

Alejandro Diez Hurtado (Pontifica Universidad Católica del Perú)

Entre el Estado y la Municipalidad: autoridades locales y comunidades indígenas en el Perú del siglo XIX.

Resumen

La instauración del Régimen Republicano tras la Independencia supuso el cambio de un sistema de gobierno fundado en la diferencia de estatus (españoles e indios) a otro fundado en la (supuesta) igualdad entre ciudadanos. Los cabildos coloniales fueron reemplazados por municipios republicanos, supuestamente fundados en la separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y en principios democráticos de gobierno. El proceso de reemplazo de instituciones y autoridades se desarrolló en el marco de la continuidad de antiguas estructuras coloniales (legales, pero sobre todo institucionales) sin las cuales no era posible gobernar y de procesos de cambio y adopción de las nuevas instituciones republicanas.

La búsqueda de la población de adherir y ser incluida en el nuevo Estado y la necesidad de gobernar obligaron a los Estados a tolerar prácticas “no legales” en el nuevo marco pero sobre todo a flexibilizarse, para garantizar cierto grado de control. El destino de los cabildos coloniales de indígenas y sus derivaciones republicanas (municipio, cabildo de peruanos, comunidad de propietarios) ilustran el proceso de transformación y de invención de un Estado Republicano relativamente diferente de los proyectos políticos dictados desde la capital.

Entre el Estado y la Municipalidad: autoridades locales y comunidades indígenas en el Perú del siglo XIX.

Alejandro Diez Hurtado (Pontifica Universidad Católica del Perú)

Plan del artículo

Nuestro trabajo comprenderá tres partes, precedidas de una introducción.

La introducción brindará elementos generales del proceso de cambio político e institucional que suponía formalmente y legalmente, el cambio de Estado Colonial a Estado Republicano. Incidiremos en los cambios en materia jurisdiccional de los espacios locales así como en las competencias formales del Estado para administrar justicia.

La primera parte versará sobre la instauración del modelo de gobierno municipal en los espacios locales del interior del país. Mostraremos a partir de algunos casos, como el modelo ideal de municipio se instauró como instancia de gobierno local por adaptación de las estructuras de los cabildos coloniales anteriormente existentes. El proceso no fue general, dando lugar a dos tipos de situaciones imprevistas que ilustran el carácter incompleto y parcial del proceso: 1) mostraremos como algunos cabildos coloniales, que no fueron convertidos en municipios republicanos adoptan dicho estatus de manera informal, fuera de la estructura del Estado, pero adoptando cargos y funciones asignadas por las regulaciones republicanas a los municipios. 2) por otro lado, mostraremos cómo otro conjunto de cabildos optan por la continuidad pero sin cambiar su nominación, cargos ni funciones, apareciendo cabildos “coloniales” en funciones durante el régimen republicano.

La segunda parte explorará dos procesos contrapuestos en el marco del establecimiento y búsqueda de consolidación de un Estado Republicano: de un lado, la formalización y regularización de funciones de las nuevas autoridades e instituciones municipales, normando su composición y funciones; del otro, la necesidad de mantener algunas regulaciones coloniales en ausencia de leyes que las reemplacen así como la necesidad de reconocer “funciones extraordinarias” a algunas autoridades para garantizar el ejercicio de la justicia. En este marco analizaremos en particular los problemas alrededor de los problemas alrededor de la propiedad de la tierra y su vínculo con la administración y el gobierno políticos. Trataremos de mostrar que las disputas por la administración de las tierras eriazas ponen en evidencia la indeterminación de los status de la propiedad y la jurisdicción en el Estado Republicano.

La tercera y última sección mostrará como dicha indeterminación termina generando una separación entre una autoridad municipal, reconocida por el Estado, consolidada y legitimada como instancia de poder (y dominación) local y una serie de “asociaciones” de autogobierno de propietarios colectivos –por lo general indígenas- que se constituyen en instancia de poder contestatario, alrededor de la propiedad de la tierra pero reclamando, ejerciendo y exigiendo constantemente jurisdicción frente al Estado.

Draft

1. La transformación de los cabildos de indígenas coloniales

Hacia finales del período colonial, los espacios rurales (e indígenas) eran gobernados por cabildos de indios o de españoles, dependiendo de su composición y origen. En cada pueblo, uno o dos alcaldes, dependiendo de la población, un procurador de cabildo y un número de regidores regían los asuntos locales y representaban a la población. La autoridad y la administración local estaban sujetas a autoridades municipales, portadoras de vara, elegidas anualmente los 31 de diciembre por sus antecesoras (Diez 1992). Eran la autoridad indiscutida, a la base del gobierno indígena colonial. En los pueblos, los alcaldes ejercían labores de resguardo del orden público, administración de justicia y también recaudaban el tributo.

Con el advenimiento de un sistema republicano de gobierno¹, los cabildos, o al menos buena parte de ellos, pasaron a constituir las nuevas municipalidades, se conservó un alcalde (y sólo uno) y un síndico procurador como principales responsables del gobierno local, junto con sus regidores. A este cuerpo municipal, se añadieron otros dos tipos de autoridades: gobernadores y tenientes gobernadores (representantes y vinculados al gobierno central) y jueces de paz, como extensión local del poder judicial. Estas nuevas autoridades cambiaban el régimen político en la relación entre los espacios locales y el Estado.

Las funciones del gobierno local quedaron en teoría repartidas entre las nuevas autoridades: el gobernador sería el representante del Estado; el juez de paz se encargaría del rol judicial dejando para la municipalidad la regulación de los asuntos locales. Y sin embargo, esta separación de funciones no era fácil de lograr. En la práctica, parece haber sido muy difícil que las nuevas autoridades cumplan las funciones que les asignaba el nuevo orden republicano: la costumbre, o si se quiere la cultura política del período colonial, seguiría marcando el gobierno al menos por un par de décadas.

Las escasas fuentes encontradas para los primeros años parecen sugerir que en los pueblos el gobernador, el alcalde y el juez de paz actuaban colectivamente, como lo hacían los cabildos coloniales². De hecho, eran elegidas conjuntamente, en un mismo acto de votación, y designadas a partir de un mismo grupo de electores (Diez 1998). En municipios como Carampoma las autoridades republicanas (alcalde, gobernador, secretario y juez de paz), actuaban aparentemente en conjunto³, probablemente como lo hiciera en su momento el antiguo cabildo. Algo semejante ocurría en Vico, Sechura, Laraos y otros nuevos distritos.

