios del cabildo de Lima y algunas otras menciones en las investigaciones de John P. Moore (1966) y John Fisher (1981).⁴ El auge reciente en los estudios de historia económica de Perú todavía no ha incluido entre sus temas los de la economía municipal y, menos aún, los de la fiscalidad colonial municipal. En parte, debido al descuido en la conservación y organización de los archivos municipales. Problema que estaba presente ya en época colonial. Por esta razón, las visitas enviadas por los borbones a los virreinos de Nueva España y Perú empezaron supervisando las cuentas municipales; además, establecieron juntas de propios y arbitrios en cada cabildo, las cuales iniciaron la búsqueda de documentación sobre el origen de las rentas municipales y su evolución.

Este artículo se encuentra en la intersección de dos temáticas historiográficas, las reformas fiscales borbónicas y los cabildos coloniales. Los estudios sobre fiscalidad borbónica en América han señalado la impronta centralista y uniformizadora de las reformas (Klein, 1999; Silva, 2015); mientras que los estudios sobre los cabildos seculares americanos suelen aceptar que la instalación de intendencias entre 1782 y 1786 revitalizó la actividad municipal (Moore, 1966). Entonces, por un lado, se ha subrayado el control político y económico que impusieron los intendentes a las autoridades locales, restringiendo su autonomía y, por el otro, las limitaciones de la corona para acceder y controlar los fondos municipales debido a la oposición de las elites locales (Celaya, 2016, p. 91, 2018, p. 263; Galarza, 2017, pp. 8-9). Aunque quizá no sean visiones antagónicas, sino que describan periodos distintos: un primer momento de sometimiento debido al temor tras las rebeliones indígenas andinas de 1780, otro de negociación, abierto a fines del siglo XVIII y acentuado por la crisis monárquica y, finalmente, otro de autonomía durante la etapa final de las guerras de independencia.

¿Qué se ha estudiado sobre la fiscalidad municipal en América hispánica? Oscar Ensínck (1990) realizó el trabajo más completo de reconstrucción de series fiscales municipales para el cabildo de Buenos Aires. Aunque de forma parcial, algunos otros estudiaron la fiscalidad municipal como Antonio Guerrero (1997) la de San Juan de Girón, y José Pinto (2021), la de Bogotá.

Sobre el impacto del afán reformista borbón en los cabildos americanos, Celaya (2018) distingue dos etapas distintas para el caso novohispano: una administrativa iniciada con la creación de la Contaduría de Propios y Arbitrios y otra financiera aplicada por intendentes y subdelegados, y concluye que el fortalecimiento de la capacidad recaudatoria de los ayuntamientos fue una consecuencia indirecta de las reformas. En el caso de los cabildos neogranadinos también se observa la pretensión de instaurar una reforma centralista y uniformizadora, pero sin la existencia de intendencias. El análisis de los cabildos neogranadinos permite contrastar los resultados de las reformas

³ Sobre las fuentes para estudiar los propios y arbitrios, véase Caño (2020).

⁴ Sobre las reformas fiscales municipales durante la existencia de la diputación provincial de Arequipa, véase Calderón (2024).

municipales con aquellos territorios donde se instalaron las intendencias. Así, por ejemplo, en Bogotá se observa un limitado impacto cuantitativo (Pinto, 2021) y en Girón donde la defensa de la potestad fiscal municipal provino de la Junta de Propios y Arbitrios, encontrando oposición en el gobernador provincial y la audiencia (Guerrero, 1997).

La función económica municipal que ha generado más estudios es la supervisión del aprovisionamiento de alimentos a la ciudad. Esta labor, llevada a cabo por los regidores, implicaba gastos que se costeaban mediante la creación de arbitrios. Estos eran gravámenes no directos, y los fieles ejecutores vigilaban que los arbitrios pagados por los comerciantes no fuesen transferidos al consumidor gracias al control de precios ejercido por el cabildo. Así, por ejemplo, Enriqueta Quiroz (2015) ha estudiado el arbitrio a las carnes en la Ciudad de México; Yovana Celaya (2016; 2019) a los maíces y harinas en varios cabildos de Nueva España, y Antonio Galarza (2017) el derecho de corrales en Buenos Aires. Estos trabajos evalúan el impacto de las reformas del siglo XVIII sobre la fiscalidad municipal, relacionando abastecimiento de alimentos con ingresos por arbitrios y prestando atención a las disputas entre autoridades coloniales en la construcción de potestades fiscales.

En este sentido, los estudios sobre la fiscalidad municipal proponen que la presión imperial por aumentar los impuestos reales no impactó sobre los precios a nivel local debido al poder regulatorio de los ayuntamientos.⁵ Además, las reformas fiscales no tenían como único objetivo incrementar los ingresos porque las autoridades metropolitanas consideraban que estas eran un sistema de distribución capaz de actuar sobre la economía y la sociedad. Por lo tanto, los ingresos debían financiar obras públicas y pagar los réditos de censos tomados por el cabildo y, en caso de excedente, también podían fundar nuevos censos que asegurasen una renta anual constante. De este modo, Quiroz (2015, pp. 235-236) sostiene que la fiscalidad más que entorpecer la economía, la activó porque contribuía a solucionar necesidades concretas a nivel imperial o local.

Así, es posible identificar ciclos en la economía local mediante el análisis de las cuentas del cabildo, tal como los estudios sobre la fiscalidad real lo han demostrado durante la segunda mitad del siglo XX (Gálvez, 1998, pp. 664-665). Esta idea fue planteada antes por Herbert Klein (1999), quien señaló que los ingresos fiscales estaban relacionados con los índices de productividad de las regiones.

La fiscalidad articula relaciones políticas, económicas y sociales, lo que la convierte en un espacio de negociación dinámico y generador de una compleja trama de poder. Por lo tanto, establecer categorías de contribuyentes constituía una forma de gobernar. No obstante, las políticas fiscales con tintes paternalistas expresaban cierta sensibilidad por la opinión de los contribuyentes (Bertrand y Moutoukias, 2018).

En esta línea, el “alivio a los vasallos” esgrimido por un fiscal en Madrid y un virrey en Lima sirvió para oponerse a las reformas fiscales propuestas por el cabildo de Arequipa. Frente a este discurso paternalista foráneo propongo que la elite local comenzó a tomar conciencia de su propio poder en las disputas por la potestad fiscal municipal. Como sostiene Jürgen Kocka (2002), “[l]a formación de clase fue siempre asimismo formación consciente de coaliciones relacionadas con propósitos comunes, por encima de fragmentaciones sociales y mentales, y con medios propios del trabajo político” (p. 145). Para la elite tardocolonial de Arequipa, ese medio fue el cabildo.

⁵ Sobre el riesgo de tumultos por trasladar un gravamen al precio de consumo, véase Galarza (2017, pp. 27-30), y medidas del cabildo para evitar acaparamiento y especulación, véase Guerrero (1997, pp. 85-87).

LAS REFORMAS ECONÓMICAS MUNICIPALES EN EL SIGLO XVIII

Con la llegada de los borbones a España en el siglo XVIII, el gobierno municipal comenzó a ser supervisado y reformado. En el ámbito económico, los objetivos básicos de estos cambios fueron incrementar los ingresos y reducir los gastos, con la finalidad de solucionar el endeudamiento elevado y la fiscalidad indirecta fuerte que padecían los municipios peninsulares. Así, en 1717 se establecieron las superintendencias de propios que estaban adjuntas a las reales audiencias, en 1745 reformaron los arbitrios mediante la llamada Instrucción de Ensenada, y en 1760 crearon la Contaduría General de Propios y Arbitrios (García, 1986; González, 1992; Martínez, 1997).⁶

En América hispánica también procedieron a reformar la administración económica municipal. Sobre todo, después de la instalación de las intendencias. Con el mismo afán reformista de la península, el visitador José de Gálvez llegó a Nueva España en 1765, y nombró supervisor de las cuentas municipales a José Antonio de Areche (Silva, 2015; Quiroz, 2015, pp. 230-231). Gálvez impulsó la instauración de arbitrios en los cabildos para mejorar sus ingresos y financiar las reformas urbanas, advirtiendo que debían aplicarse sobre géneros que estaban fuera de todo proyecto impositivo de la potestad regia (Celaya, 2015, pp. 338-341).

