

Gobiernos Comunales. Acercas de las estructuras y dinámicas del gobierno comunal: presidentes y directivas, alcaldes y municipalidades, cargos tradicionales y rituales

Alejandro Diez Hurtado

Pontificia Universidad Católica del Perú
adiez@pucp.edu.pe

Orcid: 0000-0003-3349-0272

Recibido 10 noviembre 2022

Aceptado 15 diciembre 2022

Resumen

Pocos trabajos sobre comunidades campesinas e indígenas se ocupan de analizar el funcionamiento y características del gobierno de las comunidades. Sin embargo, una serie de trabajos abordan parcialmente distintos elementos del gobierno comunal: desde los que trabajan sobre las formas étnicas y tradicionales, hasta los que los analizan las directivas comunales. Ambas formas interactúan cotidianamente a lo largo de más de un siglo con instancias municipales que, paradójicamente, funcionan recurriendo a modalidades comunales de gobierno. Una serie de ejemplos del norte, centro y sur andinos muestran las complejidades de los entramados comunales de gobierno. Los trabajos muestran la complejidad de las estructuras, dinámicas y procesos de las autoridades comunales. A partir

de la etnografía existente y la teoría de la antropología política, planteamos un marco de análisis de los gobiernos comunales. Además, proponemos que el gobierno comunal, entendido como la práctica de ejercicio de autoridad legítima de regulación interna, representación hacia el exterior, resolución de conflictos y movilización social, se compone y combina a partir de tres códigos institucionales de autoridad y legitimidad: una tradicional (moral), una comunal (gremial y propietaria) y una municipal/estatal (relacional y política). Estos tres repertorios de autoridad se encarnan en autoridades tradicionales, como los alcaldes vara o varayoqs, las directivas comunales, con sus presidentes de juntas directivas y sus asambleas y una serie de autoridades locales estatales, como los alcaldes de centros poblados. A partir de una matriz compuesta de diez variables, procuramos establecer las características de cada uno de los distintos tipos de autoridad y desarrollamos las características de cada uno de ellos a partir de los trabajos existentes. Las variables incluyen tanto elementos de análisis histórico (origen y transformaciones de la institución); elementos descriptivos y estructurales (acceso y composición, soportes materiales); funciones y funcionamiento y recursos que movilizan para ello, interlocutores en su gestión, así como los principios y discursos que sustentan la legitimidad de la institución y de las autoridades que ocupan sus cargos.

Palabras clave: Comunidades campesinas, autoridades étnicas, gobiernos comunales, alcaldes, municipios rurales, autoridades estatales, varayoqs, asambleas comunales.

Abstract

The works on peasant and indigenous communities show the complexity of the structures, dynamics and processes of communal authorities. This article provides a framework for the analysis of communal governments. Based on existing works, it proposes that communal government, understood as the practice of exercising legitimate authority for internal regulation, external representation, conflict resolution, and social mobilization, is composed and combined from three institutional codes of authority and legitimacy: a traditional (moral), a communal (collective and proprietary) and a municipal / state (relational and political). These three repertoires of authority are embodied in traditional authorities, such as the Vara or Varayoq mayors, the community directives, with their presidents of boards of directors and their assemblies, and a series of local state authorities, such as the mayors of populated centers. Starting from a matrix composed of ten variables, we try to establish the characteristics of each one of the different types of authority.

Key words: Peasant communities, ethnic authorities, communal governments, mayors, rural municipalities, state authorities, varayoqs, communal assemblies.

No me atrevo a clasificar el gobierno de la comunidad por temor de incurrir en apreciaciones erróneas y hasta cierto punto injustificadas; pues no habiendo hasta el presente otra fuente de información que la observación directa del fenómeno analizado y siendo tan diversas las formas en que este se precisa en la realidad, es aventurado emitir juicio alguno hasta que no sea bien estudiado y conocido bajo sus diversos aspectos y modalidades. (Castro Pozo 1924: 34)

Nuestra comunidad indígena, el libro de Castro Pozo (1924) reivindicado como uno de los primeros textos antropológicos sobre la comunidad es citado tanto en los textos de la historia de la antropología en el Perú como en los balances sobre los estudios de campesinado. El texto presenta la comunidad como institución heredera de los ayllus incaicos, con diversas características productivas y practicante de una serie de rituales, tradiciones y costumbres propias de la tradición indígena andina. Aparentemente, a nadie le llama la atención una importante ausencia en este texto primigenio: no hay prácticamente mención alguna a los mecanismos, costumbres o prácticas “políticas” o de gobierno de las comunidades, a la forma como se organizaban para producir o para autorregularse, a sus autoridades o a las relaciones establecidas por sus autoridades con las instituciones o funcionarios del Estado, uno de los cuales era precisamente el autor del libro. Solo menciona brevemente la existencia de la asamblea comunal y algunos pocos cargos comunales casi referencialmente.

Lo mismo ocurre con los balances de estudios sobre comunidades: hacen énfasis en su progresión histórica, señalando los grandes momentos de los estudios de comunidad con relación a los procesos históricos del mundo rural peruano (Fonseca 1986, Urrutia 1992, Pajuelo 2000), así como a su historia paralela a la de la disciplina antropológica (Urrutia 1992) o señalando sus mecanismos de cohesión basados en la cooperación y la interacción (Mossbrucker 1990). La mayor parte de los trabajos enfatizan las dimensiones económicas y, en todo caso, organizativas de la comunidad, como propietarias de la tierra y administradoras de sus recursos, así como su reconocimiento jurídico necesario para su constitución como agente político. Incluso excepciones como el trabajo de Mayer y De la Cadena (1989), que señalan la necesidad de una organización y una capacidad de resolver conflictos como elementos constitutivos de lo comunal, no se ocupan de describir o analizar cómo es que las comunidades implementan dichas funciones necesarias.

En general, pocos estudios analizan específicamente la composición, las dinámicas y las estructuras de poder en las comunidades y sus lógicas del funcionamiento desde una perspectiva política o de gobierno. Es como si la comunidad se desarrollara colectivamente sin mediación de estructuras, dinámicas y procesos internos que generen dichos efectos, sin problematizar las prácticas internas de toma de decisiones. Es como si las definiciones sobre

lo comunal asumieran el consenso y la unicidad como características inherentes que no necesitan ser analizadas. Es como si la diversidad de tipos de autoridades reportados en los mismos estudios de comunidades –varayoqs, personeros, presidentes de comunidad, juntas directivas– no fueran sujetos relevantes para el análisis de lo comunal.

Sin embargo, la sumatoria de dichos trabajos muestra la diversidad, complejidad y la densidad de la organización y las dinámicas políticas comunales, las variables que entran en juego para la gestión comunal de los recursos, la movilización y la defensa de ellos o para la interacción con diversas instancias del Estado. Estos muestran que la unanimidad y el consenso no son necesariamente la norma y que, por el contrario, son producto de procesos de normalización del control interno y la consolidación de intereses particulares en el seno de la comunidad expresados como intereses colectivos. Los estudios abordan distintos tópicos de la política y organización comunales como la actuación de las dirigencias en los procesos de reconocimiento comunal que supone interactuar con funcionarios del Estado y múltiples trámites además de enfrentarse a hacendados y poderes locales (Diez 1992), en el marco de procesos que implican la constitución de un “nosotros”, con sus propias distinciones y jerarquías al interior (Sánchez 1986, Hunefeldt 1989, Diez 1992 y 1996, Hall 2000). Los estudios sobre autoridades tradicionales (Ordoñez 1919-20, Rasnake 1989, Perez Galán 2004), estudios clásicos como los de Huayopampa (Fuenzalida y otros 1982), de las comunidades del valle del Mantaro (Sánchez y Alberti 1974, Grondin 1978, Sánchez 1986) o de Piura (Cruz 1982, Bazo 1974) exponen tensiones políticas –incluso partidarias– en la elección de directivas comunales, mostrando las elecciones como espacios políticos de confrontación de facciones al interior de la comunidad, expresando tensiones centro-periferia, así como preferencias políticas partidarias y alianzas con agentes externos (Revesz 1992, Orellana 2012, Diez 2017). Otros estudios se ocupan de la participación electoral de las comunidades y sus procesos de elección de candidatos propios (Monge 1997, Torres 2005, Flórez 2012); la relación entre autoridades comunales y municipales y otros procesos gremiales y políticos (Grondin 1978, Long y Roberts 1978) y algunos otros inciden en la participación comunal en los procesos de concertación en las regiones, pero, sobre todo, en los municipios, instancias cada vez más importantes conforme se afianzan los procesos de urbanización y de habilitación de servicios (Remy 2004, Castillo y Urrutia 2007, Barrio de Mendoza 2012).

El conjunto de trabajos muestra un panorama complejo en las estructuras, dinámicas y procesos de gobierno y autoridad comunales, sumamente disperso y poco ordenado, a pesar de algunos esfuerzos al respecto (*cf.* Diez 2007). En los estudios existentes, varayoqs, dirigencias comunales, ronderos y alcaldes aparecen con integrantes de estructuras distintas y paralelas de autoridad, poder y gobierno.

Un tema particularmente señalado y recurrente es la continuidad, transmisión, transformación o competencia entre las estructuras de autoridad y poder de las comunidades y de las instancias estatales, algunos trabajos como el de Degregori, Coronel y del Pino (1998) muestran, por ejemplo, el reemplazo de los cargos tradicionales por formas de autoridad más modernas.

En el balance, se identifica una serie diversa de autoridades encargadas de distinta manera del gobierno comunal: 1) las autoridades “tradicionales” como los varayoqs, llamadas “étnicas” en algunos trabajos; 2) las directivas comunales, con sus presidentes de juntas directivas, así como un conjunto de 3) autoridades “estatales”, con una impronta de elección o condición comunal, como los jueces de paz, los tenientes gobernadores y algunas autoridades municipales. Hace más de una década, un balance sobre autoridad y poder en comunidades, rondas y municipios ensayamos una primera síntesis de las características del gobierno comunal (2007). Creemos que el planteamiento puede y debe ser mejorado, entendiendo las dinámicas de gobierno no solo desde la comunidad, sino también desde los complejos y diversos entramados de poder que se componen más allá de la comunidad como institución. En este artículo, nos proponemos abordar la problemática del gobierno comunal, procurando descifrar y sistematizar sus agentes, sus características, sus principios de funcionamiento y sus condiciones de legitimidad. Nuestra hipótesis es que el “gobierno comunal”, entendido como la práctica de ejercicio de autoridad legítima de regulación interna, representación hacia el exterior, resolución de conflictos y movilización social, se compone y combina a partir de tres códigos institucionales de autoridad y legitimidad: una tradicional (moral), una comunal (gremial y propietaria) y una municipal/estatal (relacional y política).

Nuestro itinerario supondrá el análisis de la problemática del gobierno comunal a partir de la revisión de algunos trabajos clásicos para luego elaborar un planteamiento analítico de cada uno de los tres códigos institucionales señalados, a partir de la etnografía y trabajos existentes. Esperamos mostrar no solo las particularidades de cada uno de estos registros institucionales, sino también los complejos vasos comunicantes entre ellos con el propósito de mejorar nuestra comprensión y entendimiento de los mecanismos sobre los cuales se construyen el poder y el gobierno comunales en los Andes.

Algunas aproximaciones al gobierno colectivo-comunal

En *Todos somos iguales*, Coombs (1987) analiza las estructuras sociales y de autoridad y poder de la comunidad quechuahablante de Chetilla en Cajamarca. Bajo la lógica y el principio de igualdad que sostienen los comuneros, el análisis de la posición política y social muestra una situación diferente. Al comparar los cargos a los que acceden efectivamente los comuneros, se constata de un lado una

estructura que separa formalmente el poder político de los cargos religiosos, un acceso diferenciado a los distintos cargos, correspondiente al estatus social de los individuos, pero también la existencia de importantes vasos comunicantes entre las esferas diferenciada de poder.

La estructura de la autoridad establece una separación entre las instancias comunales, políticas y rituales, constituyéndose así un universo de cargos no relacionados formalmente entre sí (Coombs 1987: 219). En este universo, no solo no existe una escala de cargos, sino que la práctica muestra una segmentación socioeconómica y de estatus entre los comuneros. El sistema no exige ocupar los cargos mayores para alcanzar a los más altos, es decir, no hay una “escala de prestigio”, lo que no quiere decir que el sistema de cargos no provea de “prestigio”; al contrario.

El estudio sobre Chetilla explica cómo todos los comuneros buscan cumplir con sus obligaciones y pasar los cargos, pero cada uno lo hace en su posición y circunstancia. Así, se busca acceder a los cargos de acuerdo con la posición social y el estatus de cada individuo: los miembros de la élite local buscan las posiciones de mayor jerarquía y ocupan los cargos políticos, la población vinculada al exterior y de buena posición ocupa solo cargos políticos menores, aunque sí aspiran a cargos rituales de prestigio; los más tradicionales de posición mediana ocupan cargos políticos y religiosos menores; la población más tradicional en lo más bajo de la posición social no ocupa ningún cargo político y, eventualmente, ocupa algún cargo religioso menor (Coombs 1987: 234). Como se observa, hay una mayor disposición a ocupar los cargos rituales y, si bien solo algunos ocupan los cargos importantes, todos pasan por cargos a distintos niveles, de acuerdo con su condición¹. Ello no anula el mecanismo de generación de prestigio inherente a la institución: el sistema de cargos indica más que la posición y la riqueza, pues “permite convertir la riqueza en prestigio e influencia, componentes importantes del poder” (Coombs 1987: 228). Pasar un cargo en una fiesta se traduce en capacidad de influencia y hay, por supuesto, quien ocupa las posiciones rituales con dicho fin. Sin embargo, hacia los años en los que se realizó el estudio, los comuneros “no se sentían calificados para los cargos políticos principales... pocos consideraban ser políticos” (Coombs 1987: 230) –lo que equivale a decir que no candidateaban en las elecciones municipales, situación que seguramente ha cambiado con los años. La comunidad constituía el principal referente, por lo que las fiestas eran la vía principal de obtención de prestigio.

1 El prestigio no funciona entonces como la “riqueza” en un entorno capitalista, no hay una búsqueda constante de prestigio como supusiera Cancian (1979), sino más bien la necesidad de disponer del prestigio correspondiente a la condición y el estatus de cada comunero. En un trabajo anterior, nos referimos a ello como la necesidad de adquirir o ratificar un “mínimo de prestigio” (Diez 1994). Pasar las fiestas refleja y ratifica la posición social y, por supuesto, los cambios en ella. De ahí el interés y la disposición de las personas a mostrar su nueva posición mediante el patrocinio de una fiesta.

La autoridad se entiende como el derecho de mandar que se expresa personalmente y no de manera abstracta; *kamachikuqkuna*, ‘los que mandan’, refiere a quienes “nos dicen que hacer”. Son autoridades a quienes se obedece y se presta atención (Coombs 1987: 264-267). El *pwidig runa*, ‘el poderoso’, es quien tiene dinero, quien tiene posición de autoridad, el que es respetado (Coombs 1987: 268). Tema crucial para la autoridad es disponer del suficiente tacto y capacidad para que los comuneros cumplan sus obligaciones, lo que se logra cuando las personas que gobiernan concitan la responsabilidad y atraen a las personas, utilizan los incentivos a su disposición, como ofrecer comida, bebida y herramientas, pero también atendiendo las excepciones de quienes pueden sustituir su trabajo, pagando reemplazos o colaborando de otras maneras (Coombs 1987: 116). El trabajo de Coombs nos muestra comuneros que acceden a cargos religiosos, cargos comunales y muy raramente a cargos políticos (municipales). Varios otros estudios ilustran la agencia política en estos distintos espacios, tanto municipales como rituales.