El tránsito del cabildo de Sechura a municipio Republicano es probablemente un buen ejemplo de un tránsito “ordenado” entre los órdenes colonial y republicano. La nueva municipalidad continuó por algunos años eligiendo alcaldes republicanos en clara continuidad con la práctica anterior, con el cambio de que se elegía uno y no dos

¹ Un pequeño periodo de cambio, intermedio, se produjo durante las cortes de Cádiz: los pueblos eligieron “alcaldes constitucionales” que desaparecerían luego de 1814. Referencias: 1814 Huay huay; 1812-1814 Quintay; Conchamalca 1816 2 alcaldes.

² Existe incluso evidencia de algunos alcaldes republicanos que ejercían al mismo tiempo la función de jueces de paz tal y como lo hacían los alcaldes coloniales.

³ AGN. Tierras de comunidades, C 8, exp 67, 1829, Carampoma.

alcaldes como en el período colonial; el procurador seguiría eligiéndose por lo menos hasta 1926 y recién en 1929 tenemos evidencia de que se había cambiado la denominación del cargo a “síndico procurador”⁴, empezando a marcar distancia entre el cargo republicano y el colonial.

Las municipalidades republicanas tempranas eran, después de todo, continuación de los cabildos, por lo que es de imaginar que por un tiempo mantuvieran sus antiguas atribuciones y funciones. Así por ejemplo, en Paita, la municipalidad republicana continuaba haciendo las elecciones de los mayordomos de las cofradías. Según los testigos la práctica era antigua pues: “Según las actas y libros de cofradías, y sin interrupción de costumbre se hallan sentados por todos los años de dichos libros las actas que por votación de los cabildos llamados antes de indios por el constitucional de españoles (...) y los pertenecientes a la actual independencia entreberados de españoles con los que se nomina peruanos y no se ha variado nunca el derecho reelegir el cavildo a los mayordomos, en presencia sólo del párroco en el templo, y este los ha confirmado, firmando como precedente”⁵. Con el tiempo, y ante los reclamos del párroco, esta función pasaría a la parroquia⁶.

Pero nos interesa destacar particularmente los intersticios del nuevo Estado y lo haremos a partir del análisis de las instituciones municipales informales republicanas: los cabildos de peruanos y los municipios no reconocidos.

No sabemos cuantos cabildos coloniales perduraron en sus funciones tras la independencia pero fueron muchos: sin recibir el estatus municipal en el nuevo Estado, estos cabildos continuaron con sus mismos cargos y funciones aunque transformando mínimamente su constitución y su denominación. Un buen ejemplo de ello fue el cabildo de Sondorillo, en la sierra de Piura, que constituido como “cabildo de peruanos” continuó en sus funciones al menos 20 años tras el establecimiento de la República, integrado por un “procurador de la comunidad”, tres alcaldes (Cabeza, Segunda y Campo) y otros cargos menores, representando a los indígenas del pueblo (Diez 1998: 171). En San Pedro de Pari (actual Pasco), aparece un “procurador natural” en la defensa de sus tierras, tal y como lo hacía años antes su homólogo colonial; en San Damián de Checa, en Huarochirí hay también dos alcaldes “de peruanos” en 1829, que se presentan ante la justicia exigiendo que no se les cobre la contribución por sus “heroicos servicios en la guerra de independencia”, reivindicando así su condición de ciudadanos peruanos e indígenas⁷. En 1857, en San Lorenzo de Quinti, se conservaban autoridades (alcaldes) al nivel de las parcialidades del pueblo⁸.

⁴ En 1830, en Sechura se le denomina “procurador síndico general de la honorable municipalidad”.

⁵ La práctica fue instituida “para que se aumentase y no se excusasen algunos vecinos de servirlos y llevar adelante dicha devoción, se tomó a cargo el cavildo nombrar los mayordomos y también pongo que con conocimiento del cuerpo recallera el nombramiento en sujetos de providad y facultades para que fuera en aumento y no en disminución”. AAP. Rep Civ, leg 1, exp 2, 1823, 40fu.

⁶ Otra concesión a las prácticas coloniales, parece haber sido la continuidad, en algunos distritos, de un “alcalde campo”, aparentemente encargado de asuntos internos referidos a tierras y pastos; hay referencia a su existencia en Sechura, al menos entre 1826 y 1859. En 1826 este alcalde campo trabajaba estrechamente con el alcalde municipal, por lo que no se trataba de un cuerpo paralelo de autoridades sino de una suerte de autoridad informal, adscrita al municipio y trabajando con sus autoridades.

⁷ AGN. Tierras de comunidades C 9, exp 75, Canta 1826.

⁸ En 1857, la parcialidad de Llacuaz en San Lorenzo era representada por su alcalde. AGN. Tierras de comunidades, C 6, exp 46, Quinti, 1857.

La continuidad de los cabildos coloniales bajo la denominación de cabildos de peruanos condensa por un lado la continuidad en las prácticas locales de representación de gobierno, sumadas a los reclamos de ciudadanía étnicamente determinada al incluir en el nombre del cabildo el reclamo ciudadano de la población indígena: sólo los indígenas se autodenominaban peruanos en las primeras décadas de la república puesto que los mestizos y blancos se presentaban como “ciudadanos” (Turner 2007).

La continuidad de los cabildos y sus varas no fue ciertamente un fenómeno general, pero su existencia lejos de ser marginal, llegó en algunas zonas –como en Huaylas- a constituir entramados organizacionales jerárquicos, articulados entre sí y paralelos a los municipios (Turner 2007)⁹.

La otra modalidad nos resulta más sorprendente: cabildos coloniales que no son reconocidos por el Estado pero que se auto convierten a las formas republicanas, adoptando los nuevos títulos o al menos parte de ellos. Un largo juicio (1810-1847) entre los “municipios” de Pampacocha y Cochabamba, en Canta, nos permite mostrar las complicaciones legales (y de traducción al lenguaje del Estado) que suponía la instauración de uno de estos “municipios de peruanos republicanos”

Denominación de los alcaldes del cabildo-común de San Lorenzo de Cochabamba

Año	Denominación del alcalde
1810	Alcalde ordinario
1813	Alcalde
1826	Alcalde municipal de la reducción de San Lorenzo de Cochabamba
1827	Alcalde del pueblo de San Lorenzo
1830	Alcalde municipal
1831	Alcalde de pueblo
1832-33	Alcalde del pueblo y personero de su comunidad
1834-36	Alcalde constitucional del pueblo de San Lorenzo

Fuente: AGN. Tierras de comunidades, 3, 33, 1826.