Así, mientras que en España las reformas pretendían controlar y eliminar arbitrios, en Nueva España Gálvez apoyó su existencia y expansión para fomentar actividades económicas. También los cabildos aceptaron la creación de arbitrios porque se les autorizó a obtener préstamos a cuenta de sus futuros ingresos. Las elites locales que controlaban el cabildo comenzaron de este modo a negociar y definir lo que se podía gravar y proyectar el gasto (Celaya, 2016, pp. 92-95).

En 1777, Areche fue nombrado visitador del Perú. Una de sus primeras medidas fue también nombrar un visitador de propios y arbitrios para la audiencia de Lima, pero su labor no tuvo éxito (Moore, 1966, p. 119). En varias ocasiones los proyectos de reforma enfrentaron la resistencia de las elites locales representadas en los cabildos y en las iglesias locales (Fisher, 1981, p. 196; Gallagher, 1978).

La actualización de los propios y arbitrios era un paso necesario para las mejoras urbanas y de salubridad que les fue encargada a los intendentes. Así, los artículos del 23 al 47 de la Real Ordenanza de Intendentes de 1782 estaban dirigidos a reorganizar el gobierno local. Aunque conviene señalar que su aplicación en la audiencia territorial de Lima en 1784 fue matizada por las disputas generadas por Areche y por las rebeliones indígenas de inicios de la década de 1780.

Un problema que aspiraban corregir con las reformas municipales era el desequilibrio entre ingresos y egresos, controlando la discrecionalidad en el gasto que disfrutaban los cabildos (Silva, 2015, pp. 25-30). Para lograrlo intentaron uniformar la administración económica municipal, sentando lineamientos para redactar los reglamentos de propios y arbitrios, aunque estos eran particulares porque en cada cabildo la estructura de ingresos y egresos era distinta. Pero también pretendían recobrar el control de los ingresos que, como en el caso de Trujillo, estaban todos concesionados en manos privadas (Fisher, 1981, p. 198). De este modo, el visitador Jorge Escobedo, quien reemplazó a Areche en 1782, retomó la idea de reorganizar las finanzas municipales del cabildo de Lima. Pero a diferencia de su antecesor y de lo sucedido en Nueva España (Celaya, 2018, pp. 264-272), Escobedo conocía los problemas locales, por lo que fue flexible al momento

⁶ Para una síntesis sobre los problemas que afrontaba la Hacienda municipal peninsular y cómo las reformas pretendían corregirlas, véase González (1992, pp. 192-197).

de aplicar la ordenanza de intendentes, preparando instrucciones especiales para cada una de las siete intendencias del Perú y demostrando mayor capacidad de negociación (Fisher, 1981, p. 186; Moore, 1966, p. 151).

Durante el contexto de la crisis monárquica y las guerras de independencia, las elites locales que habían sido afectadas por las reformas fiscales de los borbones emprendieron sus propios proyectos fiscales desde el cabildo, intentando transferir la carga del gasto municipal a los sectores bajos de la población mediante la creación de arbitrios, lo que despertó rivalidades entre estas elites y las autoridades superiores por definir la potestad fiscal, y con ella defender su derecho a la autonomía (Bertrand y Moutoukias, 2018; Celaya, 2018). Por otro lado, mientras el paradigma fiscal impuesto por la corona a los municipios peninsulares colocaba a los propios por encima de los arbitrios (Martínez, 1997, pp. 9-17), en América ese no fue el parámetro seguido por los intendentes. Durante la crisis política iniciada en 1808, los arbitrios se incrementaron como resultado de las emergencias y permanecieron más tiempo.

Entonces, según Bertrand et al. (2014), desde 1808 la capacidad de negociación en el ámbito fiscal se estaba perdiendo o quedaba seriamente limitada producto de las guerras y como consecuencia de la desaparición del compromiso entre la corona y las elites americanas. Sin embargo, como se muestra más adelante, considero que fueron las necesidades económicas generadas por las guerras lo que presionó a las autoridades coloniales a negociar con las elites locales, desistiendo de su afán reformista en algunos casos, abandonando aquel propósito que caracterizó a la política borbónica respecto al gobierno municipal durante el siglo XVIII.

LA INSTALACIÓN DE LA JUNTA DE PROPIOS Y ARBITRIOS DE AREQUIPA

Tras la instalación de la intendencia en Arequipa en octubre de 1784,⁷ ¿cómo estaban organizadas las cuentas del cabildo y quiénes se encargaban de administrarlas? El jueves primero de septiembre de 1785, el teniente asesor de la intendencia, José de Escobar, estableció la Junta de Propios y Arbitrios de Arequipa según lo mandado en la ordenanza de intendentes. Esta junta municipal estaba constituida por el intendente, el alcalde de primer voto y dos regidores, quienes elegían anualmente al mayordomo-tesorero de la ciudad. Con esta nueva institución las autoridades metropolitanas querían regular la administración económica de los cabildos, pretensión que no era nueva. Sin embargo, si la composición de las juntas estaba bien determinada, no sucedía lo mismo con sus funciones y actividades, tal como advierte Jesús González (1992, p. 202) para el caso peninsular. Esta situación generó conflictos entre virreyes, oidores, intendentes, subdelegados y regidores en América.

Al inicio de cada año, el mayordomo presentaba al cabildo las cuentas del año anterior y recibía de salario 1.5 % de lo recaudado. Estas pasaban luego a la junta municipal para su revisión y regresaban al cabildo, presidido por el intendente, para su aprobación. Las cuentas empezaban con el cargo dividido en dos ramos: el de censos, especie de alquileres que recibían por sus propiedades urbanas y rurales, y el de arbitrios, constituido por impuestos cuyo cobro era concedido al cabildo y por licencias otorgadas de distinto origen. La data estaba compuesta principalmente por salarios. Los gastos por papel y otros materiales similares solían estar incluidos en el salario del escribano y los escribientes. También se consideraban los censos pasivos y el costo de fiestas votivas, cuyo

⁷ Biblioteca Municipal de Arequipa (en adelante BMA), Libro de Actas del Cabildo (en adelante LAC) 25, sesión del 24 octubre de 1784, fs. 77v-78v.

patrono era el cabildo. Luego de restar la data al cargo se estimaba la existencia, especie de saldo que se entregaba al depositario. Los gastos extraordinarios generaban ingresos extraordinarios, por ello no se anotaban en la cuenta anual que presentaba el mayordomo, y se llevaba un registro aparte.

En la primera sesión de la junta municipal de Arequipa de septiembre de 1785, sus miembros acordaron cobrar el impuesto de medio real por fanega de maíz molido (güñapo) usado para la preparación de chicha. Según indicaron, esta gabela fue aprobada en 1721 por el virrey fray Diego de Morcillo, pero no se cobró en aquella época porque los gastos no eran exorbitantes, reactivando su interés en este impuesto al instalarse la intendencia, y recibiendo la aprobación de la Junta Superior de Real Hacienda de Lima en junio de 1785. Luego, aceptaron la propuesta de Francisco Xavier Infante, quien ofreció recaudar el impuesto y entregar 80 pesos semanales.⁸

El apuro en cobrar este arbitrio puede explicarse por los estragos causados por el terremoto que sufrió la ciudad en mayo de 1784 y la necesidad de nuevos ingresos para organizar su reconstrucción. Además, este evento contribuyó a que las reformas sobre el control de la economía municipal, instauradas por orden de Escobedo, encontrasen poca resistencia entre los regidores de Arequipa. No obstante, la aprobación superior de nuevos arbitrios locales quedaba sujeta a la utilidad pública que el cabildo le diese, debiendo señalar en su solicitud “el tipo de arbitrio, los bienes gravados, los contribuyentes y el destino de los recursos” (Celaya, 2015, pp. 341-342).

La instalación de la intendencia en la ciudad supuso la creación de nuevos arbitrios municipales y una mayor presión fiscal sobre la población. Medidas que se tomaron incluso antes de la llegada del primer intendente propietario, Antonio Álvarez y Jiménez, y sin la participación del interino, José Menéndez Escalada. En cualquier caso, se debe advertir que la reforma fiscal municipal en Perú fue llevada a cabo por intendentes y subdelegados, mientras que en Nueva España fue iniciada por corregidores y alcaldes mayores (Silva, 2015, p. 95).

El terremoto generó también una crítica situación económica al cabildo de Arequipa y obligó al intendente Álvarez y Jiménez a buscar ingresos para limpiar y reparar la ciudad. Ni bien tomó poder del cargo, Álvarez solicitó a la junta municipal un informe detallado sobre el estado de los propios y arbitrios de Arequipa. Este informe fue entregado en febrero de 1786 y en este se observa el impacto económico de las primeras reformas tras la instalación de la intendencia (véase cuadro 1).