Alberti y Sánchez (1974) desarrollan la actuación del poder en distintas localidades del valle del Mantaro desde una mirada del poder local-municipal en distintos contextos, en el marco común de creación de nuevos distritos por desmembramiento de los antiguos. Mito se desmiembra paulatinamente desde mediados del siglo XIX; ello implica la aparición de nuevos grupos de poder a la cabeza de los procesos de desmembramiento y, luego de las municipalidades, las nuevas unidades políticas (Alberti y Sánchez 1974: 56). El proceso muestra a los distritos (municipalidades) y a las comunidades como instituciones desde las que se detenta el poder y se expresa el control de los recursos y los intereses de los grupos que los gobiernan. Pucará se desprende de Sapallanga y si inicialmente se consolida un poder unitario, con el reconocimiento de la comunidad de indígenas un grupo se posiciona desde el derecho a la tierra, hace oposición al consejo municipal y adquiere poder, diferenciándose del antiguo grupo que controlaba el distrito (Alberti y Sánchez 1974: 81). Otro tanto sucede en Cajas, en donde el poder municipal y comunal era detentado por un pequeño grupo de terratenientes, hasta que un sector emergente de campesinos ocupa la junta comunal, ocasionando la “fractura del control unitario que la élite tradicional había mantenido” (Alberti y Sánchez 1974: 117). El proceso tuvo idas y vueltas; en elecciones posteriores, ambos grupos, el emergente y el tradicional, intercambiarían posiciones, ocupando el primero el municipio y el segundo, la comunidad. En el proceso, unos se afiliaron al partido aprista y otros a Acción Popular; los partidos se convertirían tanto en “un elemento de división como de aglutinación interna” (Alberti y Sánchez 1974: 123). El conjunto de los casos analizados (Mito, Pucará, Cajas) muestra que el contexto de segmentación política regional origina procesos sociales distintos, marcados todos por el proceso de división de la estructura dual de autoridad municipio-comunidad (Alberti y Sánchez 1974: 130), característico de la zona entre fines del siglo XIX

y las primeras décadas del XX. El proceso de reconocimiento de las comunidades y la generación de grupos de interés diferenciados terminaría por constituir municipio y comunidad como dos instituciones distintas. El análisis de los casos de las reivindicaciones de tierras de Yanamarca y Tingo muestra, a su vez, el proceso de creación y estructuración de comunidades con sus juntas directivas, apoyadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, que terminarían afianzando una forma de organización y poder que centrada en la defensa y administración de la tierra se constituiría en grupo de poder a escala local. Comunidad y distrito se constituyen, entonces, en instituciones socias o antagónicas, dependiendo de los intereses y grupos de poder involucrados en el contexto de desestructuración de la dominación tradicional, la aparición de nuevas fuerzas sociales, la diferenciación económica, la urbanización rural y la penetración de la política partidaria (Alberti y Sánchez 1974: 203). El proceso “produce una profunda quiebra entre municipio y comunidad” como instituciones antagónicas, expresándose, de acuerdo con los casos, mayor o menor fuerza comunitaria para ejercer un contrapeso al poder municipal.

El estudio de Grondin (1978) enfocado desde la lógica de la comunidad como agente de desarrollo y esbozando la hipótesis de la comunidad como instrumento de “explotación calculada” proporciona una serie de elementos para razonar el problema del gobierno comunal. Para Grondin, la comunidad se puede considerar “básicamente como una institución que agrupa a cierto número de personas relacionadas entre sí por los mecanismos de la organización comunal con la finalidad de producir excedentes” (1978: 28). Para poder analizarla, su trabajo la distingue de otras tres instituciones: el distrito, en tanto unidad político-administrativa; el pueblo, como lugar de residencia, y la familia, como unidad básica de organización (Grondin 1978: 23). El gobierno de la comunidad asociado a sus juntas directivas se posiciona dentro del entramado jurídico administrativo peruano que incluye el gobierno municipal, la gobernación y los jueces de paz. En Muquiyauyo, la comunidad se estructura en el siglo XIX alrededor de cuatro cuarteles residenciales, cada uno con su propia organización y gobierno, y sobre la base de los cuales se gestionaban los bienes del “común” –y no de la comunidad indígena, acota Grondin. El común, también llamado comunidad, se constituía por el conjunto de habitantes del pueblo, indígenas y no indígenas (castas). Este colectivo no contaba con una institución política propia ni con autoridades. La administración de sus bienes estaba a cargo de los agentes municipales y de una serie de administradores elegidos por los cuarteles. Con la creación del distrito de Muquiyauyo (1886), separándose de Huaripampa, la administración de los bienes comunes recaería en un administrador dependiente del Consejo Municipal. Sin embargo, las disputas por los recursos entre grupos de poder generarían la creación de la Sociedad del Porvenir y de la Sociedad de Indígenas que se constituyeron en actores en la disputa por los recursos

del común. Hacia inicios del siglo XX, el Consejo propuso la creación de una “comunidad indígena” para la administración de dichos bienes, que sería la base sobre la que años después se reconocería la comunidad de Muquiyauyo (Grondin 1978: 78-85).

La dirección de la comunidad municipal recaía en una junta directiva, su asamblea y los cuatro cuarteles. La junta directiva estaba integrada por 12 personeros, tres por cada cuartel, pero era presidida por el alcalde. Por ello, Grondin concluye que, durante las dos primeras décadas del siglo XX, la organización comunal era instrumentalizada por el grupo de poder de los comuneros más pudientes del pueblo que ejercieron el control absoluto de ambas instituciones. Es entonces que, fruto de la mejor situación económica de los comuneros, gracias a los recursos e influencia adquiridas en el trabajo en las zonas mineras, surge un grupo de oposición (Grondin 1978: 128). Hacia 1930, la fuerza de la “comunidad” se expresa en la destitución del alcalde como presidente comunal que permitió la elección de una junta independiente sobre la base de delegados de los cuatro cuarteles. El proceso sería paralelo al incremento de la población considerada no comunera en el pueblo (Grondin 1978: 148). En suma, el trabajo de Grondin nos remite a las pugnas entre grupos de poder por la administración de los bienes colectivos bajo formas institucionales diferentes: cuarteles, municipio, comunidad. Sumado al trabajo de Alberti y Sánchez, muestra el complejo entramado entre lo comunal y las formas institucionales de gestionarlo, marcadas de un lado por el autogobierno y del otro por la gestión municipal regida por las normas del Estado; todo ello condicionado por los grupos de interés y de poder local que persiguen sus propios intereses.

Por otro lado, los trabajos de Rasnake (1989) y Perez Galán (2004) nos aproximan a los sistemas tradicionales de autoridad. El primero hace un recuento de los trabajos previos sobre el tema y recoge dos perspectivas sobre su origen: 1) reminiscencias de autoridades prehispánicas o 2) provenientes de instituciones españolas –señalemos que en la actualidad la mayor parte de los estudios se decantan por la segunda opción. Sin embargo, lo que interesa al autor es dilucidar las características del poder que ejercen estas autoridades, por qué se conservan hasta la actualidad y cuál es la relación diacrónica entre las estructuras simbólicas y los lazos sociales (Rasnake 1989: 23); asimismo, asume que las autoridades tradicionales y su armazón simbólica están asociadas a un entendimiento compartido del mundo.

Los *kuraqkuna* de Yura se organizan replicando el modelo organizativo y territorial de los ayllus que componen el pueblo, replicando una estructura tanto jerárquica como espacial. Cada uno de los cuatro ayllus elige en reunión sus representantes; se supone que los cargos son rotativos y se ejercen en pareja: se trata de cargos con una serie de obligaciones rituales, pero también con una serie de funciones civiles; no hay un orden regular para acceder a ellos

y tampoco componen una jerarquía cívico-religiosa. Si bien no es requisito pasar por cargos menores antes de acceder a los más importantes (*kurakas*), se entiende que existe una jerarquía marcada tanto por la edad como, sobre todo, por el prestigio relativo de las personas. El *kuraka* es considerado el dirigente comunal del *ayllu* que debe ser una “persona admirable”, desarrollar una serie de servicios (*kamachis*) y su autoridad se funda en el respeto y su capacidad para hacer comprender a los demás. No todos pueden llegar a ser *kurakas*; además del prestigio, se requiere contar con recursos suficientes (Rasnake 1989: 78-79). Se supone que la autoridad debe ser aprobada por el subprefecto, la autoridad política provincial del Estado. Toda esta jerarquía es exclusiva de los *yura* (indígenas), existiendo una serie de otras “autoridades-vecino” como el alcalde municipal y el corregidor, autoridades políticas del Estado (Rasnake 1989: 86). El sistema de *kuraqkuna* de Yura está íntimamente ligado al universo simbólico y el sistema de fiestas. Las lógicas del poder y simbolismo se condensan en el bastón de mando, o *kinsa rey*, la insignia del cargo que se exhibe en todo acto público y celebración, “es el símbolo dominante sobre el que reposa la totalidad y la complejidad de sentido que sustenta la institución de los *kuraqkuna*” (Rasnake 1989: 194). Los *kinsa* reyes tienen títulos y nombres, son objetos poderosos y deben ser tratados con respeto, los bastones son “como santos”, reaccionan al igual que otros seres divinos y reciben también rituales y tratamientos especiales. Finalmente, las actuaciones de los *kuraqkuna*, premunidos de sus bastones, tienen un rol importante en la simbolización del territorio comunal, sus límites y en la relación de la comunidad con el Estado.

Por su parte, los *varayoqs* de Chahuaytire, aunque imbricados en una estructura política distinta a la boliviana, muestran esencialmente características semejantes: “el *wachu* o sistema de autoridades tradicionales aparece como la representación simbólica de una forma de organización social, política y religiosa que se realiza y se transmite a través del territorio” (Perez Galán 2004: 15). El *wachu* de Chahuaytire se constituye a partir de la transformación de las autoridades indígenas de la época de la hacienda que, tras una inflexión durante la creación de sindicatos y luego de una cooperativa durante los años de la reforma agraria, termina constituyendo una institución paralela a la junta directiva de la comunidad campesina (Perez Galán 2004: 75-91). Los cargos *wachu* representan un tipo de autoridad diferente a los cargos políticos comunales: se cumplen en pareja, por sectores, y responden a una lógica jerárquica marcada por la edad, pero sin generar una vía forzosa (Perez Galán 2004: 95-96). El conjunto de cargos refiere más a la posición social, al prestigio y al respeto que a la situación económica. El cargo de alcalde es el más respetado, su esposa es llamada *inca* alcaldesa y tiene como función principal velar por la costumbre. Aunque se trata de cargos jerárquicos, la autora señala que se trata de una jerarquía flexible que se adapta a las situaciones existentes, de modo que “la estructura del *wachu* en estas comunidades se acerca

más a la de un complejo sistema de redes de varias dimensiones en las que las jerarquías se superponen y entrecruzan” (Perez Galán 2004: 138). Los varayoqs cumplen una serie de funciones a lo largo del calendario ritual, rituales asociados a tareas concretas, pero también a transitar el territorio comunal, así como a sacralizar su propia función. Al igual que en Yura, los cargos principales portan varas, también merecedoras de respeto y sujetas a rituales de renovación, asociados al reemplazo de los cargos (Perez Galán 2004: 163-168). Autoridades y varas están asociadas al territorio comunal, simbolizado por el *wachu* mismo, que se renueva en los ciclos festivos del carnaval y del linderaje, por el que se recorren y reafirman los límites territoriales de la comunidad (Perez Galán 2004: 224).

Es significativo que las etnografías de Rasnake y Perez Galán cierren su trabajo refiriéndose a los cambios que experimentan la sociedad andina y las comunidades que conservan los cargos tradicionales. En ambos casos se señalan fuerzas de disgregación, pero también capacidad de adaptación al cambio, marcando líneas de continuidad de las autoridades tradicionales, incluyendo nuevas funciones y actividades sobre las que es posible seguir canalizando y sosteniendo el sistema y, sobre todo, la continuidad de buena parte de sus prácticas y principios.

Del conjunto de etnografías reseñadas se desprende una serie de componentes de cada uno de los sistemas de autoridad y gobierno comunal. A partir de estos, con el auxilio de varios otros trabajos, combinados y complementados con algunos elementos teóricos, podemos construir una matriz que nos permita analizar, caracterizar, comprender y distinguir entre distintos tipos de gobierno comunal.

Hacia una matriz explicativa de los sistemas de autoridad y gobierno comunales

Aproximarnos a las distintas instituciones del gobierno comunal requiere de un marco analítico ordenado que permita visualizar tanto sus componentes como sus diferencias y semejanzas, sus conexiones y sus contrastes. Para ello, proponemos una matriz de componentes analíticos, construida sobre la base de la casuística existente, así como de elementos teóricos de la antropología política clásica.

La tabla siguiente muestra los distintos componentes que consideramos para este ejercicio de comprensión y análisis del gobierno comunal. El planteamiento incluye diez elementos que se deben considerar para el desarrollo de una explicación ordenada de los gobiernos comunales. Todos ellos son habitualmente incluidos en los trabajos sobre organización y política comunal y rural, con distintos énfasis y precisión y no pocas veces asumiendo sobrentendidos acerca de los aspectos no desarrollados. Procuraremos una breve explicación de cada uno antes de aplicarlos a la comprensión de la casuística de los gobiernos comunales.

<i>Elementos para una aproximación a los gobiernos comunales</i>	
Orígenes históricos	Origen y referencias históricas de la institución. Primeros planteamientos y cambios posteriores.
Estructura y composición	Composición, estructura de los cargos, mecanismos de acceso, elegibilidad en la población.
Fuentes de legitimidad y acceso	Elementos de legitimidad institucional, mecanismos de acceso, frecuencia, medios de control y supervisión sobre la autoridad.
Soportes materiales	Elementos distintivos y marcadores de la autoridad, habituales y rituales.
Funciones	Funciones asignadas, internas y externas. Gobierno, resolución de conflictos, representación.
Funcionamientos y alcances	Dinámicas y tipos de funciones efectivamente desarrolladas. Capacidad de ejercer coerción y hacer cumplir las normas. Capacidad de movilización. Requerimientos de funcionamiento.
Recursos y fuentes de financiamiento	Recursos con los que cuenta, fuente de estos, disponibilidad y condiciones de gasto.
Principales interlocutores	Internos y externos, públicos y privados, orientación del cargo.
Principios ordenadores	Elementos que sostienen la legitimidad de la institución.
Discursos legitimadores	Principales discursos que sustentan la autoridad y el ejercicio del poder.

Elaboración propia

Origen. Partimos del origen institucional “histórico” del fenómeno a comprender y analizar. Ello implica una breve exposición de sus inicios y sus principales transformaciones posteriores. No requerimos de un desarrollo exhaustivo, sino de algunos aspectos relevantes que nos permitan situar el tipo de gobierno que analizaremos. Existen ciertamente debates respecto al origen de la institución comunal, considerada “milenaria”, aunque también se consideran algunos procesos fundantes (Fuenzalida 1976). Asumir un punto de partida no es estrictamente “necesario”, pero suele ser referido en los estudios sobre comunidades y ayuda a la comprensión del fenómeno.

Estructura. Todas las estructuras de autoridad se componen de grupos de personas que ocupan posiciones específicas de acuerdo con una serie de características esperadas y condiciones pautadas por costumbre, norma o ley para ocuparlas. Comprender el gobierno comunal requiere describir los cargos que lo

ejercen, su composición, las posiciones relativas de sus integrantes. También es necesario comprender los requisitos y condiciones necesarios para acceder a dichas posiciones: no cualquier persona es “elegible” para un cargo determinado. Ello, a su vez, nos remite a una serie de supuestos sobre las condiciones y características de las personas y agentes de autoridad (Abéles 1990).