La secuencia de nombres asignados a los alcaldes ilustra por un lado cambios en la política nacional como y sobre todo, las indeterminaciones respecto a la nominación de estas autoridades. Así, la primera referencia republicana a uno de estos alcaldes informales “alcalde municipal de la reducción” (1826) indica que no se trata de un municipio republicano reconocido por el Estado peruano; en el mismo año, el pueblo de Pampacocha tiene un “alcalde ordinario” en clara referencia a su continuidad colonial. La ambigüedad de estos alcaldes se expresa con más claridad en 1827, en Cochamarca (Pasco), cuando en un juicio por tierras el pueblo es representado por sus “alcaldes juntados”, mayores y menores, “de primer voto y de segundo voto de este pueblo de Cochamarca”, que se denominan también a si mismos “alcaldes municipales ministros de la vara de la ilustre municipalidad del cavildo de Cochamarca”; aquí, el cabildo colonial cambia de nombre sin perder sus antiguas denominaciones ni su estructura, conservando incluso dos alcaldes como en la colonia pero reclamando el estatus de municipalidad republicana. Aunque no tenemos información sobre cómo se elegía a esos alcaldes, la elección seguía siendo anual, como en los antiguos cabildos, al menos hasta 1836.

⁹ La continuidad de los cabildos explica en buena medida las supervivencias de varayoqs encontrados por los etnógrafos del siglo XX, sobre todo en zonas rurales del sur andino (ref Rasnake, Mishkin, etc.)

Posteriormente, algunos pueblos optarán definitivamente por los nuevos nombres municipales republicanos y en adelante el alcalde será “municipal” o “del pueblo”, como en Cochamarca entre 1827 y 1833; en Pampacocha (1826 a 1833), en Huaros (1834) o en Pumacoto (1835). En Cochamarca, cambian temporalmente la denominación a “alcalde constitucional” de 1834 a 1836 durante el gobierno también “constitucional” del gobierno nacional.

Un proceso semejante ocurrirá entre los procuradores coloniales y los síndicos procuradores republicanos.

Aunque inicialmente reconocidas como interlocutores por los juzgados, estas autoridades –llamadas más tarde pedáneas- no tenían un claro lugar en la estructura política del Estado, por demás tampoco muy institucionalizada ni consolidada, en el marco de la serie de disputas por el Estado propias de las tres primeras décadas del período republicano.

Los alcaldes de peruanos, así como los alcaldes y síndicos procuradores de los municipios de pueblos tenían una serie de características en común. Más allá de las diferencias en sus denominaciones compartían en primer lugar su interés por ser incluidos y tomados en cuenta por el Estado, reclamando derechos y protección. Y sin embargo, aunque reconocidas informalmente por el Estado e involucradas y agentes en las dinámicas locales de la autoridad y agentes fundamentales para el cobro de las contribuciones, todas estas autoridades no tenían un lugar formal en la estructura del Estado. Es por ello que conforme el Estado Republicano se institucionaliza la informalidad de las autoridades se hace más patente y deben nombrarse personeros para ser reconocidos como interlocutores.

2. Jueces territoriales, derechos colectivos y la disputa por los pastos y tierras eriazas

El decreto bolivariano de disolución de las propiedades colectivas supone procesos de reparto de tierras en tanto la desaparición de los cabildos como administradores de justicia y la incapacidad del Estado para reemplazarlos en el nuevo sistema supone la ingerencia de los jueces de paz como jueces territoriales en las disputas por tierras.

En los primeros años republicanos se producen algunos procesos de parcelación de las tierras pero sobre todo, muchos conflictos. Así, los eventos de parcelación de la tierra agrícola no fueron tan impactantes como el desplazamiento desde el cabildo hacia el poder judicial de la jurisdicción para resolver disputas locales referidas a tierras. Parte del proceso de constitución de un poder judicial como poder del Estado separado del poder ejecutivo, suponía desplazar la antigua jurisdicción de resolución local de disputas hacia una nueva autoridad, independiente del gobierno local.

La norma republicana señalaba que la solución de las disputas por tierras debía recaer en jueces territoriales, dependientes de los juzgados de primera instancia. Sin embargo, en vista de la generalizada ausencia de dichos jueces, todos los asuntos referidos a tierras eran confiados a los jueces de paz de los pueblos.

Ante la multiplicación de conflictos, en regiones como Catacaos y Sechura, los jueces de paz de Catacaos y Sechura se encargaban de resolver problemas de herencia, de

hacer repartos y colocar linderos, asignando terrenos con la fuerza de la autoridad como jueces de tierras. A lo largo de varias décadas, al menos entre 1830 y 1865. La evidencia existente, aunque dispersa, nos permite una serie de afirmaciones que resumen su accionar durante dichos años:

1. Se regían por una mezcla entre “costumbre” y antecedentes locales en la posesión¹⁰, como por la ley colonial considerada aún era vigente en tanto no fuera reemplazada por leyes de la república¹¹;
2. Varios de ellos se basaban seguramente, como sus homólogos contemporáneos, en el poder de la palabra y en el prestigio personal, antes que en la práctica letrada, siendo algunos de ellos analfabetos (En Sechura, Isidro Amaya en 1841; Jerónimo Amaya 1851; etc);
3. Habiendo varios en el pueblo, no eran completamente informales y estaban involucrados en las diferencias y conflictos familiares existentes¹²;
4. La solución a los conflictos, así como la resolución de los mismos, pasaba por los intentos de las partes por ganarse a los jueces a su causa, por la vía de atenciones e invitaciones¹³;
5. Finalmente, se trataba de cargos de cierto prestigio, que recaían en individuos que habitualmente ocupaban también otros cargos, usualmente en el municipio¹⁴.

¿Qué tan independientes eran estas autoridades? La proximidad a las autoridades municipales parecería indicar que en los primeros años eran muy próximos a las autoridades municipales. Sería recién en la segunda mitad del siglo XIX que los jueces de paz adquieren un status de “autoridad comunal” independiente del municipio, más vinculados a los juzgados de primera instancia que a la organización local. Lo mismo sucedería con los gobernadores, que inicialmente vinculados a las elecciones locales pasarían desde mediados del siglo XIX, a ser nombrados tras la presentación de una fianza.