Entre los ingresos consignados aparece el impuesto por güñapo cobrado desde 1785, el cual pasó rápidamente a representar 51.8% del total del cargo. Mientras que en el caso de salarios se incluyeron 1 000 pesos del teniente asesor de la intendencia. Al comparar el gasto en salarios, hacia 1772 el cabildo de Lima invertía 80% de sus ingresos aproximadamente en pago de salarios, mientras que el de Piura tan sólo el 11% (Moore, 1966, pp. 111-112). La cantidad de oficiales reales que pagaban los cabildos creaba redes clientelares que luego defendían a la institución municipal. Pero esto dependía de la capacidad económica de cada cabildo.

Los gastos extraordinarios no se detallaron, pero se indicó que incluían los costos de escritorio y archivo, correo, iluminación en festividades y reparos del puente. Además, se consignaron 1 283 pesos, tres reales, utilizados en la bienvenida del intendente. Si eliminamos el impuesto y los gastos nuevos se obtiene un déficit o “descubierto” de 121 pesos. Entonces, así como se incrementaron

⁸ BMA, Libro de Propios y Arbitrios (en adelante LPA) 3, sesión 1 de septiembre de 1785, fs. 1r-2v.

Cuadro 1. Cuenta de propios y arbitrios de Arequipa, 1785

<i>Cargo</i>	<i>Pesos</i>	<i>Reales</i>	<i>Porcentaje</i>
Bienes y censos activos (principal de 14 727 pesos 1½ reales)	1 275	4	21.15
<i>Arbitrios</i>			
Pulperías (siete pesos mensual)	336	–	5.57
Pulperos por mojonazgo (dos pesos mensuales) y mantenimiento del puente (dos pesos anuales)	498	–	8.26
Asiento de regatonas de plaza (un real semanal)	799	–	13.26
Por fanega de maíz molido (güiñapo)	3 120	–	51.76
Total arbitrios anuales	4 753	–	78.85
Total cargo	6 028	4	100
<i>Data</i>			
Censos pasivos anuales	265	–	5
Salarios	2 390	4	45
Fiestas votivas	172	½	3.24
Gastos extraordinarios	2 484	7	46.76
Total data	5 312	4	100
<i>Cuenta general</i>			
Cargo ^a	6 028	4	–
Data ^b	5 312	4	–
Existencia ^c	716	7½	–

Nota: ^a No consideraron entre los arbitrios el ramo de canteras porque no se cobraba. ^b No consideraron entre los gastos el salario del amanuense de la oficina de propios y arbitrios, y los gastos de escritorio. ^c Existe un error en la resta en el original, colocaron 715 pesos. Los 7½ reales salen de las fracciones sumadas de fiestas votivas y gastos extraordinarios.

Fuente: elaboración propia con base en BMA, LPA 3, 20 de febrero de 1786, f. 11r.

los ingresos, también crecieron los gastos. Como se advertía en el informe presentado por la junta municipal, no había sobrantes de años pasados, por lo que aún no podían pagar el salario del teniente asesor.⁹

Un año después, en febrero de 1787, Álvarez envió a la junta municipal el reglamento particular del caudal de propios y arbitrios (véase cuadro 2), el cual fue aprobado por la Junta Superior de la Real Hacienda de Lima en diciembre del mismo año. En realidad, este reglamento sólo reguló los gastos ordinarios que debía abonar el cabildo.

En el reglamento se incrementó el gasto en salarios hasta constituir aproximadamente 81 % del presupuesto municipal. Esto porque se crearon nuevos cargos pagados por el cabildo, pero designados por el intendente, lo que generó disputas entre ambas autoridades hasta el final del gobierno colonial (Gallagher, 1978; Fisher, 1981, pp. 202-203). Los nuevos empleos incluían

⁹ BMA, LPA 3, 20 de febrero de 1786, f. 11r.

Cuadro 2. Reglamento de la Junta de Propios y Arbitrios de Arequipa, 1787

<i>Gastos</i>	<i>Pesos</i>	<i>Reales</i>	<i>Porcentaje</i>
Salarios	4 539	1	80.96
Censos pasivos	252	–	4.47
Fiestas votivas	66	4	1.18
Gastos efectivos y eventuales	750	–	13.38
Total	5 607	5	100

Fuente: elaboración propia con base en Barriga (1941, pp. 39-44).

a maestros de primeras letras y latinidad, médico, cirujano y un asesor de juzgados subalternos. Según el intendente, estos nombramientos ahorran los gastos por asesoría en litigios y favorecían la educación y la salubridad local (Barriga, 1941, p. 45).

El pago de censos pasivos experimentó una ligera reducción y se recortó sobre todo el egreso por fiestas. Los gastos efectivos y eventuales se componían de 250 pesos para el paseo del estandarte e iluminación durante las celebraciones reales, la publicación de bandos, la conservación de muebles del cabildo y los portes de correo, más 500 pesos para la recepción de nuevos intendentes. Además, se estableció que los gastos superiores a 40 pesos debían ser aprobados por el intendente. Extrañamente, el reglamento no previó el gasto frecuente para reparar el puente después de la temporada de lluvias (enero-marzo).

Álvarez se jactó del incremento en los ingresos municipales tras la aprobación del reglamento de 1787. Indicó que en 1789 los ingresos ascendieron a 6 793 pesos, siete reales, subyando que eran 1 151 pesos, dos reales, más que el año anterior. Aun así, el intendente reconoció que parte del aumento se debía al alquiler de seis tiendas construidas en el terraplén del puente, en 30 pesos anuales cada una (Barriga, 1941, p. 45). Álvarez aprovechó esta situación para proponer la construcción de nuevas oficinas de gobierno. Aunque esto le fue negado por las autoridades virreinales y su sucesor debió conformarse con reconstruir las arruinadas por el terremoto (Fisher, 1981, p. 185).

Si bien este reglamento organizaba el gasto municipal, no aparecen fijados en él los ingresos. Al igual que lo ocurrido en Nueva España, el reglamento y las medidas aplicadas por el intendente de Arequipa carecían de claridad en los ingresos (Silva, 2015, p. 83). Es necesario buscar entre los papeles del cabildo y la junta municipal para identificar los arbitrios que existían y los que se crearon. Por ejemplo, en abril de 1787, el intendente ordenó al portero del cabildo cobrar un real semanal a los “mercachifles que venden en toldillos y caxoncillos en la plaza pública y calles”, por cuya labor en retribución recibiría 5 % de lo recaudado. Calculó que esto generaría aproximadamente un ingreso de 85 pesos, cuatro reales mensuales aplicados al arreglo y conservación de la alameda. Álvarez señaló que este dinero estaría en poder del mayordomo, pero advirtió que no formaba parte de los propios de la ciudad.¹⁰ Sin embargo, en diciembre de 1788 la junta municipal remató este ramo, recibiendo de oferta tan sólo 700 pesos anuales y no los 1 026 pesos estimados

¹⁰ BMA, LPA 3, 19 de abril de 1787, f. 24v.

por el intendente.¹¹ No fue el único ramo a la baja, ese mismo año el arbitrio de güñaipo recibió una oferta de 50 pesos semanales y no los 80 pesos ofrecidos en 1785. Esta no fue aceptada y el intendente encargó al mayordomo su cobro.¹²

Otra renta municipal que no figuraba entre las cuentas que hacía la junta municipal eran los 75 pesos anuales que pagaban las cuatro pulperías de ordenanza al mayordomo de Arequipa y que formaban parte de los propios del cabildo según el intendente. Además, Álvarez advirtió que en Arequipa no había derechos de portazgo, pontazgo o pesquerías, y que los puentes de la ciudad eran mantenidos a expensas del público (Barriga, 1941, p. 85).

Las actas del cabildo insinúan las dificultades experimentadas por las autoridades para cobrar las rentas y arbitrios. Desde marzo de 1787, la junta municipal acordó hacer reconveniones a quienes tuviesen deudas pequeñas y, en caso de resistencia, podían “sacar prendas a los deudores” o solicitar al alcalde el arresto.¹³ Aunque luego se advirtió que era el síndico procurador el encargado de llevar a juicio a los deudores.¹⁴

Las actividades de la junta decayeron con el paso del tiempo, quedando subordinada al cabildo más que al intendente, tal como ocurrió durante el gobierno de Álvarez y Jiménez (Calderón, 2017a, 2017b). Su sucesor en la intendencia, Bartolomé María Salamanca, indicó que los ingresos del cabildo no eran ingentes por lo que suspendió el pago del maestro de latinidad en 1797 y del asesor de juzgados en 1807. De este modo, pretendía reducir el gasto en salarios, aunque reconocía que los ingresos por arbitrios se habían incrementado. Por ejemplo, el de asientos y toldos de regatonas de la plaza se remató en 2 225 pesos, cuatro reales (Fisher, 1968, p. 22), el doble de lo previsto por Álvarez.