Legitimidad. Toda autoridad se sustenta en una serie de factores que le dan legitimidad a su ejercicio de poder y la posibilidad de ejercer dominación (Weber 1993). Los factores de legitimidad son forzosamente institucionalizados y formalizados, y establecen las condiciones bajo las cuales autoridad y poder puede ser ejercidos y sostenerse en el tiempo y, sobre todo, obtener la obediencia o el seguimiento de las personas gobernadas. Las lógicas de la legitimidad incluyen las condiciones formales de elegibilidad, los mecanismos y procedimientos de acceso legítimo, la frecuencia de renovación de la autoridad, la idoneidad de sus actuaciones, entre otras condiciones para el ejercicio del poder. Se incluyen aquí también las instituciones, los mecanismos y los medios de que disponen los gobernados para controlar, limitar, monitorear y supervisar a las autoridades y para, eventualmente, destituir las o reemplazarlas. Swartz, Turner y Tudden (1966) señalan que uno de los componentes del ejercicio de la autoridad legítima es la capacidad de conseguir seguidores: tener legitimidad implica que la gente está dispuesta a escucharte, seguirte y, a partir de ello, a obedecerte.

Marcadores materiales. Los cargos de autoridad tienen una serie de marcadores, artefactos rituales o de función que los caracterizan, permiten identificarlos, conceden posición y capacidad de ejercer dominación y poder. Estos marcadores son constituyentes de su posición y se asocian a conjuntos de información y acción legítima (Douglas e Isherwood 1996). Los marcadores pueden ser vestidos o portados, pero también ocupados, pues la autoridad ocupa espacios físicos que se le atribuyen, así como espacios construidos. Estos marcadores suelen ser exhibidos en las “funciones” de las autoridades, tanto más cuanto más ritualizado sea el contexto de dicha actuación. Todos estos marcadores no son independientes del entramado simbólico que sustentan la autoridad y el poder.

Funciones. Las autoridades del gobierno comunal tienen por supuesto una serie de funciones que desarrollar, que les son constitutivas y que les dan, en último término –en términos funcionalistas–, su razón de ser. Su principal función es regir los “asuntos comunales” que, para simplificar, distinguiremos entre internos (gobierno, supervisión de derechos y cumplimiento de obligaciones, administración de recursos, resolución de conflictos y, en general, acciones de autorregulación) y externos (representación, gestiones con el Estado y con terceros, resolución y participación en disputas, participación política y en gestión estatal, etc.). Todas estas funciones son, dependiendo de los casos, asignadas por costumbre, registradas en estatutos y documentos normativos internos o estipuladas por ley, cuando no se trata de una combinación de todas estas posibilidades.

Funcionamiento. Más allá de las funciones, las autoridades comunales tienen una serie de actividades que desarrollan en cumplimiento de sus funciones. Algunas son regulares y recurrentes, frecuentemente normadas, otras son pautadas a lo largo del año –particularmente las funciones rituales– y corresponden a una serie de actuaciones variopintas orientadas al cumplimiento de su rol de autoridad. Varias de ellas corresponden a acciones “administrativas” secuenciales y no cuestionables, otras suponen la eventual utilización de coerción para hacer cumplir las normas. Entre las funciones, distinguiremos las habituales de las recurrentes –no contenciosas–; las funciones rituales; las gestiones y acciones no habituales, pero frecuentes. Parte del funcionamiento implica también la capacidad de ejercer coerción y hacer cumplir las normas y obligaciones de sus gobernados. Además, eventualmente implica la capacidad y posibilidad de movilizar a la población para actividades excepcionales como la construcción de infraestructura o para acciones de defensa.

Recursos. Todo sistema de gobierno tiene tanto la capacidad de movilizar recursos como de requerir recursos para su funcionamiento. Los distintos tipos de gobierno comunal disponen de recursos diversos: públicos y privados, individuales, familiares o colectivos y tienen distintos grados de agencia para administrar patrimonios o acceder a nuevos recursos. Y por recursos entendemos no solamente disposición y uso de territorio, propiedad, bienes muebles o inmuebles, fondos estatales o privados y otros ingresos o aportes personales en dinero, sino también, y particularmente, de trabajo, individual y colectivo, apoyos diversos, redes y contactos; en fin, cualquiera de los distintos tipos de capital (*cf.* Scoones 1998). Es importante también conocer el grado de disposición que se tiene sobre dichos recursos, así como los controles existentes para supervisar su uso correcto.

Interlocutores. El ejercicio del gobierno es un trabajo de interrelación. Todos los conjuntos de gobernantes mantienen una serie de relaciones y contactos con distintos agentes, internos y externos, integrantes de sus colectivos –de diversas categorías y tipos de vinculación–, funcionarios y agentes del Estado, agentes privados, vínculos institucionales gremiales o no. El peso y la relevancia de estos agentes muestra el posicionamiento de la estructura de gobierno y su campo de acción, y su actuación nos aproxima a la orientación del cargo en sus relaciones formales e informales.

Principios. Los grupos de poder y autoridad institucionalizados se sustentan en una serie de “principios”, postulados sobreentendidos o formulados explícitamente que le dan sentido a su autoridad, a la legitimidad de su posición y a sus actuaciones; aquellos que brindan un soporte último, que las justifica y las explica, que le dan sentido a su actuación y existencia. La mayor parte de los estudios asume habitualmente una “comunalidad” forzosa, un principio de organización colectiva propia –cultural– de los grupos de población rural. Aunque en la mayor parte de los casos esta afirmación es esencialmente correcta, es también muy vasta y poco específica y, por lo tanto, poco explicativa. La evidencia muestra

que hay múltiples comunalidades, en las que se expresan tanto factores de grado como de género.

Discursos. Finalmente, más allá de sus componentes de legitimidad, toda estructura de autoridad se soporta sobre un discurso y una narrativa sobre sí misma, sus orígenes, funciones e incluso sus características. Un discurso relativamente ajustado a la “realidad” y parte de la realidad misma, pero como todo discurso, no necesariamente exacto, aunque sí legitimador y con capacidad de generar un posicionamiento de la institución (Balandier 1990, Abeles y Jeudy 1997).

Es de señalar que puede haber otros criterios que los indicadores propuestos podrían distribuir de otra manera, que su planteamiento es debatible, que eventualmente podrían ser más o menos criterios... Pero, por el momento, creemos que lo propuesto es suficiente para una caracterización general de las tres instituciones de gobierno comunal sobre las que nos enfocamos.

El ejercicio siguiente se desarrolla a partir del conocimiento extenso y general sobre la etnografía, trabajos y referencias de gobiernos comunales. Es necesariamente incompleto, por la dispersión, desarrollo parcial y amplitud de las fuentes, pero esperamos que sea suficiente para solventar la descripción y el análisis. Desarrollaremos brevemente las características de los tres sistemas institucionales de autoridad comunal propuestos, para procurar al final una reflexión comparativa y propositiva para su análisis.

El sistema tradicional de autoridades (comunales)

La institución de gobierno comunal tradicional más abordada en los trabajos de análisis político son los llamados genéricamente “alcaldes vara” o “varayoqs”. Asumimos estos términos como genéricos, conscientes de la gran diversidad de nombres que toman estas autoridades en distintas regiones del Perú y de la América Latina indígena-hispana. Aunque los varayoqs son los que más frecuentemente son considerados propiamente “autoridades” étnicas, el conjunto de cargos tradicionales abarca también un gran número de distintas instituciones para la organización de fiestas tradicionales: “mayordomos”, “priostes”, “procuradores”, “fiscales” dependiendo de regiones y circunstancias. Ocupados principalmente en la gestión de la celebración de fiestas patronales, se suman y comparten buena parte de las características de los alcaldes vara (Diez 2005).

El planteamiento sobre las características de los alcaldes vara o *varayoc* se sustenta en una serie de estudios históricos y etnográficos que describen sus orígenes y transformaciones coloniales, así como sus características, funciones y relación con el Estado a lo largo del tiempo.

Los trabajos históricos describen la institución colonial de los cabildos de indios y sus funcionarios con énfasis en su participación en la defensa de tierras, la representación o los conflictos (Espinosa 1960, Sala 1991 y 1992, Diez 1992, De la Puente y Honores 2016, Chassin 2008), así como sus transformaciones a lo

largo de la colonia y el tránsito a la república (O'phelan 1997, Diez 2012c). Para el siglo XIX, trabajos de Thurner (1996 y 2006) muestran la actuación y funciones de los alcaldes de vara en la zona de Huaraz: como autoridades pedáneas no solo representaban a los indígenas, sino que tenían un rol activo en la defensa de la tierra frente a los hacendados. Los jueces de vara o autoridades pedáneas llegaban a conformar complejas redes de interrelación entre los distintos pueblos. Frente al Estado, cumplían también la función de recaudadores de tributo (Manrique 1988). Otros estudios analizan las autoridades tradicionales en el tránsito entre el siglo XIX y el XX y su función en las rebeliones indígenas y el reconocimiento comunal (Piel 1970, Urrutia 2014, Glave 1992, Larson 2002, Del Aguila 2011)².

En lo que respecta a los trabajos más etnográficos sobre las características del gobierno por los jueces de vara, recuperamos y sistematizamos los aportes de una larga serie discontinua de estudios que describen o mencionan a varayoqs y jueces de vara en diversas regiones de la sierra del Perú a lo largo de más de un siglo. Desde que Pastor Ordoñez publicara en varias entregas el primer trabajo académico sobre los varayoqs en la revista universitaria del Cusco (1919-20), numerosos investigadores los describen en sus etnografías (Mishkin 1960 [1938], Stein 1961, Vásquez 1964, Arguedas 1968, Marzal 1971, Palomino 1984, Isbell 2005 [1980], Mitchell 1991, Wachtel 2001 [1990], Diez 1999, Ráez 2001, Salomon 2015). Varios de los trabajos clásicos fueron la base para la formulación de Fuenzalida (1976) sobre el origen de la comunidad indígena. La mayor parte de los estudios sobre varayoqs competen a las zonas de Cusco y Ayacucho, pero hay también trabajos sobre Ancash, la sierra de Lima y Piura. Los libros de Rasnake (1989) y Pérez Galán (2004) reseñados líneas arriba son de los pocos dedicados enteramente a los sistemas de varayoqs. A ellos se les suma una serie de trabajos de Pérez Galán (2004b y 2008), así como otros más contemporáneos sobre el particular (Froemming 2007, Mendoza 2010, Salomon 2015, Ortega 2021, Pastor 2021) que dan cuenta de la supervivencia de los cargos tradicionales en diversas funciones rituales, pero también de administración de recursos como tierra y agua. En particular, los trabajos de Borea (2001) y Radcliffe (1990) abordan los complejos rituales de linderaje de comunidades en Cusco, actividades encabezadas por los varayoqs, asistidos por otros funcionarios y danzantes. Aunque algunos estudios inciden sobre la continuidad y reinvencción de los cargos tradicionales (Pérez 2004), otros más bien señalan su decadencia y paulatina erosión a lo largo del último siglo (Pastor 2021). Finalmente, sobre las varas hay diversas referencias en las fuentes antes señaladas, particularmente en el trabajo de Rasnake (1989) y, particularmente, en la tesis de Ramírez (2012) que analiza las varas desde tiempos prehispánicos hasta la actualidad.

2 Hay también varios trabajos sobre alcaldes y cabildos coloniales de indios en Argentina como los de Barrera (2003) e Inostroza e Hidalgo (2021).

Aunque algunos discursos asocian las varas a autoridades prehispánicas, es sabido que los varayoqs tienen su origen en los cargos introducidos por el gobierno colonial español con la reducción de indígenas y la instauración de los cabildos de indios como instancias de gobierno. La mayor parte de los cargos de los alcaldes vara tiene su origen directo en la creación de pueblos y en las ordenanzas toledanas que rigieron los destinos de la población colonial durante más de tres siglos. Se trataba de un cuerpo ordenado de cargos con funciones tanto cívicas como religiosas, con funciones municipales y rituales, pautados en un ciclo anual. Sería erróneo considerar su inalterada continuidad a lo largo de tres siglos de colonia y dos de república. La estructura y funciones de los alcaldes vara cambiaron a lo largo de la colonia, pero sobre todo con la república, cuando dejaron de ser parte del gobierno estatal y empiezan su largo proceso de pérdida de funciones políticas, conservando, sin embargo, una serie de funciones de administración de conflictos, manejo del territorio, administración de algunos bienes comunes como tierras de rotación y agua de regadío, representación política y judicial frente al Estado y, sobre todo, funciones rituales. Entre finales del siglo XIX e inicios del XX, los alcaldes vara, conocidos genéricamente como “autoridades pedáneas” se constituyeron en insustituibles soportes de la autoridades políticas en la relación entre las colectividades indígenas y el Estado, facilitando el cobro de la contribución personal como auxilio de los gobernadores cobradores y, sobre todo, el cumplimiento de convocatorias a trabajos públicos de mantenimiento de caminos y obras públicas; y fueron particularmente necesarios durante los infames años de la conscripción vial. A lo largo del siglo XIX, hubo múltiples intentos por suprimir estas autoridades pedáneas, pero fueron habitualmente defendidas por las autoridades políticas distritales y provinciales que las consideraban un auxilio necesario para el cumplimiento de sus funciones (Manrique 1988). Aun cuando resilientes y persistentes en múltiples zonas rurales desde Piura hasta Puno, han experimentado un proceso de disminución sensible en algo más del último medio siglo, tanto por su sustitución por autoridades comunales, por la conversión al evangelismo de sus comunidades o por considerarse cargos onerosos. Sin embargo, también hay procesos de conservación de los cargos, asumiendo o conservando nuevas funciones y actuaciones en contextos turísticos como apoyo a otras autoridades o en procesos de revitalización étnica.

Los alcaldes vara se componen de un cuerpo ordenado de cargos de número variable (entre 7 y 14 miembros). Se trata de un grupo colegiado de cargos con nombre y posición propia, por lo general derivados de los nombres de los cabildos coloniales (alcalde, procurador, alguacil, fiscal, regidor), pero también constituyendo nombres híbridos (campo, inca capitán, *arariwa*). Los cargos están estrictamente jerarquizados, distinguiéndose entre cargos “mayores” y “menores”, siendo los primeros menos numerosos y de mayor prestigio. Sin establecerse necesariamente como una escala única o forzosa de prestigio, los cargos corresponden a la edad,

posición y estatus social de quienes que los ocupan y se asocian efectivamente a dichos criterios. Los criterios de edad proporcionan un marco general, pues en muchas comunidades el sistema de cargos se asocia a un proceso de socialización de la persona en la colectividad y hay cargos destinados a niños y adolescentes y otros que se espera se vayan cumpliendo a lo largo de la vida. Las personas que cumplen todos los cargos ocupan un sitial especial como personas de respeto en la comunidad. Si se espera que todos “pasen los cargos”, lo cierto es que, salvo en comunidades muy pequeñas, es habitual que solo algunos individuos accedan a los cargos de mayor prestigio; únicamente individuos de reconocida trayectoria son elegibles para los cargos mayores y de mayor respeto. Cuando la edad y el estatus lo permiten, estos cargos implican la participación de una pareja de esposos que asumen la responsabilidad del cargo conjuntamente, aun cuando, por lo general, en las funciones y actividades públicas de los varayoqs solo participan los varones.

El principal sustento del cargo es la “costumbre”. Los cargos se asignan y ocupan por obligación, en cumplimiento de las tradiciones y los ciclos rituales anuales de las comunidades. La duración del cargo es por lo general anual y las elecciones se realizan a final de año bajo tres tipos de modalidades: elección en asamblea comunal, anotaciones en listas de cargos a solicitud de los interesados o por reglas comunales o mediante la búsqueda del reemplazo, es decir, que quien ocupa el cargo busca a su sucesor para el año siguiente. La supervisión del cumplimiento del cargo es pública en las funciones y actos que realizan: los alcaldes vara están siempre bajo la vigilancia de la población en la observación de la costumbre. En algunos casos, se hace un balance de su actuación en las asambleas anuales de renovación de cargos y no están propiamente sujetos a otra sanción que la opinión de los comuneros. Se espera que las personas de mayor respeto y trayectoria ocupen la mayor parte de los cargos mayores y reciban el reconocimiento público por ello. Sin embargo, aun cuando no formalmente, son los alcaldes vara los que ejercen supervisión del debido cumplimiento de otras autoridades, en particular las comunales, pero eventualmente también alcaldes delegados, en tanto personas garantes del respeto y de la moral de la colectividad comunal.