¹⁰ “los jueces de Catacaos, demasiado ignorantes para distinguir la diferencia que hay entre la prenda y la hipoteca, y el contrato de compra venta, se han empeñado en mantener en la posesión a los usurpadores del terreno con grave detrimento de mis dineros y notorio perjuicio de mis intereses” 1848. ADP, JPIC leg 70, exp 1391, 1848.

¹¹ “no será de más exponga al juzgado que las leyes de indias dictadas por la antigua metrópoli y que rigen en cuanto ellas no se opongan a nuestro actual sistema, contienen disposiciones encargando se vigile por los superiores el acomodo y proporcional reparto de las tierras de comunidad que poseen los indígenas, e igualmente se hallaban notificadas estas disposiciones en las instrucciones de los apoderados fiscales, sin duda conociendo los superiores los embargos que el transcurso del tiempo presentan las comunidades de indios, ya por lo movedizo de nuestros rios, o por la enajenación de pedazos de tierra que según sus urgencias asen los indígenas, ha querido que se encuentre pronto y eficaz remedio para sus necesidades como pobre e ignorantes para seguir la secuela de un juicio” Simón Ayala. Juez de paz del distrito de sechura, feb 5 1852. ADP. JPIC, leg 84, exp 1676.

¹² En 1836, el juez de paz de Sechura señala “no poder cumplir la delicadeza que se necesita i lo uno por la poca obediencia que se tiene a los juzgados de aquí: lo otro por la estrechez de amistad y parentesco que tenemos en este pueblo y últimamente la poca práctica que nos asiste en reparticiones arduas... pues este pueblo carece de hombres de luces” ADP JPIC, leg 26, exp 529, 1836; En un juicio por tierras de 1842, un testigo señala que uno de los jueces de paz es pariente de una de las partes litigantes en tanto que el otro lo es de la parte contraria, por lo que piden que sea el juez cesante quien se encargue del caso ADP JPIC, leg 77, exp 1524.

¹³ En un juicio de 1842, el abogado de una de las partes señala que el juez de paz de Sechura, Juan Paiba, come y bebe con los contrarios por lo que pide que se le suspenda del caso. ADP JPIC, leg 77, exp 1524.

¹⁴ Para Sechura y Catacaos encontramos varios casos de jueces de paz que ocuparon, antes o después, alguna otra responsabilidad: Juan Paiba: juez de paz 1849, sindico procurador 1852; Feliciano Bizama: procurador 1812, síndico 1827; Andrés Sánchez: juez de paz 1832, síndico procurador 1847 y 1850, gobernador 1859.

Por otro lado, los municipios, herederos de los cabildos coloniales, tuvieron también una función jurisdiccional sobre los terrenos de “montes” y pastos” primero realengos y luego, “propiedad del Estado”. El acceso a estos espacios comunes, no exclusivos y no apropiados en la Colonia y en los primeros años republicanos, darían lugar a no pocos conflictos y tensiones entre diversos grupos y colectivos, así como entre estos y los municipios.

Carlos Contreras analiza los conflictos intercomunales en la sierra central entre los siglos XIX y XX, como un proceso de fragmentación de los antiguos cabildos coloniales como parte del proceso de constitución de nuevas unidades en un marco de creación de municipios republicanos. Algo menos de la mitad de los conflictos reseñados en el período corresponden a la separación de comunidades “madres” e “hijas”, la mayor parte conflictivas y violentas, por lo general alrededor de la posesión de “pastos y tierras”: mientras las “comunidades madres” tratan de mantener el control –lo que equivale a tener derecho a asignar derechos de uso y no pocas veces a cobrar arriendos- las “comunidades hijas” reclaman autonomía y libre determinación sobre lo mismo. En buena parte de los casos estaba de por medio la necesidad de establecer linderos, con la clara y explícita intención de “privatizar el usufructo, sino la propiedad de antiguas heredades colectivas: tierras cofradiales, pertenecientes al municipio o a la comunidad en tanto personas jurídicas” (Contreras 1991: 212).

Este proceso podría ser también interpretado –y es lo que proponemos- como de generación la generación de nuevos colectivos, independientes de las unidades de gobierno y jurisdicción municipal (los cabildos) heredados del período colonial. En todos estos casos está en juego no sólo la jurisdicción, sino también el acceso –más o menos exclusivo- a las tierras de pastos y a sus recursos. Están en juego los límites políticos, pero sobre todo, el desarrollo de derechos de propiedad sobre los terrenos de montes y pastos.

En un trabajo anterior mostramos como se producen tanto nuevos conjuntos de propietarios como nuevos terrenos y propiedades colectivas (Diez 1998), como parte de un proceso de cambio de las reglas de juego de la propiedad impulsadas por la expansión económica (capitalista), el nuevo Estado republicano y en último término por el crecimiento de la población que presiona cada vez más sobre la tierra disponible.

Estas disputas sobre tierras “comunes” nos llevan a interrogarnos sobre tanto sobre la naturaleza de los espacios comunes pero sobre todo, por las instancias colectivas de control sobre los mismos. Al respecto exploraremos dos de las vías posibles de entender este control colectivo: en primer lugar el jurisdiccional, propio de los municipios y, en segundo lugar, la propiedad –colectiva- por parte de grupos o asociaciones de propietarios de diverso tipo. Luego, nos interesa analizar la característica de los vínculos entre ambos tipos de instancias: “jurisdiccionales” y “propietarias” sobre los terrenos “comunes”.

Existe cierto consenso sobre la indeterminación e imprecisión de los títulos y linderos de las propiedades coloniales, sobre todo en las tierras de “montes y pastos”. Esta indeterminación no era un problema en un régimen en el que los conflictos jurisdiccionales eran intrascendentes y cuando la presión sobre la tierra no era determinante. Pero en el siglo XIX, ambas circunstancias habían cambiado y numerosos agentes se avocan a la tarea de registrar y apropiarse de extensiones

significativas de tierras: particulares (indígenas y mestizos), hacendados, municipios y colectivos de propietarios. A la base se hallaban la indeterminación del mejor derecho de usufructo, como en la serranía de Huaylas, dónde entre 1840 y 1850, representantes indígenas se enfrentan a los hacendados en su pretensión por cerrar pastizales y fuentes de leña que eran tradicionalmente consideradas como “ejidos” y por lo tanto de libre acceso. Por su parte, los hacendados reclamaban propiedad sobre dichos terrenos muchas veces malinterpretando deliberadamente los títulos coloniales en su favor (Turner 2006: 92-107).