El visitador Escobedo anticipó los conflictos entre autoridades que generaría la supervisión de propios y arbitrios. Por ello, para evitar la intervención de los virreyes, otorgó dicha facultad a los intendentes (Moore, 1966, pp. 140-146). Además, si bien el partido de Arequipa contaba con un subdelegado, este se encargaba de recaudar el tributo indígena y no intervenía en asuntos municipales. Sin embargo, las reformas establecidas por Escobedo comenzaron a retroceder en el siglo XIX.

En mayo de 1802, la metrópoli concedió al cabildo de Lima el control autónomo de sus gastos, lo que les permitía donar dinero a la corona sin previa autorización de las autoridades virreinales. El 15 de septiembre del mismo año, obtuvieron la cédula real que abolía a la Contaduría General de Propios establecida por Escobedo (Fisher, 1981, pp. 209-210). De este modo, y gracias a las gestiones del cabildo limeño, los cabildos de Perú obtenían autonomía económica y se quitaban de encima la supervisión directa de sus cuentas. Aunque permanecía la supervisión de los intendentes, con quienes debían seguir lidiando tanto para incrementar sus ingresos como para aprobar sus gastos. Las relaciones entre ambas autoridades empeoraron durante la crisis monárquica.

Desde 1809, las autoridades militares que combatían a las juntas en Charcas y Buenos Aires enviaron a Lima a insurgentes presos por la ruta de Arequipa, y el nuevo intendente Gabriel Moscoso ordenó en 1814 que el cabildo pague el traslado de aquellos, pues la caja real local se declaró insolvente.¹⁵ Ante la escasez de ingresos, el ayuntamiento constitucional de Arequipa, instalado en

¹¹ BMA, LPA 3, 2 de diciembre de 1788, f. 52r.

¹² BMA, LPA 3, 8 de enero de 1789, f. 54r.

¹³ BMA, LPA 3, 30 de marzo de 1787, f. 24r.

¹⁴ BMA, LPA 3, 17 de octubre de 1787, f. 29r.

¹⁵ “Expediente relativo a los bagages que debe proporcionar y pagar este Ylustre Ayuntamiento”, leg. 1814, Archivo de la Secretaría de la Municipalidad Provincial de Arequipa (en adelante ASMPA).

1813, ordenó suspender todo gasto extraordinario, salvo el de correos por orden de Moscoso,¹⁶ y le envió a este un listado de deudores de la Hacienda municipal. Pero el intendente mandó que a los militares de la lista se les reconvenga y al resto se le inicie proceso judicial ante el teniente de letras.¹⁷

Si esto no era suficiente, la guarnición militar apostada en Arequipa aumentó tras la invasión de la ciudad por el ejército rebelde enviado por la junta de gobierno del Cuzco formada en 1814. Desde entonces, por orden de los intendentes, el cabildo debió asumir los gastos de mantenimiento de los regimientos. Sin mencionar los donativos que como corporación hizo para la defensa del gobierno colonial.

Tras la invasión cuzqueña de 1814, la composición social del cabildo de Arequipa cambió. El cabildo pasó del dominio de antiguas familias de hacendados locales al control de comerciantes y oficiales reales de reciente migración, quienes fueron elegidos por el virrey José Fernando de Abascal, abandonando la venta de regidurías (Calderón, 2017a, pp. 84-85). Sometidos ahora al control virreinal, los nuevos regidores pusieron al cabildo y a sus rentas al servicio del ejército real para combatir a los patriotas. Esta situación debilitó el funcionamiento de la junta municipal, casi hasta su desaparición, y con ello el frecuente incumplimiento del reglamento de propios y arbitrios.

Durante el periodo de 1817 a 1820 no fue frecuente el incremento de los montos en los que se remataban los arbitrios en Arequipa. Todo lo contrario. El caso más resaltante es el de medio real por fanega de güiñapo. Durante las dos primeras décadas del siglo XIX el remate de este ramo recayó en Juan José García Rivero, quien al final de su periodo solicitó rebajas y señaló que fue afectado porque los ayuntamientos constitucionales de los suburbios tomaron el control de este ramo durante el periodo 1812-1814. En 1820 se volvió a sacar a remate, pero hubo un solo postor que ofreció 3 610 pesos, siendo estos 586 pesos menos de lo que pagaba García. Por esa razón se suspendió la subasta y, durante el trienio liberal, volvió este ramo a repartirse entre los ayuntamientos de suburbios (véase cuadro 3).¹⁸ Debemos recordar que los ofrecimientos en estos remates representaban las expectativas económicas que tenían los postores sobre el ramo y no lo que este realmente producía.

¹⁶ Oficio del intendente al ayuntamiento, 15 de marzo de 1814, leg. 1814, ASMPA.

¹⁷ Oficio del ayuntamiento al intendente, 22 de abril de 1814; Oficio del intendente al ayuntamiento, 16 de agosto de 1814, leg. 1814, ASMPA.

¹⁸ Oficio del ayuntamiento de Arequipa a los cabildos de Characato y Paucarpata, 11 de mayo de 1813, f. 84r, Archivo Regional de Arequipa (en adelante ARA), Libro Copiador de Intendencia (en adelante LCI). Oficio del intendente al ayuntamiento sobre despojo de güiñapo, 10 de abril de 1814. BMA, LAC 28, 30 de enero de 1816, f. 13r, y 20 de enero de 1820, f. 154v, leg. 1814, ASMPA.

Cuadro 3. Cuentas de propios y arbitrios de Arequipa, 1786-1823

Año	Ingresos		Cobrado		Por cobrar		Gastos		Existencia		Déficit	
	Pesos	Reales	Pesos	Reales	Pesos	Reales	Pesos	Reales	Pesos	Reales	Pesos	Reales
1785	6 028	4	-	-	-	-	5 312	4	715	7.5	-	-
1787	5 642	5	-	-	-	-	5 107	4.5	585	0.5	-	-
1789	6 793	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1801-1803	10 130	4.5	-	-	-	-	7 022	2.5	3 108	2	-	-
1808	8 920	3	6 363	7.5	2 556	3.5	6 639	4	-	-	275	4.5
1809	9 936	7.5	7 260	2	2 676	5.5	7 304	6	-	-	44	4
1810	9 895	6.5	6 959	4	2 936	2.5	6 102	1	857	3	-	-
1811	11 402	1.5	8 457	1	2 945	0.5	8 343	7.5	113	1.5	-	-
1812	10 416	7	7 403	2.5	3 013	4.5	7 671	-	-	-	267	6
1818	9 096	3	7 336	2	1 760	-	7 045	1.5	291	0.5	-	-
1819	10 036	1	7 430	3.5	2 605	5.5	7 404	7	316 ^a	5	-	-
1820	7 471	-	6 872	5	1 284	3	7 184	3.5	4 ^a	7	-	-
1821	8 848	6	6 013	6.5	2 835	0.5	7 205	3.5	-	-	1 191	5
1823	15 590	7	10 835	2.5	4 755	4.5	10 828	1	7	1.5	-	-

Nota: ^a Suma incluye existencia del año anterior.