El principal marcador de identidad de los *varayoq* es su “vara de autoridad”: se trata de bastones de madera de tamaño variable, que portan en todo acto público y que simboliza el prestigio y la posición de la autoridad. Las varas tienen distintos nombres de acuerdo con las zonas y, en algunos casos, incluso nombres propios. Se trata de objetos marcadores sagrados y rituales dotados de poder y agencia³. Las

3 En varias etnografías se señala que las varas tienen una serie de atributos como los asignados a los objetos rituales del kula (famoso circuito de intercambio de collares y brazaletes en un conjunto de islas de Oceanía, analizado por Malinowski a principios del siglo XX): tienen “alma” y agencia, pueden reaccionar y castigar a quienes no las tratan con el respeto y ceremonia debidos. Las varas asocian y

varas suelen estar adornadas por una serie de ornamentos como anillos de metal o plata, capuchas cruces, pero también cintas y eventualmente incisiones. En la mayor parte de las comunidades, son transmitidas con el cargo, aunque en algunas otras, quien pasa el servicio tiene que agenciarse su propia vara. Se entiende que las varas, igual que las personas que las portan, constituyen un “sujeto colectivo” y en algunas etnografías se señala incluso que tienen que ser “armonizadas” entre sí (Salomon 2015). Las varas no solo son portadas por los funcionarios, sino que también reciben una serie de ceremonias propias: son veladas, challadas, se les destina licor y se les cubre de flores, se les bendice y presenta en ceremonias anualmente. Donde se realiza el ritual, las varas son también presentadas y recibidas de autoridades políticas (subprefectos) y eventualmente religiosas (sacerdotes). Además de las varas, los funcionarios visten en todo acto público sus trajes tradicionales, en particular en sus funciones rituales, guardando escrupulosamente el cumplimiento de la vestimenta.

Los alcaldes de vara desempeñan un amplio repertorio de funciones. A manera de presentación general, distinguiremos entre cinco funciones y una obligación general: 1) funciones rituales; 2) funciones de servicio religioso; 3) funciones productivas; 4) administración de justicia; y 5) funciones de representación. Las diversas funciones rituales constituyen el mayor repertorio de actividades desarrolladas por los varayoqs; además, comprenden una larga lista de celebraciones, muchas veces asociadas a un complejo calendario festivo: reyes, carnavales, fiestas patronales, navidad, pero también celebraciones asociadas al territorio comunal como el linderaje, actividades productivas de siembra y cosecha y rituales de limpia de acequia. El conjunto de celebraciones puede estar articulado o constituir actividades singulares desvinculadas, pero todas ellas concitan la participación activa de los alcaldes vara como oficiantes, en ocasiones auxiliados por otros especialistas rituales como kamayoqs o camachicos, altomisayoqs o *yaku* alcaldes. Además de las funciones rituales, los alcaldes vara deben cumplir una serie de funciones de servicio religioso, misas dominicales, administrar o cuidar los bienes de la iglesia, presidir ceremonias y otras actividades públicas. Aunque menos frecuentes, algunos conjuntos de alcaldes vara desarrollan también funciones productivas, administrando o controlando la asignación de agua de riego, determinando los turnos de apertura y cierre de moyas o asignando tierras de rotación entre los comuneros. También conservan funciones de administración de justicia y resolución de disputas entre comuneros, eventualmente en asociación con otras autoridades. Finalmente, los alcaldes vara cumplen funciones de representación del colectivo frente al exterior y frente a autoridades políticas y civiles; suelen acompañar a otras autoridades comunales, presidentes e incluso

conectan a los varayoqs con instituciones e imágenes de autoridad de más larga data, se asemejan y asocian a báculos y varas portadas por gobernantes representados en cerámicas, esculturas y otros restos prehispánicos.

alcaldes en la realización de gestiones y en representación del pueblo, integrando un colectivo de autoridad mayor. Por supuesto, no todos los alcaldes vara desarrollan todas estas funciones, depende mucho de las trayectorias e historias particulares de cada región e incluso de cada comunidad. Pero la principal función de los alcaldes vara es ante la comunidad misma: brindar una imagen modelo de lo que significa el buen servicio a la comunidad, generando una conciencia moral de lo correcto, lo deseable, vinculando y uniendo al grupo entre sí y con el territorio, paisaje y propiedad de su entorno. Los varayoqs ejercen la supervisión moral del desempeño público de las otras autoridades y de la colectividad en general.

Los alcaldes vara cumplen regularmente las funciones asignadas en su calendario anual. Sus actividades suponen múltiples actividades de exposición al público: caminan mucho, de acuerdo con su orden ritual, por el pueblo y campos comunales; se sientan en lugares preferentes en ceremonias públicas y a la entrada de las iglesias. Sus funciones implican el cuidado de imágenes y de los ornamentos de su cargo y también, particularmente, de sus varas de mando, pero, sobre todo, el auspicio de banquetes en las celebraciones y la provisión de alcohol y, eventualmente, de fiambres en una serie de celebraciones. Cada uno de los integrantes del conjunto de alcaldes vara suele tener funciones y actuaciones específicas, pero en los cargos principales recae la supervisión de la correcta ejecución de la costumbre y el proceso de aprendizaje de los integrantes más jóvenes o con menor experiencia. Su principal recurso de corrección y de llamado de atención a otras autoridades y a comuneros y comuneras es ante todo moral y ético, pero, en ocasiones, algunas autoridades pueden aplicar algunos castigos. Aunque los alcaldes de vara actualmente existentes parecen registrar un cumplimiento regular de sus actividades, en muchas zonas dan la sensación de cierta precariedad, de retroceso y pérdida de funciones y disminución de sus actividades, expresadas, por ejemplo, en la dificultad de conseguir reemplazos. En algunas comunidades desarrollan sus funciones en forma “privada” como parte del cumplimiento del ritual, lo que dificulta la real comprensión del alcance y vigencia de sus actividades y funciones. Finalmente, en algunas localidades, las autoridades de vara empiezan a cumplir nuevas funciones, por ejemplo, como atractivos turísticos, pero también, y sobre todo, se restituyen y sostienen como mecanismos de afirmación de identidades indígenas en gestación.

La mayor parte de los recursos de los que disponen los alcaldes vara dependen de sus propios aportes por función: alimentos, banquetes y alcohol provienen de su propio peculio⁴. A ello tienen que añadir muchas veces el costo de su vestimenta. Eventualmente, algunos alcaldes vara disponen de pequeñas

4 Una expansión de esta función se aprecia en el auspicio de las fiestas de parte de los mayordomos de fiestas patronales, que por lo general aportan sustantivas cantidades de dinero y productos, aunque muchas veces asistidos y asociados por complejas redes de intercambio y reciprocidad entre parientes y allegados.

fuentes de recursos comunales como el alquiler o producción de porciones de tierra o algunos animales. Hay también ocasiones en las que las autoridades comunales o municipales los auspician parcialmente. En la práctica, solo una pequeña parte de autoridades de vara administran recursos como tierras y aguas, pues habitualmente su función es más ritual y solo eventualmente de administración propiamente dicha. Pero el principal recurso del que deben disponer y ofrecer los alcaldes vara es el tiempo: en muchas comunidades el “servicio” es extremadamente oneroso en tiempo y requiere la participación constante a lo largo del año, lo que limita la posibilidad de los ocupantes de los cargos para desarrollar otras actividades, para ausentarse de la comunidad o para desempeñar actividades que puedan implicar el descuido del cargo⁵.

Los alcaldes vara se relacionan con todo tipo de autoridades políticas, principalmente las de representación del Estado: gobernadores y prefectos, como parte de su propia historia de vinculación a la autoridad en el siglo XIX. Esta vinculación es en muchos casos meramente ritual y no implica como en el pasado relaciones de subordinación o de sometimiento a la autoridad política. A nivel local, se relacionan con autoridades comunales y alcaldes de centro poblado menor o de distrito y, por supuesto, con los sacerdotes con los que tienen que coordinar algunas de sus funciones rituales. Sin embargo, los principales interlocutores de los alcaldes vara son los propios comuneros con los que se vinculan no solo en ocasiones rituales y cumplimiento de sus funciones, sino también cotidianamente, dando ejemplo, comentando, criticando y siendo escuchados por su prestigio y posición de reconocimiento. Como complemento y extensión, el otro interlocutor de los alcaldes vara es el territorio de la comunidad, sobre el que valen en conjunto simbólica y ritualmente, garantizando su salvaguarda ritual, su protección y propiciando su fertilidad. Se trata de una estructura de autoridad particularmente orientada “hacia adentro”, en interrelación y comunicación con los distintos grupos de población de la comunidad, las múltiples subdivisiones internas del grupo y también las distintas partes, pagos y sectores del territorio comunal.

El principio de los alcaldes de vara es señalado por Pérez Galán (2004) como el “camino de la autoridad” (*wachu*), la secuencia de cargos proporciona una ruta a seguir para completar una “persona” desde la juventud hasta la adultez, desde las posiciones y obligaciones de menor hasta las de mayor autoridad. Igualmente, muestra el camino a seguir, en la senda de la obligación y el servicio a la colectividad. Así, la jerarquía del cargo, posicional y de estatus –adquirido o reconocido– es ante todo el reconocimiento del prestigio acumulado por quienes lo ocupan. El prestigio y la posición del cargo son estrictos, pero corresponden a gradientes complejas de prestigio, asociadas a las personas de mayor “razón”,

5 Esta situación es particularmente referida en algunas localidades del sur andino y en particular en Bolivia, donde se reporta en muchos casos la dedicación exclusiva y a tiempo completo de algunas de las funciones de los alcaldes vara.

“respeto” y reconocimiento. Aunque se señala que todos los comuneros deben pasar los cargos, en la práctica, no todos alcanzan las posiciones más elevadas, sobre todo en comunidades numerosas. El sistema de cargos constituye una suerte de “reserva moral” de la comunidad. Adicionalmente, pero no menos importante es la vinculación entre el sistema de cargos y la noción de colectividad asociada a un territorio. El sistema de alcaldes vara vincula estrechamente al grupo humano entre sí, pero también con relación al territorio que ocupa. Unidad, prestigio/respeto y jerarquía parecen ser los principios ordenadores que le dan sentido al sistema.

Los principales discursos de las autoridades de vara son relativos a la ancestralidad y la tradición, a la autenticidad y a la colectividad de un nosotros, íntimo, antiguo, propio, – “étnico”, dicen los especialistas. La defensa de los varayoqs remite a las tradiciones siempre observadas y conservadas que no se pueden abandonar, no solo por respeto a la tradición, sino también por temor religioso a abandonar los cargos. Estos se sustentan en la sacralidad y representan la “reserva moral” de la colectividad. La defensa de estas autoridades de vara que realizan rituales tradicionales –que incluyen algunas prácticas católicas– resiste incluso a su cuestionamiento por algunas nuevas iglesias cristianas que toleran a los alcaldes vara –y a sus prácticas– asociándolos más a la “costumbre” que a la “religión” (Salas 2010). Las autoridades vara conectan, como ya señalamos, una población consigo misma y sus antepasados y con el territorio que ocupan. La autenticidad de estas autoridades no solo no está en duda, sino que son consideradas incluso con más autoridad (moral) que las comunales. Asociadas a los orígenes y al pasado indígena, son también reivindicadas como autoridades originarias en foros, eventos públicos y movimientos de revitalización y recuperación de tradiciones a lo largo de América Latina: los portadores de vara, herederos de tradiciones prehispánicas y coloniales se proyectan como legítimas autoridades indígenas de pueblos originarios en el mundo globalizado.

El moderno sistema de gobierno comunal

El gobierno comunal propiamente dicho corresponde a los dirigentes de las comunidades indígenas reconocidas por el Estado a inicios del siglo pasado, rebautizadas como campesinas durante el gobierno militar. Es un sistema con base legal en la ley de comunidades campesinas que, sin embargo, asume distintas formas y características específicas de acuerdo con la diversidad de comunidades existentes, por dimensión, ubicación geográfica, historia, principales actividades productivas, etnicidad y algunas otras variables. Dado su arreglo a la normatividad (Ley General de Comunidades Campesinas, N.º 24656), el relativamente simple sistema de gobierno comunal se asume conocido, pero en la práctica tiene múltiples matices y adquiere en algunos casos gran complejidad, dependiendo de las características y trayectoria de cada comunidad y de los intereses y temas en

juego o disputa, internos o externos. Llamamos “moderno” a este sistema, pues corresponde a formas de gobierno bajo principios democráticos de funcionamiento y con un sistema “presidencialista” de gobierno, aunque incorporando también principios “colectivistas”, de acuerdo con lo que se reconocía, se conocía o se suponía de las comunidades las primeras décadas del siglo XX (Castro Pozo 1924).

Aunque existen algunos antecedentes y casos de comunidades con sistemas de gobierno comunales previos⁶, el sistema de gobierno comunal se instituye tras el reconocimiento de las comunidades de indígenas en las constituciones de 1920 y 1933 y se regula en las directivas sobre comunidades de la primera mitad del siglo XX (Castillo 2007). El reconocimiento de las comunidades de indígenas implicaba la adopción de un sistema específico de gobierno, llamado a reemplazar las diversas formas de autoridad y representación preexistentes, es decir, los alcaldes vara y las diversas formas de representación legal de personería jurídica que el sistema judicial exigía a las colectividades de propietarios para la defensa de sus tierras. El primer sistema de gobierno regulado por el Estado incluía dos instancias de gobierno: la asamblea comunal y los cargos dirigenciales.

La asamblea, como instancia principal de toma de decisiones y fuente primera del poder comunal, tiene su antecedente en las reuniones de propietarios para discutir temas de defensa colectiva de la tierra iniciadas probablemente desde la segunda mitad del siglo XIX. Instituida como fuente principal de legitimidad, se mantiene hasta nuestros días como máximo órgano de gobierno comunal. Por su parte, los cargos dirigenciales originales incluían dos modalidades: un cargo individual, asumido por una sola persona: el personero (representante de la comunidad hacia el exterior, pero en la práctica con gran poder y agencia dentro de las comunidades) y una junta directiva colectiva (compuesta de representantes que incluyen un presidente, un secretario, un tesorero y varios vocales). Todos los cargos se nombraban tras elección universal del conjunto de comuneros inscritos en el padrón: varones y mujeres jefes de familia. Esta condición se mantendrá en el tiempo, a pesar de múltiples cambios en las modalidades electorales. La duplicidad en los cargos desaparece en la década del 60 del siglo XX, cuando el personero pasa a formar parte de la junta directiva, pero, sobre todo, cuando los cambios en la reglamentación nacional sobre el gobierno comunal lo extinguen. El estatuto de comunidades campesinas de 1970 estipula la creación de dos juntas de gobierno llamadas “de administración”, la principal y heredera de la junta anterior, y “de vigilancia” como grupo de supervisión y control de la primera. La ley de comunidades campesinas de 1987 (Ley 24656) extingue a su vez, la segunda junta y queda únicamente una junta directiva para el gobierno comunal desde entonces.

6 Hay ejemplos en Piura y en la región central de comunidades que por iniciativa propia instituyeron directivas modernas, antes de la reglamentación y reconocimiento por el Estado.

Las juntas directivas comunales se componen de un conjunto de cargos estructurados por función y preeminencia que constituyen un colectivo de gobierno comunal compuesto –dependiendo de las comunidades– desde siete u ocho integrantes hasta eventualmente una veintena de personas. El cargo es en principio personal, aunque en muchas comunidades se interpreta que es una condición que se asume en pareja. Los cargos incluyen un presidente, un secretario y un tesorero y varios otros, entre los que pueden contarse un vicepresidente, un fiscal y varias vocalías o secretarías.