Algo semejante encontramos en la sierra de Lima, particularmente en el municipio de Laraos pero también en algunos otros¹⁵, en los que menudeaban desentendimientos y disputas sobre el derecho a los pastizales y terrenos que eran jurisdicción de los pueblos (o distritos) pero no siempre propiedad de alguien. En Laraos, la solución se plantea desde dos medidas contrapuestas: de un lado, una serie de procesos de apropiación de estancias y pastizales por individuos particulares; y, del otro, por la “municipalización” de los terrenos.

El primer proceso se refiere a los procesos de apropiación, por ocupación o compra, de terrenos pertenecientes a la “comunidad de Laraos” por diversos individuos, que empiezan a considerarse propietarios de dichos terrenos, generando en algunas ocasiones descontento y disputas, por el derecho de acceso libre a los pastos y a la leña que se obtenía en dichos lugares¹⁶. Algunos de estos problemas terminarían solucionándose por la remisión de algunas de las ventas y la reversión de terrenos y solares a la municipalidad (hacia finales del siglo XIX) o a la comunidad (ya en las primeras décadas del siglo XX); otras de estas disputas no conseguirían solución y seguirían siendo problemáticas para la comunidad generando disputas con particulares así como conflictos del tipo “comunidad madre-comunidad hija”, con los campesinos de Langayco que buscan separarse de Laraos.

El segundo parece haber sido un proceso más frecuente: la recuperación de una jurisdicción territorial, no entendida como propiedad, pero lo suficientemente fuerte como para constituir al municipio como agente con derechos de renta y de asignación de terrenos a comuneros y a particulares. Hacia finales del siglo XIX, la municipalidad de Laraos ejercía dominio sobre una serie de terrenos (al menos catorce, entre estancias y pastizales) y disponía de “recaudadores de pastos” encargados de cobrar derechos de pastaje a todos los usufructuarios de los terrenos¹⁷. La municipalidad de Laraos convertía los derechos jurisdiccionales sobre su distrito, en derechos de asignación de recursos y de generación de renta, de manera semejante como las comunidades campesinas contemporáneas ejercen control sobre los pastizales y estancias de su propiedad. Ello equivale a decir que algunos municipios, y seguramente Laraos no es una excepción sino expresión de un fenómeno más general, se comportaban, respecto de los terrenos de pastos de su municipio, como si fueran comunidades. La jurisdicción no era solamente un asunto de gobierno político o ejercicio de justicia, sino que permitía

¹⁵ Pampacocha vs San Lorenzo (Canta) entre 1836 y 1847, por tierras y pastos (AGN. Tierras de comunidades C3, exp 33, 1826); San Pedro de Pari y Cochamarca contra la hacienda Diezmo (Pasco), entre 1826 y 1827, por pastos (AGN. Tierras de comunidades, C 9, exp 75, 1826); Huaros contra particular, 1834, por arriendo de las tierras de Acochaco (AGN, C5, exp 39, 1834) y podríamos señalar otros casos.

¹⁶ AGN. Títulos de comunidades, C4, leg 43, 1891-1899. Libro de actas del consejo distrital de Laraos.

¹⁷ AGN. Títulos de comunidades, C4 leg 44, 1891-1910. Libro de actas. Relación de gastos de la comunidad de Laraos.

cierto grado sino de control al menos de administración de los recursos de que disponía un distrito. Ello en último término, constituía cierto tipo de “propiedad” en el sentido de grado de disposición del bien, por más indeterminado que fuera dicho derecho

Si los municipios no eran exactamente “propietarios” de los terrenos, como tampoco lo habían sido los comunes de indios, existían durante esta mitad del siglo XIX una serie de propiedades colectivas, llamadas tierras de ayllu, de parcialidad o de comunidad, de acuerdo con el nombre que se adjudicaran o que se le adjudicara al colectivo de propietarios. Este tipo de control, “propietario”, sobre tierras colectivas, provenía del reconocimiento de derechos republicanos sobre terrenos poseídos por grupos indígenas desde la época colonial, algunas de ellas de “repartimiento”, otras de “comunidad” y las terceras de “composición” (Cf. Thurner 2006; Diez 1998) pero también de la reivindicación de derechos sobre tierras de pastos –u otras- generados ya en la república, como los que reseñáramos líneas arriba en el caso de la sierra central.

Creemos que este proceso de reivindicación y defensa de derechos de propiedad colectiva se halla en el centro del proceso de creación de una nueva institución, que estaría llamada a reemplazar el leitmotiv del principal vínculo establecido por el Estado con las poblaciones indígenas: la comunidad de indígenas inicialmente un instrumento de defensa de la propiedad de la tierra, se convertiría ya en el siglo XX en la principal institución para la intermediación con los indígenas. Ello suponía, que lo que fue antes que nada un vínculo “tributario” se convertiría en un vínculo “protector” respecto de la propiedad colectiva.

El proceso de generación de estos derechos republicanos sobre la propiedad supone dos tipos de “movimientos” intrínsecamente ligados entre sí: la generación de los colectivos –en principio indígenas, pero también mestizos- que reclaman los derechos sobre la tierra, pero también de los terrenos de propiedad colectiva y más específicamente, de sus linderos.

Por supuesto, los primeros reclamantes de estos derechos de propiedad colectiva son los grupos de indígenas organizados bajo las estructuras de los que hemos llamado “cabildos” y “municipios” de peruanos, todos aquellos colectivos informales de indígenas que bajo modelos de organización colonial o republicana, los organizaban y representaban. Siempre manteniendo las funciones de autogobierno, el vínculo de articulación con las autoridades políticas, la función de intermediación en el cobro del tributo, sus funciones de representación supusieron, cada vez más, la necesidad de defender sus derechos de acceso privilegiado primero y luego exclusivo, sobre determinados terrenos.