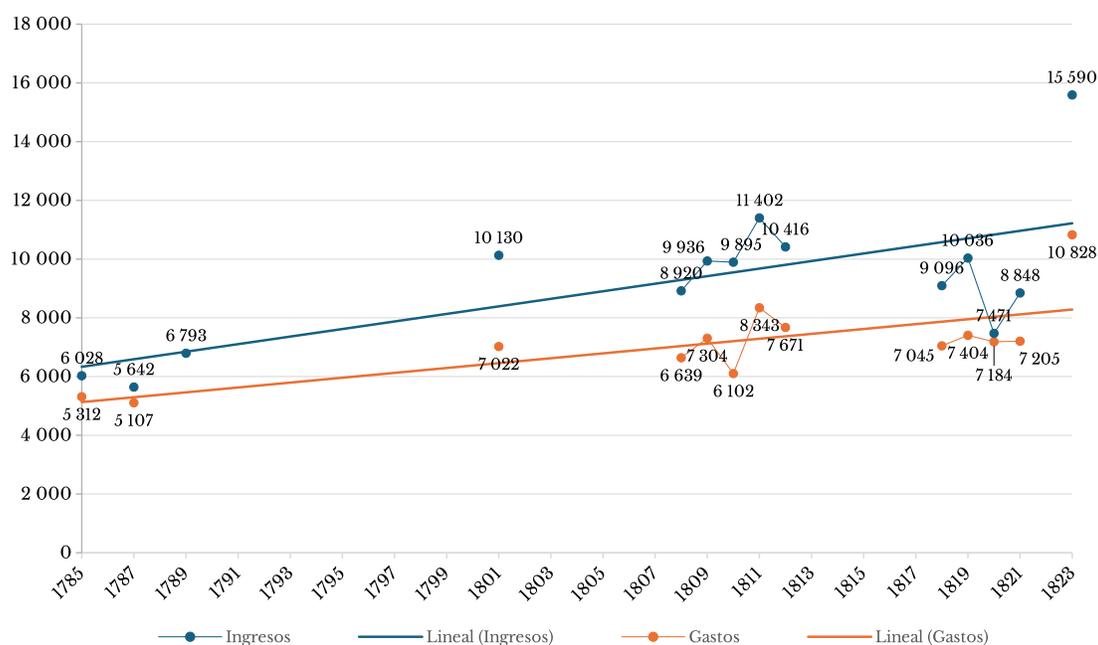
Fuentes: elaboración propia con base en Barriga (1941, p. 45), Moore (1966, pp. 164-165), BMA, LPA, 3, (1785-1815); Expediente sobre supervisión al ramo de propios y arbitrios, leg. 1812; Cuenta de 1818, 25 de febrero de 1819, leg. 1819; Cuenta de 1819, 17 de febrero de 1820, leg. 1820; Cuenta de 1820, 8 de enero de 1821, leg. 1821; Cuenta de 1821, 20 de mayo de 1822, leg. 1822; Cuenta de 1823, 10 de mayo de 1824, leg. 1824, ASMPA.

EVOLUCIÓN DE LAS CUENTAS MUNICIPALES

A partir de información diversa he reconstruido parte de las cuentas de propios y arbitrios de Arequipa entre 1786 y 1823. Por diversas razones, pasadas y presentes, la documentación no está completa. En 1812, el virrey Abascal ordenó supervisar las cuentas municipales, para lo cual el cabildo presentó un resumen con información del periodo 1808-1812.¹⁹ La invasión de 1814 ocasionó un nuevo lapso sin información precisa sobre las cuentas municipales hasta el periodo de 1818-1823. Esta documentación mantuvo sus formalismos administrativos sin novedad durante los periodos constitucionales. Sin duda es importante conocer la situación de las rentas municipales porque sobre esta base se calculó el potencial tributario de la sociedad arequipeña durante las guerras de independencia.

Las deudas se acumulaban conforme transcurrían los años (véase cuadro 3). No obstante, los ingresos mantuvieron una tendencia ascendente, al igual que los gastos (véase gráfica 1). Desde 1819 y ante los gastos generados por la reparación del puente que había sido parcialmente destruido por la crecida del río de la ciudad, el cabildo ordenó al mayordomo apurar la cobranza de estas deudas, aunque sin éxito.²⁰

Gráfica 1. Cuentas de propios y arbitrios de Arequipa, 1786-1823



Fuente: elaboración propia con base en cuadro 3.

¹⁹ Expediente sobre supervisión al ramo de propios y arbitrios, 4 de agosto de 1812-2 de mayo de 1814, leg. 1812-1817, ASMPA.

²⁰ BMA, LAC 28, 6 de mayo de 1819, f. 128r.

En plena crisis de la monarquía, la participación del cabildo era clave para organizar la recaudación de los impuestos extraordinarios, y con sus fondos se cubrían algunos gastos ocasionados por los militares. Por ejemplo, el cabildo de Arequipa pagaba el alquiler de 450 pesos por la casa donde estaban alojados varios oficiales reales.²¹ Los capitulares acordaron utilizar un arbitrio propio llamado *manifiesto de plaza* para pagar este alquiler. Sobre el ramo de manifiesto se indicó que lo cobraba el regidor que cumplía el oficio de fiel ejecutor, encargado de supervisar los pesos y medidas de los comerciantes de la plaza. Esta labor rotaba mensualmente entre los regidores, y el de turno se quedaba con lo cobrado, quizá por ello no se anotaba en las cuentas anuales. Según indicaron los alcaldes, este oficio edil fue suprimido por orden real, pero la labor continuó al igual que el cobro. En 1817, los regidores acordaron destinar este arbitrio al pago de alquileres para militares, por lo que decidieron sacarlo a remate por 450 pesos anuales, y en 1823 aparece registrado con un aumento, siendo rematado en 475 pesos. Recién en estos años se convirtió en un ingreso ordinario del cabildo, y en 1820 se le destinó para pagar el alumbrado de la plaza.²²

Hacia el final del gobierno colonial, mientras que, por un lado, había muestras de problemas con los remates de los arbitrios, por el otro, los regidores disponían de los ingresos municipales en gastos suntuarios. Por ejemplo, acordaron comprar uniformes para los músicos (maceros, clarinetos y tamboreros) y alfombras y paños para las oficinas del cabildo, banderas nuevas para los regimientos militares e, incluso, se aprobó un premio de 1 000 pesos para su apoderado en Madrid, Gaspar Soliveres.²³ Esto sin mencionar los gastos generados en cada una de las ceremonias que se llevó a cabo en este lapso. Entretanto, el fontanero mayor Manuel Espinoza se quejaba por falta de pago y por las deudas que le tenían pendientes.²⁴

La última cuenta presentada por el mayordomo durante el gobierno colonial muestra la mayor dependencia a los arbitrios (véase cuadro 4), y comparándola con la de 1786 se puede identificar sus transformaciones. El 82 % de los ingresos provenía de cuatro arbitrios, mientras que 12.4 % del alquiler de tiendas. Tras la crisis ocasionada por las guerras de independencia, el ramo de censos del cabildo había decaído y la mayor parte de los réditos no se pagaban. De entre ellos sobresalen 2 400 pesos que adeudaba la intendencia por arrendamientos de la casa donde el intendente vivía y tenía sus oficinas.

Sobre la data, la cuenta no está organizada según lo establecido en el reglamento de 1787, sino contiene un listado desordenado de egresos abonados por el cabildo. He organizado estos distribuyéndolos en las cuatro categorías usuales. Los salarios seguían siendo el principal egreso, pero se pagaba en partes y, en ocasiones, las personas reclamaban salarios atrasados. Las fiestas votivas prácticamente habían desaparecido y los censos incluían préstamos que el cabildo se hizo en años anteriores.

El mecanismo de endeudamiento con privados no era novedad. Al contrario, era el primer paso para cubrir gastos en momentos de emergencia, cargando a la Hacienda municipal los intereses que solían ser de 5 % del principal. Como ha señalado Celaya (2019) para el caso novohispano, los préstamos indicaban “las redes y fortaleza de una oligarquía política y económica en los ayuntamientos”.

²¹ BMA, LAC 28, 30 de julio de 1818, f. 95v.

²² BMA, LAC 28, 17 de abril de 1817, f. 59r; 28 de mayo de 1818, f. 90r; 30 de julio de 1818, f. 95v; 2 de septiembre de 1819, f. 135v; 5 de octubre de 1820, f. 169r. Cuenta de 1823, 10 de febrero de 1824, leg. 1824, ASMPA.

²³ BMA, LAC 28, 1 de agosto de 1816, f. 32v; 9 de noviembre de 1817, f. 74r, y 7 de diciembre de 1820, f. 176v.

²⁴ BMA, LAC 28, 22 de marzo de 1816, f. 21r, y 2 de abril de 1816, f. 23r.