Los cargos están estructurados jerárquicamente, más por función y preeminencia que por una lógica implícita de jerarquía o prestigio. Normalmente, se espera que el conjunto de cargos respete, reconozca y reproduzca la “estructura” de la comunidad: la junta directiva debe ser en principio “inclusiva”, incorporando entre sus miembros representantes de los distintos sectores o zonas en las que se divide, pero también las distintas facciones o intereses que se encuentran en ella. La inclusión de todos no implica equidad en la representación, pues se espera una representación relativamente proporcional a la importancia, relevancia o fuerza política de los diferentes componentes, sectores o intereses en el momento de la elección. Así, una junta directiva representa una especie de radiografía de la comunidad en su diversidad y proporcionalidad en el poder relativo de sus componentes.

Se accede a los cargos por elecciones generales en las que participan todos los comuneros inscritos formalmente como tales en los padrones. Aunque la ley de comunidades estipula que las comunidades deben disponer de un padrón permanente, usualmente este se actualiza precisamente en ocasión de las elecciones, lo que no pocas veces supone la elaboración de un nuevo padrón. Los padrones incluyen lo que la legislación llama “comuneros calificados”⁷, aptos para votar y ser elegidos, que constituyen interna, pero también legalmente, el conjunto de integrantes de una comunidad campesina. Las elecciones se realizan habitualmente, según ley, cada dos años, en el mes de diciembre. Las directivas elegidas suelen asumir funciones a principios de año. Para el proceso electoral, se nombra un comité electoral que organiza y garantiza el correcto desempeño de las elecciones. Compiten en las elecciones listas de comuneros que componen una junta directiva completa. Habitualmente, las listas se inscriben asumiendo un color (verde, rojo, morado, blanco), modalidad instituida hace más de 50 años para favorecer el voto de población analfabeta. La votación es secreta. El comité electoral preside todas las acciones del proceso: calendario, apertura e inscripción de listas, tachas –de haberlas–, supervisión y control del proceso electoral, conteo de votos y proclamación de ganadores.

7 De acuerdo con las costumbres, estatutos y prácticas de cada comunidad, el padrón puede incluir familias de comuneros (inscribiendo solo al jefe de familia, sea este varón o mujer, con el entendimiento de que la comunidad incluye a todos los integrantes de la familia, pero no pocas veces se estipula la inscripción personal de comuneros –y comuneras– mayores de edad.

Cualquier comunero inscrito en el padrón puede candidatear como parte de una lista. Sin embargo, se suelen contemplar ciertos requisitos para constituir una categoría de “elegibles”: alfabetismo, disponer de redes o contactos, así como cierta posición económica y trayectoria en la comunidad –para los cargos principales. La mayor parte de los cargos son ejercidos por varones, aunque las dos últimas décadas, no pocas comunidades incluyen cargos de ocupación femenina exclusiva y también incorporan mujeres en las directivas que ocupan incluso los cargos principales. En todo caso, se espera de los dirigentes capacidad de gestión, de agencia política y cualidades de liderazgo, que son los que determinan finalmente un buen o mal gobierno comunal.

La legitimidad del ejercicio del poder de una directiva comunal se sustenta de manera diferente “hacia adentro” que “hacia afuera”. Hacia adentro, depende del entramado que se construye entre tres instituciones: la asamblea, las elecciones comunales y la constitución y actuación de la dirigencia. La asamblea, en tanto fuente de la legitimidad del poder de la dirigencia comunal, se pronuncia tanto en la aceptación de la directiva, en su control y supervisión general y, eventualmente, en su destitución y sanción. La asamblea es la instancia llamada a supervisar el ejercicio de la autoridad comunal, su control puede ser “social” por medio de instrumentos como la crítica implícita, pero puede también llegar a ser explícita mediante la convocatoria a la directiva para rendir cuentas al conjunto de la comunidad si se estima que ha faltado al deber frente al colectivo. Las comunidades tienen asambleas ordinarias y extraordinarias. Las primeras corresponden a los mínimos establecidos del funcionamiento regular y su número varía dependiendo de las prácticas y costumbres entre una asamblea al año, hasta asambleas programadas mensualmente. Las asambleas extraordinarias se convocan cada vez que se considera necesario reunir al colectivo por un tema de decisión urgente o contencioso. La composición de las asambleas, en principio la reunión de todos los comuneros activos, puede también realizarse con representantes, en particular en las comunidades más numerosas, donde se realizan asambleas de delegados. Algunas comunidades desarrollan también asambleas parciales, de sector o anexo.

La autoridad de la asamblea se concede a la directiva comunal en función al proceso electoral, sustentado en buena parte en el prestigio y actuación del comité electoral, y en particular en la participación mayoritaria reconocida de los comuneros. Los procesos electorales dependen en gran medida del tamaño de la comunidad, de su grado de organización y de la existencia de temas contenciosos o intereses en disputa. En comunidades pequeñas, se espera que la mayor parte de los comuneros ocupe en algún momento la función de dirigente comunal y, eventualmente, los cargos son predeterminados en asambleas, antes de las elecciones, y responden a la posición y edad de los comuneros. En comunidades mayores, solo un número limitado de comuneros accederá a los cargos dirigenciales. En estos casos, la selección dependerá de otros factores. En comunidades sin disputas internas, el

colectivo presiona a los comuneros de prestigio y posición para que ocupen los cargos y las directivas pueden llegar a ser elegidas en procesos de lista única. En cambio, en comunidades con intereses diferenciados o temas contenciosos, las dirigencias suelen ser disputadas por grupos de interés en procesos electorales que pueden llegar, incluso, a ser impugnados judicialmente.

El tercer componente de la legitimidad de la directiva es el respeto y ejercicio funcional de defensa de los intereses y en particular del territorio y propiedad comunales: si se espera que las directivas respeten y cumplan las leyes nacionales, el estatuto comunal y los usos y costumbres de la comunidad, la piedra de toque es la defensa de la integridad comunal. La “defensa de la comunidad” proporciona el criterio definitivo de valoración de la adecuada gestión comunal y lo que en último término le concede legitimidad a la actuación de una directiva. Es de señalar, sin embargo, que no existen, propiamente, mecanismos formales para el control o exigencia de rendición de cuentas a las directivas comunales, a menos que sus propios estatutos lo contemplen, lo que en la práctica es muy poco frecuente. En suma: la legitimidad en el ejercicio comunal depende del buen ensamblaje del trinomio asamblea-elecciones-dirigencia.

Hacia afuera, la legitimidad depende de la validez de los registros y la observancia de los requisitos de ley, que se expresan en las últimas décadas en el adecuado registro público de las elecciones y las directivas comunales, es decir, en la inscripción y validez legal de las directivas en funciones⁸. La legitimidad de las directivas comunales frente al Estado depende de su inscripción en registros públicos, sin la cual su actuación frente a cualquier instancia formal puede ser considerada ilegítima. Existe, sin embargo, una legitimidad institucional más “amplia” que permite cierto reconocimiento de las dirigencias comunales a partir de la difusión pública de los resultados electorales comunales: las dirigencias pueden ser reconocidas y tratadas como interlocutoras sociales, siempre que el acto o proceso no implique la realización de procesos jurídicos o la firma de convenios o documentos oficiales.

La mayor parte de los marcadores y soportes distintivos de las dirigencias comunales residen en la conservación, custodia y disposición de una serie de instrumentos y documentos asociados al cargo y a sus funciones. En particular: 1) el control de las instalaciones y locales comunales (salones de reuniones, locales comunales, eventualmente edificios religiosos), que se expresa en el control de las llaves y el acceso a ellos; 2) el control y custodia de los libros y documentos comunales: libros de actas y cuentas, padrones comunales, títulos de reconocimiento

8 Actualmente, muchas directivas experimentan gran dificultad para la inscripción en registros públicos de las directivas comunales, fruto de la brecha jurídica existente entre las prácticas habituales de elección comunal y las exigencias de purismo de cumplimiento y registro que muchas veces exigen los funcionarios de Registros Públicos.

y documentos de registro legal de la comunidad⁹; y, 3) sellos y otros instrumentos que legitiman el registro o inscripción de documentos. Quizás, el principal marcador de la autoridad comunal es su posicionamiento en las diversas funciones y actos públicos en los que participa o se incluye la comunidad: el principal marcador de la autoridad comunal es su ubicación en actos y funciones públicas, en asambleas y reuniones, en visitas y gestiones ante autoridades estatales y terceros. En todos estos actos, las autoridades comunales visten sus mejores ropas, sus mejores ponchos y sombreros. Esto no los diferencia particularmente de cualquier otro ciudadano o comunero, pero sumado a su posición de centralidad, contribuye a su identificación como autoridad. Solo en algunas partes del Perú –como en Puno, Abancay o Huancavelica–, los dirigentes comunales portan algunos distintivos como varas, fajas, chalecos o sombreros para mostrar su función. En algunas otras zonas, las autoridades utilizan algunos complementos marcadores en ocasión de alguna función ritual particular, como flores que adornan sus sombreros, ponchos coloridos u otros ornamentos.

Las directivas comunales tienen un conjunto de funciones determinadas tanto por la ley sobre comunidades, como por sus propias tradiciones y arreglos locales. Para simplicidad explicativa, diferenciamos entre funciones de gobierno y funciones de representación. Entre las primeras se cuentan un conjunto de cinco grandes conjuntos de funciones: 1) Manejo, control y gestión de los recursos comunales, que implican tanto la defensa y administración de la tierra comunal (asignación, supervisión, eventualmente asignación de tierras, temas de herencia, sucesión, reparto, eventualmente transferencias a terceros), la gestión y manejo del agua (administración del recurso, turnos, labores de mantenimiento) y otros bienes, como bosques, minas, tiendas, vehículos, ganado, etc.; 2) resolución de conflictos y disputas internas, administración de justicia comunitaria, asignación de responsabilidades, establecimiento de penalidades y castigos, etc.; 3) organización y convocatoria a trabajos comunitarios, administración de la mano de obra comunal para mantenimiento o construcción de infraestructura de uso colectivo o para acciones de desarrollo; 4) desarrollo de actividades regulares de funcionamiento comunal: asambleas, reuniones, atención a problemas de comuneros, convocatoria a elecciones, etc. y 5) participación y organización de algunas funciones rituales dependientes de la directiva comunal: desde rituales y ceremonias de siembra, cosecha, marcación de ganado, limpia de acequias o caminos, celebración de fiestas calendáricas (día de la madre, fiestas patrias, año nuevo), aniversarios comunales y en algunos casos fiestas patronales.

Las funciones hacia el exterior incluyen la representación formal e informal de la comunidad frente a las distintas instancias del Estado, frente

9 Algunas comunidades disponen de archivos voluminosos que contienen tanto libros históricos como series de libros de actas, mapas y otros documentos. Algunas pocas comunidades tienen incluso digitalizada una parte de sus registros y documentos.

a otras comunidades (sobre todo las vecinas y colindantes) y frente a terceros. Estas funciones incluyen la realización de todo tipo de trámites, negociaciones y establecimiento de acuerdos, pero también, y sobre todo, la intermediación entre el exterior y los comuneros. La comunidad es habitualmente intermediaria para proyectos de desarrollo, de inversión o servicios sociales que impliquen la participación de sus integrantes o la afectación o transformación de su propiedad-territorio.

Las directivas comunales desarrollan sus funciones de manea regular e ininterrumpidamente a lo largo de su mandato. Las directivas encarnan y visibilizan la comunidad tanto representándola como movilizándola. La junta directiva funciona en dos instancias, una ejecutiva y otra consultiva o ampliada. La primera se compone por las tres o cuatro personas que ocupan los cargos principales (presidente, secretario y tesorero, en muchas zonas también el fiscal). Es en este pequeño grupo que recae la mayor parte de las acciones de la directiva: la atención regular a comuneros, la solución de pequeñas disputas y conflictos, la convocatoria a reuniones y su moderación, la realización de gestiones, la firma de documentos formales y muchas otras. Está a su cargo la administración de los bienes comunales, el control de sus recursos y la administración de los libros y archivos de la comunidad. A este núcleo ejecutivo se le suma el resto de integrantes de la directiva que, a su vez, se hacen cargo de dos tipos de funciones: 1) una tarea especializada –que normalmente es nominada en la junta– que se responsabiliza de un aspecto de las actividades comunales (defensa, riego, cultura, deportes, mujer, juventud, comunicaciones, archivos, etc.¹⁰); 2) una tarea colectiva a manera de instancia consultiva y operativa ampliada que conecta y amplía la capacidad de acción de la directiva con la comunidad.

Además del cumplimiento de sus funciones habituales, las directivas tienen la capacidad de movilizar a la población para distintas acciones colectivas: desde la coordinación para faenas y trabajos o la recaudación de recursos, hasta impulsarla para la defensa territorial, la presión social para apoyar gestiones o la protesta en ocasión de un conflicto. Esta movilización depende de la generación de consensos, de la capacidad de coerción de la directiva para conseguir el consentimiento o para obligar al conjunto a la acción colectiva. Ello dependerá del prestigio, legitimidad y liderazgo de la junta directiva y, eventualmente, de la historia comunal. En esta tarea, las rondas campesinas tienen mayor capacidad de ejercicio de la coerción que las directivas comunales. En buena parte del país, estas complementan la labor de las directivas comunales y contribuyen a hacer cumplir los acuerdos mayoritarios.

10 En muchas zonas, las dirigencias comunales tienen vocalías o secretarías específicas asignadas con funciones especializadas. El desarrollo de actividades correspondientes dependerá del conjunto de actividades y funciones que efectivamente desarrolle la comunidad. En muchas de ellas, las designaciones son solo nominativas.

Desde que las comunidades campesinas fueron asociadas al régimen general de instituciones, y se levantaron las condiciones de tutela estatal, las comunidades requieren de los mismos requisitos formales que cualquier asociación privada. Ello ha levantado la valla de exigencias formales para el funcionamiento comunal en todo lo que implica su registro público en la SUNARP: desde la inscripción de las juntas directivas hasta cualquier contrato que implique movilización de fondos o venta formal de productos. Ello ha ocasionado una serie de exigencias de formalización de las actividades comunales –que recaen en la directiva– desde el registro más formalizado de las actas, la legalización de padrones, la inscripción en registros públicos de estatutos comunales –que muchas comunidades no utilizaban–, entre otras. Esto obliga, en muchos casos, a la contratación de abogados y especialistas, dejando muchas veces a las comunidades que no los emplean en un estado de “informalidad” frente al Estado. En cualquier caso, las dos últimas décadas, la formalización de las acciones y actuaciones es una exigencia imprescindible para las juntas directivas comunales.

Las directivas comunales gestionan y disponen del conjunto de bienes comunales. El principal bien que detenta la comunidad es la propiedad de la tierra, de la que se deducen una serie de otros bienes sobre los que se dispone por uso y proximidad: agua, bosques, recursos naturales, pastos, paisajes, restos arqueológicos, minas y canteras y otros. Los comuneros utilizan y aprovechan esos bienes de maneras distintas; en algunos casos en beneficio familiar y en otros de manera colectiva: el primer uso es controlado y eventualmente regulado por la dirigencia, el segundo es habitualmente administrado y gestionado por esta o por algún comité bajo su control. Aunque normalmente la comunidad es propietaria solo de la tierra, ya que los demás bienes son propiedad de la nación, los administra como usufructuaria en calidad de pseudopropiedad (*cf.* Testart 1990).

Los ingresos monetarios de la comunidad consisten en las rentas que puedan generar los recursos administrados de manera colectiva, los recursos recibidos por pastaje y alquiler de tierras a comuneros, los derechos recibidos por certificados de posesión y otros trámites internos, las multas aplicadas y, eventualmente, derechos de servidumbre recibidos del Estado o de terceros. En las últimas décadas, muchas comunidades han visto ampliados los rubros de ingresos comunales de nuevas fuentes, desde bosques de los que se puede vender madera, hasta convenios y acuerdos con empresas mineras o el Estado, con los que se pueden sostener acuerdos de cuotas laborales. Todos estos nuevos recursos son también administrados por las directivas. Ello implica, muchas veces, el ejercicio de nuevas funciones como, por ejemplo, actividades de conservación del medio ambiente, asociadas a proyectos turísticos o la administración de redes sociales para comunicar las actividades comunales y como medios de comunicación, información y denuncia.