Ahora bien, muchos grupos de propietarios, que luego apelarían al reconocimiento como comunidad indígena, no siempre contaban con instancias formalizadas de autoridad. A diferencia de regiones como Huaylas o Cusco (Thurner 2006; Manrique 1988), en donde aparentemente el conjunto de la población campesina era representada por cabildos y autoridades tradicionales que conformaban conglomerados institucionales, en algunas otras zonas, la situación de estas autoridades era más precaria, esporádica y eventualmente no reconocida aún informalmente, en tanto que en otras simplemente no existían. En estas situaciones, la necesidad de defensa y representación terminaría generando nuevas formas institucionales de representación,

algunas sobre modelos conocidos, otras relativamente inéditas, como trataremos de mostrar en los párrafos siguientes.

En algunas zonas, en donde no había una presencia masiva de autoridades corporativas, existían algunas autoridades afiliadas a los municipios, pero aparentemente sin conformar un cuerpo dirigencial instituido, es el caso del ya mencionado “alcalde campo” de Sechura (Piura) o del “alcalde auxiliar” de Laraos (Lima), que fungían como apéndices de las autoridades legítimamente constituidas” (alcalde y gobernador) y que intermediaban entre la autoridad local y la población pero que, tenían capacidad limitada para representar a sus colectivos en materia de defensa territorial o de la propiedad en común. Por ello, y en parte debido a la exigencia del propio sistema judicial peruano, la principal autoridad que se erigirá en defensa de la propiedad colectiva sería un nuevo agente: el personero. Elegido o autodesignado, este personaje, encarnará la defensa de la propiedad en común de grupos de interesados indígenas, representándoles ante funcionarios estatales y el poder judicial (Cf. Diez 1998; Contreras 1991; Glave 1992). Aparecido a mediados del siglo XIX, este agente será cada vez más frecuente en los documentos hacia la segunda mitad del siglo XIX, prácticamente monopolizando la representación hacia finales del siglo.

Pero, ¿a qué instancia o institución colectiva representaban los personeros? Habida cuenta de que no existía en la legislación ninguna institución comunitaria reconocida como tal, la denominación jurídica de estos grupos no siempre se precisaba sino que por el contrario era sumamente vaga y las más de las veces, prácticamente indeterminada. Si en documentos y matrículas de Cusco, los grupos colectivos de indígenas son llamados explícitamente “ayllo” o “parcialidad” aún cuando rara vez se estipula la diferencia entre ambas categorías, probablemente derivadas de la costumbre¹⁸. En cambio, en la sierra de Piura, estos mismos grupos colectivos son llamadas “haciendas de comunidad”, para señalar que legalmente se trata de “haciendas que pertenecen a muchos individuos” (Diez 1992). En tanto que en no pocos documentos de la sierra de Lima, se refieren a los representantes del “ayllo o parcialidad”, seguido del apelativo del lugar. No existía más que la costumbre para nombrar a los colectivos que en el siglo siguiente serían llamados unívocamente “comunidades”.

A contrasentido del supuesto muy difundido de la situación de continuidad entre los ayllus prehispánicos y las comunidades (como creía en Castro Pozo, 1926) o entre los cabildos de indios y las comunidades (como sugiere la hipótesis de la matriz colonial de Fuenzalida, 1972) e incluso de las narrativas identitarias sobre la historia asumidas por los propios comuneros contemporáneos, la comunidad indígena y campesina, tal y como la conocemos actualmente, fue una creación decimonónica, un real proceso de invención y generación de una nueva forma institucional (Cf. Grondin 1978; Diez 1999).

El caso de los terrenos de Catacaos ilustra bastante bien el tránsito entre instituciones coloniales transformadas en la República, pero consideradas tradicionales hacia nuevas formas de organizar los asuntos de los colectivos de indígenas. Si las disputas territoriales entre indígenas quedaron fuera del municipio y empezaron a ser atendidas por jueces de paz, constituidos en jueces territoriales, la representación de algunos asuntos colectivos de los indígenas aparece frecuentemente confiado primero a un

¹⁸ Y es muy probable que los que muchas veces aparecen matriculados como hacienda, tenían también un componente de organización comunitaria.

síndico procurador pero luego al procurador del Santísimo, el máximo representante de la más importante cofradía del pueblo. Hacia mediados del siglo XIX, esta autoridad seguía representando intereses colectivos en asuntos correspondientes al “común” heredado desde sus progenitores hasta que las autoridades locales, lo declaran incompetente “puesto que sus funciones se limitan sólo a la celebridad de las fiestas y demás actos pertenecientes al culto”¹⁹. Frente a esta ausencia de representación, se hace necesario inventar nuevas formas organizacionales. Aparecen así “comunidades voluntarias”: en un reclamo sobre las tierras de Chato, se presenta una “nómina de los indígenas propietarios y con derecho a los terrenos de la comunidad voluntaria de esta población” y tras las quejas contra las personas –también indígenas- que quieren reclamarse dueños únicos de tierras que son colectivas, perturbando la propiedad de los demás, culminan su alegato insistiendo en su condición: “juramos por dios creador del universo que no poseemos lo ajeno, sino tenemos bacantes que pertenecen a la comunidad voluntaria e integrada de indígenas”²⁰.

Esta comunidad voluntaria, esta nueva forma institucional, relativamente inédita fue probablemente fruto de las reglas de juego democráticas republicanas y de las exigencias formales de la representación colectiva frente a la ley, así como de la necesidad interna y endógena de generar una instancia capaz de organizar la acción colectiva, manejar colectivamente un territorio en propiedad y resolver con relativa autonomía las disputas surgidas entre los co-propietarios del mismo.

3. Municipios de “mistis” y comunidades de indígenas

La constitución de comunidades de “propietarios”, indígenas o no, de una forma institucional organizada alrededor del reclamo de derechos de propiedad sobre la tierra, no es independiente del proceso de institucionalización y consolidación de los municipios distritales y de la naturaleza del gobierno de los mismos así como de quienes ejercían los cargos en los mismos. Las características que adoptarán estos colectivos de propietarios tendrán que ver con las características de su relación con los gobiernos municipales de los distritos a los que pertenecían.

Hacia finales del siglo XIX, los municipios republicanos son ya una institución establecida y consolidada en los ámbitos distritales, compuesta por una serie de funcionarios tanto en la capital como en sus anexos, legitimada desde el gobierno central y gobernada por poderes locales. Para entonces han consolidado una nueva estructura de cargos y autoridades, orientadas hacia una gestión “moderna”, con directivas del gobierno central y acatando en la medida de lo posible y lo conveniente, las leyes nacionales.