Cuadro 4. Cuenta de propios y arbitrios de Arequipa, 1823

<i>Cargo</i>	<i>Cobrado</i>			<i>Por cobrar</i>	
	<i>Pesos</i>	<i>Reales</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Pesos</i>	<i>Reales</i>
Censos (principal de 11 912 pesos un real)	603	–	6	4 628	1
<i>Arbitrios</i>					
Toldos de regatonas de plaza	1 170	–	10.8	102	4
Asientos de plaza	4 110	–	37.9		–
Fanega de güiñapo	3 133	3	28.9	–	–
Ramo de manifiesto	475	–	4.4	–	–
Arrendamiento de 28 cobachas en la catedral	1 344	–	12.4	–	–
Pensión del tambo de Jaquie [sic]	–	–	–	25	–
Total arbitrios anuales	10 232	3	94	127	4
Total cargo	10 835	3	100	4 755	5
<i>Data</i>	<i>Pesos</i>	<i>Reales</i>	<i>Porcentaje</i>		
Censos pasivos	1 684	4	15.6		
Salarios	5 579	4	51.5		
Fiestas votivas	12	–	0.1		
Extraordinario	3 552	1	32.8		
Total	10 828	1	100		
Existencia	7	2	–		

Fuente: Cuenta correspondiente a dicho año presentada al Exmo. Ayuntamiento de esta ciudad de Arequipa por su depositario capitán D. José María de Vargas con todos los documentos que la comprueban, 10 de febrero de 1824, leg. 1824, ASMPA.

Los gastos extraordinarios han sido difíciles de establecer en la cuenta de 1823. Aproximadamente 60 % fue de entregas de dinero a los alcaldes y regidores para gastos de gobierno sin especificar. Al respecto, se debe advertir que en septiembre de 1823 la ciudad estuvo tomada por el ejército patriota al mando de Antonio José de Sucre. Esto pudo generar erogaciones que se encubrieron en las cuentas para evitar conflictos tras el retorno de los realistas. Luego de esta invasión, el cabildo organizó la recepción al virrey José La Serna que supuso 12 % del gasto extraordinario. Estos egresos incluían el arreglo de una casa para hospedaje, ceremonias, iluminación y alimentación. En cualquier caso, la crisis final del gobierno colonial incrementó la confusión en las cuentas municipales. Aun así, continuaron mostrando una alta correspondencia entre el cargo y la data, deseada por las autoridades metropolitanas cuando reformaron la administración de propios y arbitrios.

Esta correlación entre ingresos y egresos caracteriza todo el periodo analizado, situación que ya había sido señalada por Klein (1999, pp. 50-54) para el caso de las cuentas reales del virreinato peruano. Esto supone la previsión de las autoridades coloniales para evitar caer en déficit graves. A la caída de los ingresos le sucedía la de los egresos casi de manera semejante y sincronizada.²⁵

²⁵ Casos distintos de correlación y tendencias son los que presentan Pinto (2021) para el cabildo de Bogotá y Guerrero (1997) para el de Girón en Nueva Granada.

Por otro lado, aunque la preeminencia del impuesto al güiñapo había descendido en comparación con 1786, es notorio que los arbitrios eran pagados sobre todo por los sectores bajos de la sociedad: las vendedoras de plaza (gateras y regatonas) y los molinos que proveían de maíz molido a las chicherías (regentadas sobre todo por mujeres y visitadas por indígenas y mestizos). Entonces, los gastos municipales de Arequipa eran cubiertos por el comercio minorista, una economía subterránea que había permanecido fuera del control de las autoridades locales, pero que mostró su potencial al final del gobierno colonial. Probablemente, esta nueva situación hizo que las elites locales cambiaran sus viejos mecanismos para recaudar dinero, como donativos y prorratas, ante situaciones extraordinarias y al margen del presupuesto municipal.

REFORMA FISCAL PROPUESTA POR EL CABILDO DE AREQUIPA

En 1814, Domingo Tristán e Hipólito Unanue fueron elegidos diputados por Arequipa para las cortes constitucionales. En su viaje hacia la península se enteraron del retorno de Fernando VII y el cierre de las Cortes. Mientras Tristán emprendió el camino de regreso a Perú, Unanue continuó su viaje a España, pues el cabildo de Arequipa le encargó un expediente que contenía un recuento detallado de las contribuciones militares y económicas realizadas por los vecinos de la ciudad en defensa de la monarquía desde 1780 hasta 1815. Este expediente fue redactado por el síndico procurador e incluía una relación de la participación local en defensa de la corona y una solicitud por mercedes reales. Los regidores de Arequipa pedían al rey se les otorgue el tratamiento de excelencia y la facultad de vestir uniforme, símbolos de prestigio del que gozaban contados cabildos americanos.²⁶ La relación presentada por el cabildo resalta el apoyo militar y económico enviado desde Arequipa para pacificar el surandino.

Tras un detallado recuento de sus aportes, el cabildo redactó una dramática descripción del escenario social, educativo y de salud pública en la que se encontraba la ciudad. Esto dio pie a señalar la penosa situación de sus fondos municipales. Por esa razón, los capitulares proponían aumentar el arbitrio de güiñapo para chicha de $\frac{1}{2}$ real por fanega a $1\frac{1}{2}$ real, calculando que esto significaría un incremento de 12 000 pesos anuales aplicables a la dotación de escuelas en la ciudad y suburbios, y con el sobrante, atender la policía y fundación de un hospicio general de pobres. También, se indicó que el aguardiente y el vino producidos en Arequipa se enviaba a Cuzco y La Paz donde se pagaba el derecho municipal de tres pesos por carga de aguardiente y $1\frac{1}{2}$ pesos por carga de vino, por lo que propusieron que, en retribución, la coca internada a Arequipa pagase cuatro reales por arroba, estimando que este ramo produciría 1 000 pesos extras por las 2 000 arrobas que aproximadamente se expendían en la provincia. Esperaban con este importe sustentar los gastos de la vacuna que se conservaba aislada en la ciudad, destinando a un profesor para recorrer el resto de partidos de la intendencia y propagar la vacuna (Eguiguren, 1955, p. 59).

Los regidores que firmaron el expediente declararon que eran conscientes de que en las actuales circunstancias de guerra contra los “insurgentes de Buenos Aires” era difícil establecer nuevos arbitrios, pero solicitaron permiso para proceder con dicha reforma fiscal luego de sometidas las provincias del Río de la Plata.

²⁶ El expediente completo está publicado en Eguiguren (1955, pp. 18-109) y en Perú. Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú (1974, pp. 420-434); esta última transcripción no contiene las respuestas de los fiscales madrileños al proyecto presentado por el cabildo de Arequipa.

Unanue llevó consigo varios documentos para presentarlos ante el rey. El proyecto de reforma fiscal está fechado el jueves 28 de noviembre de 1816 y firmado por los regidores que nombró el virrey Abascal en 1815, luego de sofocar la rebelión cuzqueña de 1814. Entonces, el proyecto que gestionó Unanue data del periodo de la restauración absolutista, aunque en su base estaban los objetivos que la elite de Arequipa tenía desde fines del siglo XVIII. De cierto modo, y más allá de los símbolos de prestigio a los que aspiraban los regidores, la solicitud del cabildo trascendía el apoyo que dieron al proceso constitucional o a la restauración absolutista. Eran viejas ambiciones de la elite local: educación, salud y beneficencia (Gallagher, 1978). Y en esta ocasión, los regidores querían transferir el costo de estas mejoras a la población más numerosa, pues tanto chicha como coca eran consumidas sobre todo por indígenas, mestizos y castas.

Sobre el tratamiento de excelencia y el uso de uniformes, el virrey Joaquín de la Pezuela y el fiscal de la Contaduría General en Madrid, José Tejada, estuvieron de acuerdo en concedérselos, pues “se necesitan estímulos para que la fidelidad arrostre con constancia a los riesgos de la seducción política” (Eguiguren, 1955, p. 92). En cambio, Tejada indicó seguir las recomendaciones de Pezuela y no aprobar nuevos arbitrios porque en las circunstancias de guerra que se vivía en América no convenía reformar el sistema impositivo.

En cambio, el informe del fiscal de Perú en Madrid –junio de 1818– fue más contundente; este indica que, si bien el tratamiento de excelencia y uso de uniforme debe aprobarse, los pedidos de inversión en vacuna, hospicio y escuelas pueden esperar. Pero sobre los nuevos arbitrios propuestos advertía que estos “recaen casi exclusivamente en la clase más miserable del pueblo y digna de atención que son los indios”, recomendando sustituirlos con arbitrios distribuidos en proporción a las facultades de cada vecino de Arequipa, “pues esto es lo que hace justa cualquiera contribución o arbitrio de esta clase, puesto que todos disfrutan del beneficio que resulta de su inversión”. El fiscal sugería suspender la concesión de arbitrios y, llegado el momento que deban aplicarse, sustituir los que proponían los regidores de Arequipa y elegir unos que “sean menos gravosos a los indios y comprendan a las personas pudientes y más acomodadas” (Eguiguren, 1955, pp. 94-95).²⁷

Fernando VII concedió al cabildo de Arequipa el tratamiento de excelencia y el uso de uniformes para sus regidores por cédula real de noviembre de 1818, la cual fue publicada en las gacetas de Madrid y Lima en 1819, pero en Arequipa no recibieron confirmación de la merced, por lo que los regidores escribieron al intendente, Juan Bautista Lavalle, haciéndole saber que harían uso de su nuevo privilegio aun sin confirmación.²⁸ Lo que sucedió recién en febrero de 1821 (Eguiguren, 1955, p. 109).