Salvo casos excepcionales, el trabajo de la directiva comunal es *ad honorem* y, en cambio, requiere en muchos casos de gran inversión de tiempo y esfuerzo.

Las comunidades con más recursos e ingresos suelen asignar dietas a sus directivos en compensación por el tiempo dedicado a los asuntos comunales. Es por ello que hay mucha resistencia a ocupar cargos comunales, pues ello puede restar mucho tiempo a las actividades o prioridades familiares, además de que, eventualmente, significa también un costo económico.

Para el desarrollo de sus funciones, las directivas comunales disponen habitualmente de una serie de pequeños ingresos generados por servicios o pagos que reciben las comunidades: cuotas por pago de documentos o certificados de posesión, uso de pastos, alquiler de zonas o parcelas y otros. Con ellos solventan pasajes, refrigerios y pago de trámites. En algunas comunidades, se dispone además de otros recursos regulares mayores provenientes de otras fuentes como alquiler de vehículos, pequeñas tiendas, empresas comunales (artesanías, minas, grifos, atracciones turísticas, ventas de madera, piscigranjas) o recepción de fondos de fundaciones o servidumbres. En estos casos, las directivas contratan también empleados y funcionarios que se suman a las acciones de las directivas comunales.

Aunque hay un conjunto creciente de comunidades en el país que movilizan y regentan importantes recursos económicos, la economía colectiva de la mayor parte de las directivas en el país es deficitaria de fondos de funcionamiento que se suplen con el tiempo, esfuerzo y recursos de los propios dirigentes, cuyo único beneficio es cierto favorecimiento en la resolución de disputas comunales, así como la preferencia y preeminencia en el caso de la ejecución de programas y proyectos que se desarrollen en la comunidad, cuando los hay.

Independientemente de los recursos que se manejen, la única instancia de control sobre los recursos manejados por las directivas es la asamblea comunal. En la práctica, y dada la complejidad de los recursos que se pueden llegar a manejar, no existen propiamente mecanismos de control que garanticen transparencia al interior de las comunidades en lo que respecta al manejo de los recursos por parte de las directivas. No existen instancias, procedimientos, exigencias ni mecanismos para una rendición ordenada de cuentas. Aunque en la mayor parte de los casos, dada la escasa cantidad de recursos y la honradez de los propios dirigentes, no es necesario un mayor control. Existen casos en los que la ausencia de instrumentos de regulación propicia una gran informalidad en el uso y la disposición de los recursos, poca claridad en la forma como se manejan y distribuyen, lo cual da lugar a no pocos casos de ilegalidad y corrupción. Es particularmente el caso del manejo de transferencias de tierras comunales en comunidades en zonas de expansión urbana, en el que no hay claridad sobre el destino de los importantes recursos recibidos.

Las directivas comunales tienen una serie diversa de interlocutores regulares, internos y externos. Los principales son los propios integrantes de la comunidad, tanto los comuneros calificados inscritos en el padrón y formalmente miembros de la comunidad en sus múltiples categorías, como todos aquellos que guardan algún derecho o reivindicación de pertenencia: migrantes residentes, hijos o nietos de

comuneros, comuneros asimilados, residentes no comuneros en la comunidad y otros. Su vinculación con todos estos es a título individual o familiar, pero también por la intermediación de distintos grupos de interés o facciones definidos por sector de residencia o trabajo, principal actividad económica, posición política, identificación religiosa u otros factores. La directiva comunal debe generar equilibrios y atender demandas y exigencias diversas de sus propios integrantes que no siempre tienen intereses completamente compartidos o que no siempre privilegian el interés común. En segunda instancia, las directivas se relacionan con múltiples organizaciones con las que comparte el espacio local. Muchas de ellas son, a su vez, parte de la comunidad, aunque cuentan con sus propias directivas; todas ellas también integradas por comuneros, en cuyo caso, existen habitualmente canales relativamente institucionalizados de interrelación. La relación con otras organizaciones no comunales es más bien operativa, dependiendo de los intereses que puedan compartir o las acciones que requieran la participación de la comunidad.

Hacia el exterior, la dirigencia comunal tiene también múltiples interlocutores entre los que se cuentan, en primer lugar, las comunidades vecinas, con las que se mantienen relaciones de cooperación y conflicto, históricamente definidos. Luego está la relación con las distintas autoridades políticas a distintos niveles: desde autoridades municipales y regionales, hasta funcionarios estatales de los sectores y ministerios. Entre el conjunto de estas relaciones es particularmente importante el vínculo que se establece con el municipio distrital y la municipalidad delegada local –de haberla–, con las cuales se negocia o disputa el uso del territorio y la asignación de presupuestos y proyectos. De los municipios dependen, en primera instancia, los recursos de inversión de obras para servicios o desarrollo local, por lo que son, en principio, su principal interlocutor externo. Las relaciones con otras instancias del Estado competen a proyectos y obras sectoriales y, sobre todo, a reivindicaciones por obras mayores, además de temas administrativos y judiciales.

Y, finalmente, hay una amplia gama de “terceros” con los que las comunidades establecen diferentes tipos de vínculos o con los que establecen situaciones de conflicto permanente. En primer lugar, se cuentan las empresas que desarrollan proyectos productivos en territorios comunales (mineras, petroleras, empresas de turismo) con las que se establecen convenios de trabajo o proyectos de desarrollo, pero, las más de las veces, disputas por uso de recursos, contaminación o incumplimiento de acuerdos, lo que explica la continuidad de los conflictos socioambientales con participación comunal a lo largo del último cuarto de siglo¹¹. Hay también múltiples interrelaciones con distintos agentes promotores de proyectos de desarrollo orientados a las comunidades, o mayormente a las familias integrantes que sostienen diversos grados de involucramiento y participación de

11 El archivo de reportes de conflictos sociales de la defensoría del pueblo da cuenta de la continuidad de conflictos “socioambientales” a nivel nacional que involucran comunidades desde hace más de dos décadas (https://www.defensoria.gob.pe/categorias_de_documentos/reportes/).

las dirigencias. No olvidamos los distintos vínculos gremiales sostenidos a nivel de federaciones regionales o provinciales, e incluso nacionales, de las que muchas comunidades –a través de sus dirigentes– se reconocen como “bases” o afiliadas y a las que se adhieren episódicamente en ocasión de reivindicaciones compartidas.

Las directivas comunales se sustentan sobre tres conjuntos de principios fundantes que legitiman la institución: 1) la supremacía de la asamblea comunal y su condición de instancia máxima de gobierno y poder comunales, 2) la igualdad entre los comuneros expresada en los mismos derechos y obligaciones para todos¹² y 3) el reconocimiento de la comunidad por el Estado como garante de legitimidad de la existencia del colectivo comunal propietario de la tierra y el respeto de las normas de parte de la comunidad. Aunque son enunciados y discursos legitimadores muy aproximados a la práctica, son ante todo principios rectores que funcionan independientemente de su exacto cumplimiento. Si la asamblea comunal es reconocida como la máxima instancia de poder comunal, las directivas disponen de un amplio margen de actuación y maniobra, siempre que no vulneren las exigencias de respeto a la integridad comunal, por lo que en la práctica, la asamblea es un recurso de respaldo y que interviene poco en el accionar de la directiva. La igualdad de los comuneros es un principio fundamental, pero no hay que imaginar las comunidades como integradas por familias o individuos absolutamente iguales, ya que hay importantes diferencias en acceso a recursos y poder entre familias, y, por ello, derechos y obligaciones –las mismas para todos– no se ejercen equitativamente. Finalmente, aunque la comunidad es reconocida por el Estado y se aviene a sus leyes, es frecuente la anteposición de los derechos comunales y la interpretación de leyes nacionales a favor de la comunidad.

La legitimidad de las dirigencias comunales se sustenta, de un lado, en la identificación con la comunidad y, del otro, del discurso de igualdad de derechos y obligaciones de todos los comuneros. La identificación incluye la dirigencia, el colectivo de comuneros y el territorio comunal, unidos indisolublemente por la historia de la lucha por la defensa de la tierra, con un punto de partida en el reconocimiento comunal, identificado como un hito en la relación con el Estado, pero entendido en el marco de un continuum mayor, que presume la existencia inmemorial de la colectividad. La identificación incorpora una serie de sucesos históricos que incluyen la lucha por el reconocimiento, pero también episodios posteriores de defensa de la tierra en épocas de la reforma agraria, e incluso posteriores, que constituyen un nosotros a partir del binomio comuneros-territorio del que la dirigencia es la cara visible hacia adentro y hacia afuera. Sobre esta

12 La igualdad de derechos y obligaciones puede verse alterada por el reconocimiento implícito o explícito de distintas categorías de comuneros que determinan, a su vez, paquetes de derechos diferenciados, por ejemplo, para mujeres viudas o embarazadas, para jóvenes o estudiantes, para comuneros jubilados o residentes, pero también para comuneros antiguos o asimilados, entre otras categorías posibles.

identificación, el conjunto de comuneros asume, de un lado, el discurso de la igualdad de derechos y obligaciones, iguales para todos, y del otro, que la junta directiva está integrada por comuneros que cumplen un “servicio” rotativo de reciprocidad con el colectivo. Ocupar un cargo es más una de las obligaciones antes que un privilegio o un cargo de reconocimiento: la dirigencia existe para “servir” a la comunidad. A esta presunción se asocia además la autonomía del gobierno comunal frente a terceros: la directiva solo tiene que responder ante el conjunto del colectivo de comuneros, ante la asamblea comunal, de donde emana su poder.

El sistema de gobierno municipal

Puede parecer extraño y hasta paradójico considerar “comunal” una estructura de gobierno municipal. La lógica de lo comunal se ha entendido muchas veces como opuesta y enfrentada al poder de los “mistis”, asociados a las instituciones del Estado, la gobernación, el aparato judicial y los municipios. Y, sin embargo, corresponde a la situación actual de muchas comunidades, tanto por los procesos de distritalización como por el proceso de copamiento de los municipios distritales rurales por alcalde de origen campesino e indígena (Diez 2003, Huber 2008). Desde hace al menos tres décadas, muchas comunidades campesinas y poblaciones rurales vienen presionando y logrando la “distritalización”, constituyéndose como centros poblados rurales. Ello implica una serie de arreglos intercomunales para lograr el número mínimo de población necesaria, pero, sobre todo, la instauración de nuevas autoridades como el alcalde delegado, elegido bajo supervisión de los sistemas electorales nacionales y con una serie de funciones de gobierno municipal. Estos centros poblados se suman al conjunto de distritos en los cuales los candidatos ganadores son descendientes de campesinos, por lo menos desde hace dos décadas. Adicionalmente, sabemos que hay un número importante de comunidades-distrito, aquellas en las que la capital comunal coincide con el territorio y sede de una comunidad campesina, lo que muchas veces constituye un escenario político particular.

En la mayor parte de estos casos, nos encontramos ante municipios “rurales” por lo general alejados, con poca población y, sobre todo, sin los recursos o el personal para desempeñarse como un municipio urbano. Son estos municipios los que creemos que constituyen una dimensión “nueva” del gobierno comunal contemporáneo, que implica de un lado la incorporación de algunas características de las juntas comunales, así como una serie de reacomodos y nuevas funciones. Este gobierno comunal-municipal se ajusta medianamente a los lineamientos formales de los gobiernos municipales, pero adaptándolos a las necesidades y prácticas de las poblaciones locales, introduciendo también una serie de prácticas y lógicas que provienen de las lógicas colectivas y las instituciones de las comunidades campesinas que lo integran y cuyos “hijos” los gobiernan.

Aunque no es frecuente analizar los municipios en los estudios de comunidad, sí lo es en los análisis sobre poder local, en los que es forzoso mencionar al municipio como agente en las determinaciones, proyectos y conflictos suscitados en diversos escenarios rurales como lo prueban los trabajos de Quintin (1994), Vargas (1996) y Diez (1997) y algunos balances de los seminarios del Sepia (Diez 1999, Urrutia 2002, Remy 2004). Un balance sobre poder en municipios desarrollaba el tema a partir de tres entradas: el espacio de poder municipal, la tensión campo-ciudad y la articulación política generada por el municipio (Diez 2007). Procuraremos aquí un desarrollo breve de los estudios en perspectiva del gobierno y del poder ejercido desde los municipios sobre las comunidades en los ámbitos rurales.

Hace medio siglo, los estudios sobre poder local enfatizaban la intermediación del municipio misti de los ámbitos rurales hacia el Estado (Cotler 1969, Fuenzalida 1976), aunque ya se registraba una combinación de dinámicas municipales y comunales en algunos espacios, como en el valle del Mantaro (Alberti y Sánchez 1974). Hacia la década del noventa, era evidente el reemplazo del poder misti por la población emergente, muchas veces proveniente de los espacios rurales, hijos de campesinos con estudios técnicos y universitarios que ocupaban los municipios distritales y disputaban los provinciales a las antiguas élites en espacios como Ayacucho, Puno y Cusco (Degregori, Coronel y Del Pino 1998, Diez 2003, Hernández 2016). Los nuevos alcaldes –incluso indígenas– tanto reproducen formas tradicionales y clientelistas de autoridad, como ensayan nuevas formas de gobierno e inclusión, incorporando formas participativas o comunales en una gestión para las que disponen de mayores recursos (Anderson 2001, Motte 2003, Muñoz 2005, Huber 2008). Ello viene de la mano con los procesos de distritalización de las comunidades y con la urbanización de estas (Caballero 1992, Degregori 1998) que generaban la absorción de algunas comunidades por el crecimiento urbano como en Huancayo, Lima o Cusco (Soto 1993, Gutiérrez 1992, Ortega 2021). En todo caso, se origina una serie de nuevos procesos que combinan tanto la gestión municipal con la comunal como los mecanismos de decisión comunales con los procesos electorales, lo que produce múltiples sinergias entre lo rural y lo urbano, lo comunal y lo municipal (Barriga 1991, Torres 2005, Remy 2004, Etesse 2012, Barrio de Mendoza 2012, Flórez 2012, Quiñones 2012). Si estas interrelaciones muestran cierta proyección de las lógicas comunales sobre las municipales, la institucionalización de los procesos de participación ciudadana –por más limitados que sean estos– implican una lógica de proyección de las reglas municipales hacia las comunidades y otras organizaciones, integrando de alguna manera la institucionalidad comunal en los procesos de planeamiento y de asignación de presupuestos (Landa 2004, Remy 2005, Pineda 2005, Llosa 2005, Castillo y Urrutia 2007, Diez 2009). Por su parte, el análisis de procesos vinculados a dilemas y tensiones en el poder local municipal contribuyen a una mirada sobre

las lógicas internas del gobierno de los municipios como la revocatoria de las autoridades municipales: es el caso de los procesos de revocatoria (Degregori, Coronel y Del Pino 1998, Wiener 2004, Remy 2004), pero, sobre todo, los conflictos sociales originados desde la organización de los ámbitos municipales como los casos de Ilave y Tilali, en Puno (Degregori 2004, Pajuelo 2005 a y b, ONPE 2006).

A partir de este conjunto de trabajos y alguna experiencia etnográfica, desarrollamos algunos componentes y características del gobierno no municipal-comunal.