¹⁹ ADP. JPIC, leg 72, exp 1433, 1848.

²⁰ ADP. JPIC, leg 138, exp 2800, 1872. Anotemos que la respuesta de la parte contraria reconoce la existencia de propiedad colectiva, pero también señala que tiene derechos particulares sobre los terrenos en disputa: “los terrenos pampas de Chato, todos ellos son de comunidad, porque estos solo se humedecen en los años abundantes de aguas del río, como sucedió en los años de 1871, 1877, 1878 y el próximo pasado de 1884; pero se me hace necesario haser presente a su señoría, como desde luego lo hago, que el espacio de terreno, que como de comunidad, bajo el numero de cuadras de frontera y fondo indicados, de el nos apropiamos desde el año de 1871, año en que ningún comunero de mi clase, reconocía hasta entonces propiedad ni dominio alguno”. Esta cita muestra que ya en la época, los derechos colectivos presuponían también derechos particulares al interior, tal y como funciona la dinámica de parte importante del territorio-propiedad comunal contemporánea (Cf. Diez 2003).

Así, hacia finales del siglo, el distrito de Laraos contaba con un alcalde, dos síndicos (de rentas y gastos) y tres regidores (de instrucción primaria, de obras públicas y de agua), el conjunto de funcionarios conformaba en concejo municipal. Adicionalmente, contaban con una serie de agentes municipales en los diversos anexos en los que se dividía formalmente el distrito.

Una breve revisión de las actas de los consejos de Laraos²¹ y Sechura nos brinda un panorama de las actividades y funciones que desarrollaban los municipios distritales: el cuidado del orden público, el control y mantenimiento de puentes y caminos, la solución de algunos problemas de circulación de mercancías (particularmente contrabando, en Sechura), administración de terrenos colectivos pertenecientes al municipio –llamados a veces de “comunidad” pero propiamente municipales-, regulación de la vida social y cotidiana²² y, particularmente, el cuidado de la instrucción pública, que era una de sus principales y más atendidas funciones. Adicionalmente, se esperaba que los municipios, en coordinación con la autoridad política (el gobernador) controlaran también a las autoridades y representantes indígenas (¿subalternas?).

A diferencia de los cabildos coloniales, en los que la autoridad local, siempre ejercida por una élite, gobernaba a sus “semejantes”, el gobierno municipal de fines del siglo XIX estaba marcado por una separación étnica, institucional y en último término, “social” que suponía la separación política de poblaciones, constituyendo dos grupos, cada uno con sus autoridades “propias”: de un lado, notables ciudadanos detentores del poder local desde el municipio, muchas veces enfrascados en interminables disputas entre ellos, configurando facciones; del otro autoridades indígenas (“pedáneas”), supuestamente subordinadas a la autoridad del municipio o del gobernador (Manrique 1988). Ambos grupos se vinculaban cotidianamente en las actividades económicas que desarrollaban, que suponían una economía interdependiente y se vinculaban políticamente en el marco de una suerte de economía moral (Scott 1978), conformando complicadas redes de clientelismo político que integraban desde los notables hasta los yanaconas de las haciendas.

Si hacia finales del siglo XIX los municipios mantenían cierto control sobre las áreas comunes, este empezaba a ser seriamente disputado por las “autoridades pedáneas” y por las nuevas autoridades y agentes de representación de los indígenas, con instancias de organización fragmentaria o consolidada, de acuerdo a los casos, representantes de la “comunidad” entendida como un grupo de ciudadanos con derechos –al menos de uso cuando no de propiedad- sobre determinados terrenos. Estos procesos de generación de propiedades y territorios indígenas venían de la mano con la generación de espacios de relativa autonomía y pérdida de control por lo menos desde la perspectiva de las municipalidades. Por ello, hacia finales de siglo XIX, y probablemente en el marco del proceso de cambio de la naturaleza de la relación entre el Estado y la población indígena, el gobierno central empieza a considerar seriamente la necesidad de ejercer un mayor control sobre estas porciones de población no completamente sujetas a la legislación y a las autoridades locales.

²¹ Libro de actas del Consejo municipal de Laraos. AGN. Leg 4 cuad 43, 1891-1899, 118 fu.

²² Hay varias referencias en los archivos al control sobre las fiestas tradicionales y a la prohibición del alcoholismo y la necesidad de disminuir cuando no erradicar celebraciones que sólo significan derroche (Cf. Manrique 1988).

La necesidad de control del Estado empieza a considerar estas autoridades y formas de organización como una amenaza a la autoridad y al orden. Desde el gobierno central, las autoridades locales reciben la orden de prohibir las formas tradicionales de autoridad. Las autoridades locales debatían entre la opción por la supresión o la conservación de estas autoridades informales, dependiendo de que tan necesarias se considerara su intermediación con las poblaciones locales campesinas e indígenas. El concejo municipal de Laraos acuerda que: “en conocimiento de las faltas de respeto y subordinación del alcalde auxiliar del Cercado, a las autoridades superiores, según notificación del juez de paz del mismo y considerando que la existencia de esas autoridades anómalas, lejos de responder a algún beneficio práctico, son en muchos casos una rémora y un obstáculo para la marcha regular de la administración; se resolvió unánimemente que se permitiría la existencia de esas autoridades solo por este año debiendo procederse de manera que desaparezcan absolutamente el próximo año”²³.

En otras regiones, como en Huaylas, se hacen patentes las dudas de algunas autoridades respecto de la conveniencia de la medida, pues las autoridades llamadas genéricamente pedáneas, servían de enlace entre el municipio y el gobernador con la población y eran funcionales como alguaciles de la autoridad además de ser pieza clave en el cobro de la contribución (Thurner 2006).

Una solución particular, cuya extensión y representatividad desconocemos, lo proporciona el distrito de Muquiyauyo, en el que se establece un modelo sui generis de vinculación entre gobierno municipal y comunidad. En dicho pueblo, la organización tradicional indígena estaba constituida por cuatro “cuarteles” cada uno con sus autoridades que giraban e interactuaban con la municipalidad distrital. Cuando en el marco de la reivindicación y la necesidad de control de los terrenos de pastos y protección de linderos colectivos se ven en la necesidad de constituir una “comunidad” propietaria de las tierras, su directiva y principal cargo es ocupado por el alcalde municipal, quien se constituye como autoridad “doble”, con lo que no existe un alcalde indígena paralelo al alcalde, como en otras regiones del país. Aún cuando más adelante los comuneros, en la necesidad de afirmarse contra la autoridad del alcalde, logran el reconocimiento de la comunidad, el alcalde conservará la dirigencia por uso cuantos años más. Paulatinamente, por la vía del control de los recursos, la institución comunal, ya en el siglo XX, irá independizándose y marcando distancia con el municipio distrital (Cf. Grondin 1978).