Por otro lado, en junio de 1819, el regidor José Menaut comunicó al cabildo que recibió una carta de Unanue en la cual le avisaba sobre dicha concesión y también de la aprobación para construir un hospicio de pobres. En el oficio enviado por el cabildo al intendente, los regidores mencionaban la existencia de 30 000 pesos de la testamentaria del finado deán de Arequipa, Saturnino García Arazuri, para emplearlo en obras piadosas. Por ello, solicitaron a Lavalle ponerse de acuerdo con el albacea del deán para emplear dicho fondo en construir el hospicio.²⁹ Mientras los regidores se esforzaban en subrayar la pobre situación de los propios y arbitrios de la ciudad,

²⁷ Sobre la moral económica detrás de este tipo de opiniones entre las autoridades metropolitanas, véase Quiroz (2015, pp. 217-221).

²⁸ Oficios del 27 de abril de 1820, f. 143r, y 12 de octubre de 1820, f. 145v. ARA, LCI.

²⁹ Oficio del cabildo al intendente, 3 de junio de 1819, f. 141v. ARA, LCI.

sabían bien de dónde obtener recursos económicos para llevar a cabo sus proyectos. Como cuando organizaron las ceremonias mortuorias de los reyes María Isabel de Braganza, Carlos IV y María Luisa de Borbón, gastando 1 008 pesos, tres reales, por un túmulo y cuatro misas.³⁰

No he podido determinar si los regidores conocieron el informe del fiscal madrileño sobre su propuesta. Aunque debió ser un duro golpe a sus pretensiones. Esta no fue la única ocasión en la que el cabildo recibió una respuesta negativa por parte de las autoridades superiores a una de sus propuestas de reforma fiscal. En medio de las guerras, un acontecimiento extraordinario les permitió insistir en crear un arbitrio repartido entre la mayor población del partido, tal como aspiraban; pero en esta ocasión fueron las autoridades virreinales quienes les negaron esa posibilidad.

La crecida del río de Arequipa producto de intensas lluvias en 1819 dañó el puente de la ciudad y ocasionó varias muertes. Ante tal desastre, el cabildo debió ingeniárselas para emprender las reparaciones y, al mismo tiempo, organizar recaudaciones de dinero para sostener al ejército real que peleaba contra los insurgentes.

Como era costumbre, consiguieron préstamos de la Iglesia local. También de los vecinos notables de la ciudad, muchos de ellos presentes en el cabildo. Estos préstamos redituaban 5% de interés anual, lo que suponía un gasto adicional al de las reparaciones. La Junta de propios y arbitrios entregó 8 975 pesos al alcalde Fernández Arredondo, de los cuales gastó 7 082 pesos 4½ reales. Estos gastos incluían los trámites notariales por los empréstitos adquiridos. El gasto líquido usado en el puente ascendió a 6 524 pesos ½ real, por lo que el saldo total que debía devolver el alcalde ascendía a 2 392 pesos ¾ reales.³¹

Mientras avanzaban las obras, el cabildo aprobó un “plan para la exacción de los derechos de pontazgo por las ocurrencias extraordinarias en las crecientes del río”, con el cual cubrir los gastos de reparación del puente y pagar los préstamos. Se establecieron tarifas a una serie de productos que atravesaba el puente, y que oscilaba entre dos pesos cuatro reales por barra de plata sellada hasta ½ real por carga de aceitunas o higos secos.

El plan fue enviado al virrey Pezuela para su aprobación, quien respondió en noviembre de 1819 ordenando disminuir a la mitad las tarifas porque estas gravaban artículos de primera necesidad. El cabildo recibió la orden en diciembre y puso en ejecución su plan, mandando a la junta municipal establecer el método, las condiciones y el premio para el administrador del ramo. Pero la respuesta recibida fue desalentadora.

Los miembros de la junta eran el alcalde Fernández Arredondo y los regidores Juan Antonio Montúfar y Mariano Larrea, quienes opinaron que era “inadaptable la administración del ramo” porque no se recaudaría lo esperado o se perdería en el pago de salarios. Ante esto, los capitulares escribieron al virrey en marzo de 1820 comunicándole lo ocurrido y recomendado adoptar el plan de la junta, es decir, cobrar por todas las cargas y en todos los caminos por un breve periodo. Pezuela respondió cinco meses después aprobando la tarifa del primer plan del cabildo y ordenando

³⁰ BMA, LAC 28, 7 de octubre de 1819, f. 138r. Razón del gasto hecho en el túmulo, cera de Castilla y ordinaria, sermones y música en las cuatro funciones de Exequias Reales hechas por las almas de la difunta Reyna Nuestra Señora D. María Ysabel de Braganza, y los Reyes Padres el Sr. D. Carlos 4º, y la Sa. D. María Luisa de Borbón, 26 de noviembre de 1819, leg. 1819, ASMPA.

³¹ Para información sobre este caso, véase Año 1819. Promovido por el M. Y. Cabildo para el establecimiento y remate del derecho de pontazgo, leg. 1820, ASMPA. La información para este apartado proviene de este expediente salvo indicación contraria.

que sea un regidor el encargado de su administración, y exigió se le informe sobre lo recaudado.³² Al día siguiente, la expedición patriota al mando de José de San Martín desembarcaba en Paracas, y el derecho de pontazgo no se pudo “poner en planta”.³³

Una vez más, la fallida instauración de un impuesto extraordinario sirve para identificar las dos posturas que actuaban cuando había “necesidades imperiosas”. Por un lado, las autoridades foráneas opuestas a arbitrios que gravasen sólo a los sectores bajos como el fiscal de Madrid o el virrey y, por otro, la de las autoridades municipales interesadas en distribuir los gastos entre toda la población.

La posición foránea no era novedosa, surgió en el siglo xvi durante los debates sobre la condición del tributo indígena y fue reforzada en el siglo xviii por el sentimiento anticriollo de los peninsulares. Las autoridades metropolitanas hacían uso de un discurso paternalista, debilitando así el poder de las elites locales, mientras que las virreinales estaban más preocupadas por evitar protestas antifiscales. En cambio, la posición local era reciente. Las reformas implementadas por los intendentes alentaron la creación de nuevos arbitrios municipales y la negociación por definir en qué invertirlos. Además, mostraron el potencial económico de gravar actividades realizadas por sectores sociales bajos. Los ingredientes para despertar conflictos por la potestad fiscal entre autoridades de distinto nivel territorial durante el siglo xix estaban servidos.

CONCLUSIONES

Los intendentes mostraron el potencial económico de sus jurisdicciones, lo que despertó la ambición y los conflictos entre distintos sectores del gobierno colonial y las elites locales por acceder a estos recursos. Los objetivos borbónicos de construir una administración estandarizada, centralizada y, a la vez, fortalecer la recaudación fiscal en cada localidad, despertaron la resistencia de las elites ante la supervisión y la transferencia de fondos recaudados en su localidad hacia la metrópoli, lo que originó diversos mecanismos para evitar esta sangría de sus recursos. En el caso de Arequipa, el aumento del gasto sirvió para que los capitulares mantuviesen dentro de su competencia el control sobre los ingresos locales, generando enfrentamientos contra los intendentes. De esta forma, gradualmente aprendieron que su autonomía estaba vinculada a su capacidad para definir la potestad fiscal dentro de su territorio.

Por otro lado, ni el gobierno local de Arequipa, ni los militares acantonados en la ciudad, dependían del tributo indígena. Por ello debían buscar otros ingresos, lo cual implicaba elegir entre imponer cuotas a los grupos con mayor patrimonio, o arbitrios que afectaban actividades realizadas por la mayor cantidad de la población. Mientras el gobierno colonial en el sur del virreinato peruano imponía contribuciones forzadas a criollos y peninsulares para afrontar los gastos militares surgidos desde la rebelión indígena de 1780 e incrementados por la crisis iniciada en 1808, el gobierno municipal se fue decantando por incluir en las contribuciones a otros sectores de la sociedad local, afectando a la población mestiza, indígena y castas.