Los municipios delegados tienen su origen de largo plazo en los cabildos coloniales, establecidos desde los primeros años de la colonia. Convertidos en municipios republicanos, modificarían su estructura de cargos hasta llegar a su forma actual. Es de señalar que tienen propiamente el mismo origen que los varayoqs, con la diferencia de que los municipios se constituyeron en autoridades regidas por el Estado, en tanto que los varayoqs fueron autoridades conservadas por la costumbre y vinculadas durante el siglo XIX y principios del XX con las autoridades políticas. Así, los municipios rurales (distritales) tienen el mismo origen que cualquier otro municipio, algunos son muy antiguos, creados en el siglo XIX y otros se han ido creando posteriormente por segregación de otros municipios. En muchas comunidades-distrito, el reconocimiento de la comunidad indígena/campesina puede y suele ser posterior al municipio. Los municipios de centros poblados tienen su origen cercano en las “municipalidades delegadas” creadas por las municipalidades provinciales, con un alcalde designado. Posteriormente, mediante modificación de la ley general de municipalidades, se establecen las municipalidades de centro poblado menor con una serie de funciones delegadas por las municipalidades provinciales, por cuya iniciativa se crean asignándoles jurisdicción, organización, recursos y atribuciones administrativas y económico-tributarias. Sin embargo, este nivel de gobierno no forma parte de la estructura del Estado que solo reconoce municipalidades provinciales y distritales. Es de señalar que las actuales municipales conservan la estructura y mecanismos de acceso establecidos para los municipios en el primer gobierno de Fernando Belaúnde que restituyó el acceso electoral a los municipios. Interrumpido por el gobierno militar, las elecciones municipales se restituyen desde la década del 80 y se llevan a cabo ininterrumpidamente desde entonces (con excepción de las zonas en las que no se realizaron en algunos años durante el conflicto armado).

Los municipios rurales cuentan con un alcalde, eventualmente con un teniente alcalde y un número variable de regidores, entre 6 y 10. Los municipios de centro poblado menor cuentan con un alcalde y cinco regidores. En ambos casos, se accede a los cargos mediante elecciones reguladas por los organismos

electorales del Estado (ONPE). Cualquier ciudadano, varón o mujer, puede acceder a los cargos; la duración del cargo es de cuatro años.

Los municipios funcionan alrededor de la gestión de sus alcaldes y, eventualmente, de sus tenientes alcaldes, apoyados por una serie de funcionarios estables o contratados por los municipios, quienes se encargan de facilitar las funciones regulares de este: desarrolla gestiones, decide, coordina, aprueba; detenta lo que se conoce como “voluntad política”, la capacidad de tomar las decisiones finales. El concejo municipal que lo acompaña tiene, por lo general, una función más consultiva y, aunque puede tener un funcionamiento regular, reuniéndose con cierta frecuencia, tiene un peso menor en las decisiones. Los alcaldes acceden al cargo mediante elecciones realizadas cada cuatro años, comúnmente tras haberlo intentado una o dos veces en elecciones anteriores. Aunque en principio cualquier ciudadano puede ser elegido alcalde, se trata de personas que detentan cierta notoriedad local: profesionales, dirigentes, comerciantes, gente reconocida y a la que se le atribuye cierto nivel de influencia o la posibilidad de ejercerla en el futuro. Los candidatos a alcaldes, además de movilizar su parentela y sus paisanos, deben bajar a las bases, hacer promesas de obras y establecer acuerdos; asimismo, deben construirse cierto prestigio, eventualmente participando en otras funciones de gobierno (en algunos casos la presidencia comunal, pero más frecuentemente, el auspicio y la participación en fiestas patronales).

Además de la legislación municipal, la legitimidad de municipio rural se sustenta en una serie de otros elementos complementarios, por lo general informales, establecidos por costumbre y por la práctica culturalmente determinada del ejercicio de la autoridad local. En términos políticos, se espera que el alcalde gestione o conceda obras bajo lógicas de reparto de recursos y que atienda al conjunto de sectores del municipio; se espera de él una función redistributiva. También se espera que interponga gestiones para conseguir más recursos –para más obras– en el entendido de que los recursos municipales son siempre limitados en función a las necesidades de la población. Un tercer elemento de legitimidad es la debida atención a la población, recibirla, escucharla y, en la medida de lo posible, atender sus demandas contribuye a la legitimidad del alcalde. En suma, redistribución de recursos y cercanía son centrales en la popularidad y seguridad de la autoridad en el cargo.

Por otro lado, los municipios están también sujetos a instancias de supervisión y control, la Contraloría de la República puede controlar el desarrollo de sus funciones y el manejo del presupuesto; y en el caso de los municipios delegados, también la municipalidad provincial. A diferencia de los otros dos tipos de cargos, para las autoridades municipales sí existen instancias, procedimientos y mecanismos formales de supervisión y control. Aunque no son fácilmente activables, pueden serlo en caso de descontento de la población o de faltas que puedan ser aprovechadas por adversarios políticos de la autoridad (alcaldes,

candidatos perdedores de las elecciones, eventualmente el propio teniente alcalde) para interponer denuncias que eventualmente puedan desencadenar procesos de revocatoria contemplados por la ley. El otro mecanismo de control compete a la opinión pública, expresada verbalmente y, en algunos casos, en medios periodísticos locales, generalmente emisoras radiales, muchas veces también bajo control de sus adversarios políticos. En todo caso, cuanto más pequeña es la municipalidad, la opinión de la población es tanto más importante.

Los alcaldes tienen como principales marcadores de posición el uso de vestimenta formal en las ceremonias y funciones oficiales, compuesta por lo general de un traje y zapatos que se cambian por vestimenta de trabajo, casaca y botas en ocasión de las visitas a bases o inauguraciones. En ocasiones, puede también llevar casaca o chaleco con distintivo de la municipalidad. Al igual que otras autoridades, su posición central en actos públicos es también un marcador de su cargo, puesto que siempre ocupa lugares de privilegio en cualquier tipo de función o acto público. De otro lado, uno de sus más importantes atributos de autoridad es la ocupación de la oficina del alcalde que, de acuerdo con el tamaño de la jurisdicción y de la municipalidad, puede ser exclusiva o privada y precedida en el acceso por una secretaria. Habitualmente, se ubica en el local municipal (palacio municipal en los municipios más grandes) y suele componerse de una silla principal detrás del escritorio del alcalde, en un espacio en el que hay otras sillas para los visitantes. Sobre el escritorio puede haber un gafete con el nombre del alcalde y, eventualmente, alguna bandera u otro distintivo. Cuanto más importante es el alcalde y más grande el municipio, el acceso a la autoridad es más restringido y marcado por una distancia cuasi ritual disfrazada bajo intermediación funcional.

Los municipios son la primera instancia de gobierno estatal y se encargan de funciones registrales, autorizaciones de funcionamiento y supervisión de locales y negocios. También se encargan de funciones de limpieza, ornato y recojo de residuos. Eventualmente, se ocupan de proveer servicios como agua y saneamiento y recojo de residuos sólidos. Asimismo, están encargados de la planificación del desarrollo, la gestión de proyectos y la asignación de presupuestos de obras, además de una serie de funciones de administración y control local. Por lo general, los municipios distritales convocan a las organizaciones sociales para la elaboración de planes de desarrollo y asignación de presupuestos. Las municipalidades de centros poblados, que tienen por lo general menos recursos, desarrollan una serie más limitada de funciones, de gestión registral y pequeñas coordinaciones y obras locales.

En todos los casos, los alcaldes ejercen una función de representación y de intermediación con instancias superiores del Estado dentro del gobierno municipal, regional y nacional. En cambio, no tienen funciones judiciales ni de resolución de conflictos, tareas que recaen en otras instancias del aparato estatal, en jueces de paz o juzgados de primera instancia. Eventualmente, sí llegan, en algunos casos

—con la instauración de serenazgos o alianza con rondas campesinas—, a ejercer indirectamente funciones de control público.

En la práctica, los municipios ejercen una serie de funciones administrativas municipales de registro, supervisión y control, pero también una serie de funciones de gestión de proyectos, habilitación de obras, de desarrollo de infraestructura y, eventualmente, de promoción del desarrollo económico local. Muchas de las obras de infraestructura responden en efecto a pequeñas edificaciones productivas o comerciales, mejora de vías de comunicación, pero, sobre todo, obras de mejoramiento y ornato urbano, plazas públicas, esculturas que están al alcance de sus presupuestos y que generan cierto impacto simbólico. Las municipalidades que disponen de recursos suficientes, vía canon, por ejemplo, se constituyen también en fuentes importantes de empleo local para pequeñas tareas que, por lo general, requieren de personal no calificado. Es de señalar que es frecuente que muchas obras queden inconclusas o pendientes por falta de presupuesto, malversación, mala elección de contratistas y otras causas. El cargo municipal ejerce en último término funciones jurisdiccionales.

Los municipios cuentan con un presupuesto asignado por el Estado. Cuando se trata de los municipios de centro poblado, este es asignado por el municipio provincial. En todos los casos, este presupuesto puede ser eventualmente ampliado a lo largo del año por solicitud y aprobación de obras o por modificaciones en las asignaciones presupuestales y por otros ingresos variables como canon de distinta procedencia. Adicionalmente, algunos municipios pueden generar pequeños ingresos propios por arbitrios, trámites, asignación de licencias, alquileres de bienes y locales, prestación de servicios, multas y otros (artículo 133 de la Ley 27972). En la mayor parte de los casos, estos ingresos autogenerados son pequeños y mucho menores que el presupuesto asignado por el Estado. El presupuesto tiene las limitaciones asignadas por el uso de recursos establecidos por el Estado, no pudiendo asignarse a fines distintos de lo establecido en el presupuesto municipal, so pena de malversación de fondos. Sin embargo, en la práctica hay una serie de compromisos y acuerdos internos que determinan el destino final del presupuesto municipal.

Los alcaldes tienen una serie de interlocutores internos y externos. Internamente, se relacionan con sus ciudadanos en múltiples escenarios y en el desempeño de sus funciones y también con la ciudadanía organizada en los procesos de planeamiento y asignación de presupuestos. Tienen también que vincularse con una serie de organizaciones existentes en su ámbito jurisdiccional. Entre estas, con las comunidades campesinas existentes en su espacio. Hacia afuera, se relaciona con los interlocutores y funcionarios del Estado, tanto en el ámbito municipal como regional y con los diversos sectores, la policía y el poder judicial. Se relaciona también con diversos agentes económicos y agentes privados que desarrollan actividades en el ámbito municipal.

La legitimidad de los municipios y sus autoridades se establece por la ley orgánica de municipalidades (Ley 27972) y sus modificatorias. En ella se establece su constitución, además de funciones, cargos, funcionamiento, recursos y una serie de disposiciones. El primer sustento de las municipalidades es el cumplimiento de la ley, aunque en los ámbitos rurales se sobreentiende que una serie de funciones municipales no pueden ser desarrolladas por las condiciones de funcionamiento y los limitados recursos de los que dispone. Se espera que sean utilizados apropiadamente y que se desarrollen con cierta regularidad las funciones que le corresponden. Adicionalmente, la aceptación de los resultados electorales es también uno de los elementos que da legitimidad a las autoridades.

Los municipios se sostienen administrativamente y se sostienen desde el discurso del gobierno democrático de las poblaciones: se asume que los alcaldes y sus regidores son los representantes legítimos para el autogobierno de las poblaciones en el marco de la estructura política del Estado. Son legítimos como parte de la estructura y en la medida del desarrollo de elecciones debidamente desarrolladas que determinan quién ocupa la responsabilidad municipal. Esta legitimidad representativa es refrendada por el ejercicio participativo del gobierno, con procedimientos también pautados por ley. Adicionalmente, los municipios y su legitimidad también se sostienen sobre el discurso del desarrollo: se espera que las autoridades contribuyan sostenidamente a un cambio para mejorar las condiciones de vida de la población.

Hacia una mirada de balance

El desarrollo de los tres repertorios de gobierno comunal muestra sus diferencias, así como una serie características comunes. En la tabla siguiente, un apretado resumen de los elementos característicos principales resume la comparación. Creemos que muestra suficientes distinciones entre los sistemas como para considerarlos modelos tipo. Su utilidad depende finalmente de la casuística y del análisis detallado de las autoridades en situación etnográfica e histórica, en el entendido de que existen interrelaciones múltiples entre los tres sistemas de autoridad.

Tabla comparativa entre sistemas de autoridad

	Autoridades Tradicionales	Dirigencias comunales	Autoridades Municipales
Orígenes históricos	Siglo XVII Cabildos coloniales Cofradías	Siglos XIX-XX Personeros Asambleas	Siglo XVI Cabildos coloniales Municipios republicanos
Estructura y composición	7 a 14 cargos jerarquizados ejercidos en pareja Cargo anual	7 a 14 cargos, estructurados por función Grupo central ejecutivo 2 años	Cargo principal, más concejo y funcionarios 4 años
Fuentes de legitimidad y acceso	Costumbre, obligación, vigilancia social	Elecciones por listas de colores, autoorganizadas	Elecciones organizadas por el Estado Obras y comunicación Control formal
Soportes materiales	Vara de autoridad, ropa tradicional ritual	Local comunal, documentos comunales	Vestimenta formal, control del local municipal
Funciones	Rituales, territoriales, representación	Manejo recursos comunales Resolución de conflictos Trabajos y asambleas	Gobierno local, funciones registrales, representación formal ante el Estado
Funcionamientos y alcances	Calendárico	Regular y movilización Necesidad de registros públicos	Permanente, desarrollo de obras, funciones jurisdiccionales
Recursos y fuentes de financiamiento	Autofinanciada Alimentos, trago	Autofinanciada Uso de bienes comunales Pequeños ingresos comunales Proyectos y servidumbres	Presupuesto nacional Ingresos propios
Principales interlocutores	Comuneros	Comuneros, sectores y facciones Interlocutores externos	Población del distrito Organismos del Estado
Principios ordenadores	Respeto, razón, formación de la persona moral	Autogobierno Supremacía de la asamblea, igualdad entre comuneros, reconocimiento estatal	Ley orgánica de municipalidades y resultados electorales
Discursos legitimadores	Tradicición, costumbre	Defensa de la tierra e intereses colectivos	Gobierno democrático

Elaboración Propia; Fuente: desarrollo anterior.

Del conjunto de variables, creemos necesario destacar algunos elementos que permiten marcar clivajes y distinciones, pero también continuidades y semejanzas entre los sistemas de autoridad comunal.

Históricamente, tanto las autoridades municipales como los sistemas de varayoqs tienen su origen en el reacomodo de los cabildos coloniales en su tránsito hacia la República: los primeros reconocidos por el Estado como autoridades locales; los segundos dejados fuera de la estructura estatal, pero articulados por razones tributarias a las autoridades políticas. Las directivas comunales, en cambio, serán recién establecidas con el reconocimiento de las comunidades indígenas en el siglo XX.

Su composición es claramente diversa y responde a una lógica de función diferente. Quizás las diferencias más significativas sean que la autoridad de los varayoqs se ejerce en pareja, en tanto que los cargos comunales y municipales son personales y la distinción del alcalde como autoridad principal en el municipio, en tanto que alcaldes vara y dirigencias comunales son parte de un colectivo colegiado. La composición de cada grupo de autoridades corresponde también de sus funciones diferenciadas: más rituales en el caso de los varayoqs, de gestión de recursos colectivos y defensa en las comunidades y de gestión administrativa local estatal en las municipalidades. Ello reenvía, a su vez, a la existencia de distintos “colectivos” implicados en el gobierno de cada tipo de autoridad: los varayoqs gobiernan a un colectivo moral y culturalmente determinado que integra en una unidad a la población y al territorio que habitan; las directivas comunales responden a un conjunto delimitado de miembros a cuyo nombre administran y defienden un territorio y sus recursos, que detentan como propietarios; las autoridades municipales se deben a un conjunto de ciudadanos, establecido por el registro de su residencia y administran una jurisdicción territorial por mandato legal.

Sus funciones son también distintas: rituales e integradoras en el primer caso, asociadas a ciclos de producción y reproducción del mundo natural y social; de gestión y aprovechamiento de recursos de manera familiar y colectiva y de autogobierno en el caso de las comunidades; y de gestión y jurisdicción política y económica territorial en el caso de los municipios. Los dos primeros, más asociados al autosostenimiento y al financiamiento de sus actividades con recursos familiares o pequeños fondos colectivos, en tanto que los municipios se sostienen por fondos presupuestales del Estado, así como por recursos autogenerados administrativamente. De ahí que las instancias e instrumentos de control sobre cada tipo de autoridad sea también diverso. Así, en el primer caso, es un control moral y culturalmente determinado; en el segundo, se responde al colectivo en asamblea; en el tercero, se debe responder al Estado y su legislación, y no solo al colectivo gobernado.