El proceso de la independización de la comunidad de Muquiyauyo, en la primeras décadas del siglo XX es contemporáneo con los procesos de consolidación de los colectivos de propietarios –otra vez, de indígenas y no indígenas- en buena parte del territorio nacional (Lima, Cusco, Piura, Junín, etc.). Todas estas nuevas unidades territoriales, que como hemos visto no tenían un apelativo común a lo largo del país, eran llamados tanto “haciendas”, como parcialidades o ayillos, e incluso en algunas zonas “sociedades de defensa” empezaban cada vez más a ser llamados “comunidades”. Aun cuando en ocasiones se establecía el vínculo con los antiguos pueblos reducción y sus cabildos, muchas veces sus integrantes señalaban más bien su carácter de asociación “voluntaria”. Su representación frente al Estado era encarnada por personeros, que tanto regían algunos asuntos internos como movilizaban a la población y ejercían la función de representación y defensa hacia el exterior (Glave 1992; Diez 1998), aún

²³ Libro de actas del Consejo municipal de Laraos. 4 de julio de 1897. AGN Fol 79

cuando en su apelativo incluían parte de los antiguos apelativos de los cargos sancionados a lo largo de más de un siglo, como en San Damián, cuyo apoderado se titulaba: “síndico personero del distrito de San Damián, parcialidad de Concha”.

En la confluencia con movimientos de defensa del indígena así como el indigenismo jurídico y de las artes, las nuevas unidades territoriales de indígenas empezarían a construir el camino hacia el “reconocimiento” estableciéndose la protección del Estado a las nuevas “comunidades de indígenas” y a sus propiedades (adquiridas con anterioridad a 1920), que serían en adelante las interlocutoras e intermediadas en la relación entre las poblaciones indígenas, campesinas y rurales con las múltiples instancias de organización del Estado.

Bibliografía

ALBERTI, Giorgio y SANCHEZ, Rodrigo. Poder y conflicto social en el valle del Mantaro, 1900-1974. Lima, IEP, 1974. HN 350.J2 A34

ALLPA. ¿Qué sabemos de las comunidades campesinas? Lima, Grupo Allpa, 2007.

APEL, Karen. De la hacienda a la comunidad. La sierra de Piura, 1934-1990. Lima, IFEA-IEP, 1996.

BONILLA, Heraclio, comp. Los Andes en la encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX. Quito, ed. Libri Mundi/Grosse-Luermern, 1991.

COOMBS LYNCH, David. Todos somos iguales. Concepciones idealizadas y realidad social en una comunidad quechua de Cajamarca. Cajamarca, UNC, 1987.

DIEZ HURTADO, Alejandro. Comunidades mestizas. Tierras, elecciones y rituales en la sierra de Pacaipampa. Lima, Cipca-Pucp, 1999.

DIEZ HURTADO, Alejandro. Comunes y haciendas. Procesos de comunalización en la sierra de Piura. Cusco, CBC-Cipca, 1998.

DIEZ HURTADO, Alejandro. Pacaipampa: un distrito y una comunidad. Piura, Cipca, 1992.

FLORES GALINDO, Alberto ed. Comunidades Campesinas. Cambios y permanencias. Lima-Chiclayo, Concytec-CES Solidaridad, 1987.

GLAVE, Luis Miguel. Vida, símbolos y batallas. Creación y recreación de la comunidad indígena. Cusco, siglos XVI-XX. Lima, FCE, 1992.

GRONDIN; Marcelo. Comunidad andina: explotación calculada. Un estudio sobre la organización comunal de Muquiyauyo, Perú. Santo Domingo, Secretaría de estado en agricultura, 1978.

- HUNEFELDT, Cristine y ALTAMIRANO, Nelson. Aspectos comunales en el largo plazo. Formulación, destrucción, reconformación de la comunidad. Cusco, ponencia presentada al Sepia III, 1989.
- HUSSON, Patrick. De la guerra a la rebelión (Huanta, siglo XIX). Cusco, CERA Bartolomé de Las Casas, 1992.
- LARSON, Brooke. Indígenas, élites y Estado en la formación de las repúblicas andinas. Lima, IEP-PUCP, 2002.
- MALLON, Florencia. Campesinado y Nación. La construcción de México y Perú Postcoloniales. México, Colegio de Michoacán, 2003.
- MALLON, Florencia. Coaliciones nacionalistas y antiestatales en la Guerra del Pacífico: Junín y Cajamarca, 1879-1902. En: BONILLA, comp. Los andes en la encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX. Quito, Libri Mundi-Flacso, 1991, pp 219-260.
- MANRIQUE, Nelson. Yawar Mayu. Sociedades terratenientes serranas. Lima, Desco, 1988.
- MATOS MAR, José. Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú. Lima, IEP, 1976, 2da ed. (1969).
- MENDEZ, Cecilia. The Plebeian Republic: The Huanta Rebellion and the Making of the Peruvian State, 1820-1850. Durham and London, Duke University Press, 2005
- RASNAKE, Roger. Autoridad y poder en los andes. Los kuraqkuna de Yura. La Paz, Hisbol, 1989.
- REVESZ, Bruno. Catacaos, una comunidad en la modernidad. En: Debate agrario, Lima, junio-setiembre 1992, (14): 75-105.
- SANCHEZ, Rodrigo. Organización andina: drama y posibilidad. Huancayo, IRINEA, 1986.
- SELIGMAN, Linda. Between reform and revolution. Political struggles in the peruvian andes, 1969-1991. California, Stanford university press, 1995
- THURNER, Mark. Republicanos andinos. Lima, IEO, 2006.
- TRIVELLI, Carolina. Reconocimiento legal de comunidades campesinas: una revisión estadística. En: Debate Agrario, julio-setiembre 1992, (14): 23-37.
- WACHTEL, Nathan. Le retour des ancêtres. Les indiens Urus de Bolivie, XX-XVI siècles. Essai d'histoire régressive. Paris, Ed. Gallimard, 1990.