¿El cambio en la composición social del cabildo de 1815 tuvo relación con el cambio en el método de recaudación extraordinaria? Probablemente sí la tuvo. Los comerciantes habían extendido su poder económico sobre el control de propiedades agrícolas, pero no dependían directamente de la producción de estas, sino eran sobre todo rentistas, pues preferían alquilar sus propiedades

³² Oficio del virrey Pezuela al cabildo de Arequipa, 7 de septiembre de 1820, leg. 1820, ASMPA.

³³ BMA, LAC 28, 7 de diciembre de 1820, f. 176v.

en vez de trabajarlas. Por lo tanto, una contribución con base en la riqueza los perjudicaba. En cualquier caso, ante la pérdida militar de los ejércitos reales en 1824, probablemente la elite de Arequipa entendió que el gobierno colonial limitaba su capacidad para ejercer su potestad fiscal, por lo que negociar en un nuevo escenario político podía favorecer la realización de sus antiguos proyectos.

Finalmente, la presión fiscal ejercida desde el cabildo no parece que haya sido una amenaza para la población de sectores bajos porque no hay registro de motines o tumultos en contra de las autoridades. Aunque es posible también que, en el contexto de las guerras independentistas, el malestar ocasionado por la ampliación fiscal se disfrazó de apoyo a patriotas o realistas, según el contexto. El miedo a la protesta antifiscal y el discurso paternalista de las autoridades superiores estuvo vigente por lo menos hasta 1821, cuando la instalación de la diputación provincial en Arequipa fortaleció la autonomía de las instituciones del gobierno local. Iniciaba así un nuevo escenario en la lucha por la fiscalidad municipal (Calderón, 2024).

LISTA DE REFERENCIAS

- Barriga, V. (1941). *Memorias para la historia de Arequipa* (vol. 1). La Colmena.
- Bayle, C. (1952). *Los cabildos seculares en la América española*. Sapientia.
- Bertrand, M., Dubet, A., Solbes, S. y Torres, R. (2014). Haciendas locales y haciendas estatales en las monarquías francesa y española. La construcción territorial del poder (siglo XVIII). *Espacio Tiempo y Forma*, 27, 15-35. <https://doi.org/10.5944/etfiv.27.2014.13700>
- Bertrand, M. y Moutoukias, Z. (2018). Actores, instituciones, Estado: la fiscalidad y los debates historiográficos sobre el cambio político. En M. Bertrand y Z. Moutoukias (eds.), *Cambio institucional y fiscalidad: mundo hispánico, 1760-1850* (pp. 1-21). Casa de Velázquez. <https://doi.org/10.4000/books.cvz.4289>
- Calderón, F. (2017a). El cabildo, justicia y regimiento de Arequipa durante el “bienio trascendental” (1808-1810). *Histórica*, 41(1), 81-123.
- Calderón, F. (2017b). Los últimos años del cabildo colonial de Arequipa (1780-1821). En M. Chust y C. Rosas (eds.), *El Perú en revolución. Independencia y guerra: un proceso, 1780-1826* (pp. 75-95). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Calderón, F. (2024). Impacto de las reformas fiscales de la Diputación Provincial sobre la economía arequipeña, 1821-1824. En *Nuevas miradas a las independencias: vol. 2: Economía, sociedad y cultura* (pp. 307-368). Ministerio de Cultura del Perú.
- Caño, J. (2020). Fuentes primarias para el estudio de las rentas de propios y arbitrios de los municipios indios. *Naveg@merica.*, 25, 1-39. <https://doi.org/10.6018/nav.442051>
- Celaya, Y. (2015). Arbitrio a maíces y harinas: pensamiento y ejecución en los ayuntamientos novohispanos, siglo XVIII. En *La fiscalidad novohispana en el imperio español: conceptualizaciones, proyectos y contradicciones* (pp. 325-357). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Celaya, Y. (2016). Las finanzas de las ciudades novohispanas ante el reformismo borbónico: una propuesta historiográfica. *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 46(1), 89-97. <https://doi.org/10.4000/mcv.6808>
- Celaya, Y. (2018). La reforma borbónica en la construcción de la fiscalidad local: los ayuntamientos novohispanos de Orizaba y Querétaro. En M. Bertrand y Z. Moutoukias (eds.), *Cambio institucional y fiscalidad: mundo hispánico, 1760-1850* (pp. 157-173). Casa de Velázquez. <https://doi.org/10.4000/books.cvz.4289>

- Celaya, Y. (2019). Administrar y gobernar la hacienda local: contaduría, intendentes y regidores en el siglo XVIII. En Y. Celaya y E. Sánchez (eds.), *Hacienda e instituciones: los erarios regio, eclesiástico y municipal en Nueva España coexistencia e interrelaciones* (pp. 259-292). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Eguiguren, L. (1955). *Unanue, Arequipa y la historia creadora*. Librería e Imprenta Gil.
- Ensinck, O. (1990). *Propios y arbitrios del Cabildo de Buenos Aires, 1580-1821: historia económica de una gran ciudad*. Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Fisher, J. (1968). *Arequipa 1796-1811. La relación del gobierno del intendente Salamanca*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Fisher, J. (1981). *Gobierno y sociedad en el Perú colonial. El régimen de las intendencias: 1784-1814*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Galarza, A. (2017). Recaudación fiscal, abasto y control del ganado en el Buenos Aires tardocolonial: los propios y arbitrios del Cabildo entre 1780 y 1820. *América Latina en la Historia Económica*, 24(2), 7-34. <https://doi.org/10.18232/20073496.789>
- Gallagher, M. (1978). *Imperial reform and the struggle for regional self-determination: bishop, intendants and creole elites in Arequipa, Peru (1784-1816)*. [Doctorado]. City University of New York.
- Gálvez, M. (1998). La fiscalidad y el mercado interno colonial en la historiografía americanista. *Anuario de Estudios Americanos*, 55(2), 653-675. <https://doi.org/10.3989/aeamer.1998.v55.i2.354>
- García, C. (1986). Haciendas municipales y bienes de propios: las reformas de Carlos III. *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, 1, 89-114. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=785131>
- González, J. (1992). Haciendas locales y reformismo borbónico. Teoría y práctica en el municipio de Jerez de la Frontera. En B. Torres (ed.), *Andalucía y América. Los cabildos andaluces y americanos. Su historia y su organización actual* (pp. 189-208). Diputación de Huelva.
- González, J. (1999). Haciendas municipales en la Edad Moderna. Funciones y usos. En J. M. Bernardo (ed.), *V Reunión Científica Asociación Española de Historia Moderna: vol. 2. La administración municipal en la Edad Moderna* (pp. 191-216). Universidad de Cádiz.
- Guerrero, A. (1997). Finanzas y administración del cabildo de la ciudad de San Juan de Girón. *Historia Crítica*, 14, 81-98. <https://journals.openedition.org/histcrit/27047>
- Huerta, L. y Carnero, N. (1983). *Diezmos de Arequipa 1780-1856*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Klein, H. (1999). *Las finanzas americanas del imperio español, 1680-1809*. Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.
- Kocka, J. (2002). *Historia social y conciencia histórica*. Marcial Pons, Historia.
- Martínez, M. (1997). El municipio controlado. Los reglamentos de propios y arbitrios en las reformas carolinas. *América Latina en la Historia Económica*, 4(7), 9-17. <https://doi.org/10.18232/20073496.198>
- Moore, J. (1966). *The Cabildo in Peru under the Bourbons. A study in the decline and resurgence of local government in the Audiencia of Lima. 1700-1824*. Duke University Press.
- Perú. Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú. (1974). *Colección documental de la independencia del Perú: vol. 7. Hipólito Unanue. Autor*.
- Pinto, J. (2021). Reformas para el manejo de las rentas de propios en Santafé de Bogotá, 1791-1809. *Anuario de Estudios Americanos*, 78(1), 167-195. <https://doi.org/10.3989/aeamer.2021.1.06>

- Quiroz, E. (2015). Fiscalidad sobre la venta de alimentos de consume popular: el caso de las carnes, 1780-1800. En *La fiscalidad novohispana en el imperio español: conceptualizaciones, proyectos y contradicciones* (pp. 215-238). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Silva, J. (2015). *La reforma fiscal de los ayuntamientos novohispanos (1765-1812)*. Marcial Pons.

Archivos

ASMPA Archivo de la Secretaría de la Municipalidad Provincial de Arequipa, Arequipa, Perú.
ARA Archivo Regional de Arequipa, Arequipa, Perú.