La legitimidad de cada forma de gobierno y sus discursos legitimadores son diversos. Los alcaldes vara se sostienen en el respeto a la tradición y al ritual,

se sustentan en una estructura jerárquica construida sobre el servicio, el respeto y los valores culturalmente determinados. Las directivas comunales responden a las lógicas de la igualdad entre comuneros, detentores de los mismos derechos y obligaciones y a la autoridad emanada de un lado del colectivo (la asamblea) y el reconocimiento estatal del grupo y su territorio y, por supuesto, de sus acciones de defensa de la tierra. Los municipios responden a las lógicas del ordenamiento y gobierno del Estado, responden a las lógicas del Estado de derecho y los principios democráticos de gobierno.

Cargos, funciones y bases de legitimidad tienen relación con los patrones de gobierno puestos en juego por las autoridades comunales, pero no se inscriben de manera simple en distinciones que establezcan disyuntivas entre clientelismo o democracia o autoritarismo y participación. De hecho, cada una de las tres formas de gobierno pone en práctica repertorios que pueden remitir a varias formas de ejercer el poder: todas pueden ser tanto democráticas como clientelistas, centralizadas o participativas, colectivas o personales. Así, clientelismo, jerarquía, faccionalismo, equilibrio o liderazgo se combinan en distintas proporciones en cada forma de gobierno colectivo y se activan o desactivan histórica y etnográficamente de acuerdo con ciclos de ejercicio del poder y de la autoridad que relevan de las historias regionales y locales antes que de las formas políticas de ejercicio de la autoridad.

Además, entre las tres formas de gobierno se generan relaciones de complementariedad, llegando a constituir instancias híbridas, pero también se producen tensiones y conflictos. En las asambleas comunales, suelen participar tanto las autoridades políticas como las autoridades tradicionales; así, presidentes de comunidad y alcaldes pueden trabajar juntos en la búsqueda de proyectos o recursos; igualmente, las autoridades tradicionales coordinan con los alcaldes en distritos turísticos, además de otras muchas circunstancias de coordinación. La relación de complementariedad es más frecuente entre las formas tradicionales y las comunales porque, por lo general, sus funciones no suelen interferir entre ellas y, por el contrario, suelen complementarse. En cambio, la relación entre comunidades y municipios es históricamente tensional, al punto que algunos trabajos la consideran constitutiva del poder comunal: Si las más de las veces el conflicto se resuelve mediante una separación de funciones (el campo para la comunidad y el espacio urbano para el municipio), el involucramiento de municipalidades en procesos y programas de desarrollo rural y el incremento de municipalidades de centros poblados en comunidades, fruto del proceso de urbanización, multiplica las ocasiones y probabilidades de cooperación entre ambas instancias.

Existen numerosos casos en el Perú en los que los tres regímenes de gobierno comunal coinciden en un mismo espacio, en ocasiones constituyendo entramados organizacionales y de poder distintos, incluso cuando atienden y responden al mismo contingente de población. También hay casos en los que los tres registros

coinciden en un mismo grupo de interés y se convierten en canales diferentes para establecer relaciones económicas o políticas con interlocutores externos. Creemos que mirar el gobierno comunal como resultado de la aplicación institucionalizada de una combinación de repertorios distintos, puede permitir un análisis más exhaustivo y antropológico de las comunidades campesinas en sus procesos de transformación.

BIBLIOGRAFÍA

- ABÉLÈS, Marc
1990 *Anthropologie de l'État*. Aris: Armand Colin.
- ABÉLÈS, Marc y Henri-Perre JEUDY (Eds.)
1997 *Anthopologie du politique*. Paris: Colin.
- ÁGREDA, Víctor y Claudia MENDIETA
2007 *Impacto de la titulación individual de tierras en comunidades campesinas de Pucyura-Cusco* (mimeo.). Lima.
- ANCO, V.
1947 *Los varayoc del distrito de Orurillo*. Cusco: Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco.
- ALBER, Erdmute
1999 *¿Migración o movilidad en Huayopampa? Nuevos temas y tendencias en la discusión sobre la comunidad campesina en los Andes*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- ALBERTI, Giorgio y Rodrigo SÁNCHEZ
1974 *Poder y conflicto social en el valle del Mantaro, 1900-1974* (Perú Problema 10). Lima: IEP.
- ANDERSON, Jeanine (Coord.)
2001 *Yauyos. Estudios sobre valores y metas de vida*. Lima: Ministerio de Educación.

- ANSIÓN, Juan, Alejandro DIEZ y Luis MUJICA (Eds.)
2000 *Autoridad en espacios locales. Una mirada desde la Antropología*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- APEL, Karen
1996 *De la hacienda a la comunidad. La sierra de Piura, 1934-1990*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA)/IEP.
- ARGUEDAS, José María
1968 *Las comunidades de España y del Perú*. Lima: UNMSM.
- BALANDIER, Georges
1980 *Le pouvoir sur scènes*. Paris: Presses Universitaires de France.
- BARRIERA, Darío
2003 “La ciudad y la vara. Justicia, justicias y jurisdicciones (Ss. XVI y XVII)”. *Revista de Historia del Derecho*, vol. 31, pp. 69 - 95.
- BARRIGA, Víctor
1991 *Comunidad, municipio y región. La interrelación de las comunidades campesinas con los municipios distritales y su proyección regional* (mimeo.). Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas (CBC).
- BARRIGA, Paola
2012 “Fragmentación comunal, minería y titulación. El caso de la comunidad de Tinyaclla en Huancavelica”. En: Alejandro Diez (Ed.), *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas* (pp. 73-96). Lima: Cisepa-PUCP.
- BARRIO DE MENDOZA, Rafael
2012 “La construcción del gobierno municipal en el gobierno comunal: la transición territorial e institucional en la comunidad de Chacán”. En: Alejandro Diez (Ed.), *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas* (pp. 119-145). Lima: Cisepa-PUCP.
- BONILLA, Heraclio (Ed.)
1991 *Los Andes en la encrucijada. Comunidades y Estado en el siglo XIX*. Quito: Libri Mundi.
- BOREA, Giuliana
2001 “Ritual de los linderos: limitando y recreando el grupo y su territorio”. *Anthropologica*, vol. 19, n.º 19, 347-363.
- BROUGERE, Anne Marie
1992 *¿Y por qué no quedarse en Laraos?: migración y retorno en una comunidad altoandina*. Lima: IFEA.

- BURNEO, Zulema
2007 "Propiedad y tenencia de la tierra en comunidades campesinas. Revisión de la literatura reciente en el Perú". En: Grupo Allpa, *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* (pp. 153-258). Lima: Grupo Allpa.
- CABALLERO, Víctor
1992 "Urbanización de la sociedad rural puneña. Crecimiento y cambios en las comunidades campesinas". *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*, n.º 14: 107-120.
- CASTILLO, Marlene y Jaime URRUTIA
2007 *Participación de las comunidades campesinas en el gobierno local: un desafío político. Aportes de los casos Anta (Cusco) y Zona Centro (Huancavelica)*. Lima: Propuesta ciudadana.
- CASTILLO, Pedro
2007 "Las comunidades campesinas en el siglo XXI: balance jurídico". En: Grupo Allpa, *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* (pp. 15-106). Lima: Grupo Allpa.
- CASTRO POZO, Hildebrando
1979 [1924] *Nuestra comunidad indígena*. Lima: El Lucero.
- CASTILLO, Marlene y Alejandro DIEZ
1995 "Vicisitudes y desafíos en la comunidad más poblada del Perú". Suplemento del *Informativo Regional de Prensa* n.º 83. Piura: Cípcra.
- CENTENO, A.
1949 *El servicio del varayoc en el distrito de Huaquirca*. Cusco: Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco.
- CHASSIN, J.
2008 "El rol de los alcaldes de indios en las insurrecciones andinas (Perú a inicios del siglo XIX)". *Bulletin de l'Institut français d'études andines*. Tomo 37 (1), 227-242.
- CONTRERAS, Jesús.
1981 "El gamonalismo local y la reforma agraria: el caso de Chinchero (Perú), 1940-1979". *Boletín americanista*, n.º 31, 15-39.
- CONSEJERÍA EN PROYECTOS
1997 *Del tiempo verde al tiempo azul (luego de la pesadilla del rojo)*. *Huancavelica: mujeres desplazadas*. Lima: Consejería en Proyectos.
- COOMBS, David
1987 *Todos somos iguales. Concepciones idealizadas y realidad social en una comunidad quechua de Cajamarca*. Cajamarca: Universidad Nacional de Cajamarca (UNC)/ Instituto Lingüístico de Verano (ILV).

- COTLER, Julio
1969 “La mecánica de la dominación interna y de cambio social en el Perú”. En: J. Matos Mar y otros [1968]. *Perú Problema* (2.ª edición, pp.153-197). Lima: IEP.
- DEGREGORI, Carlos Iván
1992 “Campesinado andino y violencia: balance de una década de estudios”. En: C. I. Degregori, J. Escobal y B. Marticorena (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia IV* (pp. 413-439). Lima: Sepia/Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP).
- DEGREGORI, Carlos Iván (Ed.)
1998 *Comunidades: tierras, instituciones, identidad*. Lima: Diakonia Acción Ecuémica Sueca/Cepes/Asociación Arariwa.
- DEGREGORI, Carlos Iván
2004 *llave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- DEGREGORI, Carlos Iván, José CORONEL y Ponciano DEL PINO
1998 *Gobiernos locales, ciudadanía y democracia. Los casos de Huamanga y Huanta*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL).
- DEL ÁGUILA, A.
2011 “Voto indígena y ciudadanía corporativa en el Perú, siglo XIX”. *Elecciones*, vol. 10, n.º 11, 91-117.
- DOUGLAS, Mary y Baron ISHERWOOD
1990 *El mundo de los bienes. Hacia una antropología del consumo*. México: Editorial Grijalbo.
- DIEZ, Alejandro
2012^a *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Lima: Cisepa-PUCP.
- DIEZ, Alejandro
2012b “Gobierno comunal: entre la propiedad y el control territorial. El caso de la comunidad de Catacaos”. En: Raúl H. Asensio, Fernando Eguren y Manuel Ruiz (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia XIV* (pp. 115-148). Lima: Sepia.
- DIEZ, Alejandro
2012c “Los sistemas de cargos religiosos y sus transformaciones”. En: Marzal, Manuel (Ed.) *Religiones andinas* (pp. 253-286). Madrid: Trotta editorial.
- DIEZ, Alejandro
2009 “Presupuestos municipales, participación y reordenamiento de los espacios políticos”. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 34, 27-38.

- DIEZ, Alejandro
2007 “Organización y poder en comunidades, rondas campesinas y municipios”. En: Grupo Allpa, *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* (pp.107-152). Lima: Grupo Allpa.
- DIEZ, Alejandro
1992 “El poder de las varas. Los cabildos de Piura a fines de la colonia. Apuntes”. *Revista de Ciencias Sociales*, n.º 30, 81-90.
- DIEZ, Alejandro
1999^a *Comunidades mestizas. Tierras, elecciones y rituales en la sierra de Pacaipampa (Piura)*. Lima: PUCP/Cipca.
- DIEZ, Alejandro
1999^b “Organizaciones de base y gobiernos locales rurales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo”. En: E. Bardález, M. Tanaka y A. Zapata *Desarrollo de las Ciencias Sociales*.
- DIEZ, Alejandro
1999^c “Diversidades, alternativas y ambigüedades. Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural”. En: V. Ágreda, A. Diez y M. Glave (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate* (Sepia VII, pp. 247-326). Lima: Sepia/Intermediate Technology Development Group (ITDG)/SOS FAIM.
- DIEZ, Alejandro
2003 *Élites y poderes locales. Sociedades regionales ante la descentralización*. Lima: DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional del Ministerio Británico para el Desarrollo)/SER.
- DOBYNS, Henry
1970 *Comunidades campesinas del Perú*. Lima: Editorial Estudios Andinos.
- EARLS, John
1991 *Ecología y agronomía en los Andes*. La Paz: Hisbol.
- ESPINOZA, W.
1960 “El alcalde mayor indígena en el Virreinato del Perú”. *Anuario de Estudios Americanos*, n.º 17, 183-300.
- ETESSE, Manuel
2012 “La ciudad se acerca: un estudio de las dinámicas y estrategias de la comunidad campesina Uñas ante la expansión urbana de Huancayo”. En: Raúl H. Asensio, Fernando Eguren y Manuel Ruíz (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate* (Sepia XIV, pp. 91-114). Lima: Sepia.
- FLORES GALINDO, Alberto (Ed.)
1987 *Comunidades campesinas. Cambios y permanencias*. Lima: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Concytec)/Chiclayo: CES Solidaridad.

- FLÓREZ, Gustavo
2012 “Rivalidades comunales y contiendas electorales: micropolítica en las elecciones distritales de Chuschi”. El caso de las comunidades campesinas de Chuschi y Quispillacta”. En: Alejandro Diez (Ed.), *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas* (pp. 225-262). Lima: Cisepa-PUCP.
- FONSECA, César
1985 “Estudios antropológicos sobre comunidades campesinas”. En: Humberto Martínez (Coord.), *La antropología en el Perú* (pp. 71-95). Lima: Concytec.
- FROEMMING, Steve
2007 “Residencia: inspección anual de casas en una comunidad andina”. *Boletín de l'IFEA*, tomo 36 (3): 353-360.
- FUENZALIDA, Fernando
1976 “Estructura de la comunidad de indígenas tradicional. Una hipótesis de trabajo” [1970]. En: J. Matos Mar (Ed.), *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú* (2.ª ed., 219-266). Lima: IEP.
- FUENZALIDA, Fernando y otros
1982 *El desafío de Huayopampa. Comuneros y empresarios*. Lima: IEP.
- GATTI, Aldo
1995 *Aproximación a una interpretación de la participación ciudadana en las elecciones municipales desde una perspectiva antropológica* (tesis de licenciatura en Antropología). Lima: PUCP.
- GLAVE, L. M.
1992 “Personero o cabecilla”. *Debate Agrario*, n.º 14, 55-73.
- GRONDIN, Marcelo
1978 *Comunidad andina: explotación calculada*. Santo Domingo: Secretaría de Estado de Agricultura de la República Dominicana.
- GRUPO ALLPA
2007 ¿Qué sabemos de las comunidades campesinas? Lima: Grupo Allpa.
- GUTIÉRREZ, Blas
1992 “La comunidad campesina de Jicamarca”. *RPCS*, vol. 3, n.º 1, 99-137.
- HARVEY, Penélope
1989 *Género, autoridad y competencia lingüística. Participación política de la mujer en pueblos andinos* (Documento de Trabajo N.º 33). Lima: IEP.
- HERNÁNDEZ, Raúl
2016 *Los nuevos incas: La economía política del desarrollo rural andina en Quispicanchi (2000-2010)*. Lima: IEP.

- HUBER, Ludwig
2008 “La representación indígena en municipalidades peruanas: tres estudios de caso”. En: Romeo Grompone, Raúl Hernández y Ludwig Huber. *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales. Presupuesto, desarrollo e identidad*. Lima: IEP.
- HUNEFELDT, Christine y Nelson ALTAMIRANO
1989 *Aspectos comunales en el largo plazo. Formulación, destrucción y reconformación de la comunidad* (ponencia presentada al Sepia III). Cusco: Sepia.
- INOSTROZA, Xochitl y Jorge HIDALGO
2021 “Alcaldes y mayordomos: Liderazgo indígena en el contexto andino y colonial (doctrina de Belén, 1782-1813)”. *Chungará*, vol. 53, N.º 1, 81-101.
- ISBELL, Billie Jean
2005 *Para defendernos. Ecología y ritual en un pueblo andino*. Cusco: CBC.
- LANDA, Ladislao
2004 *Waqamuwanku haykumuyku. Nos llaman y entramos. Los modos de participación en el espacio rural: Cusco y Apurímac*. Lima: IEP.
- LLOSA, Eleana
2005 *Avances en la participación ciudadana. El presupuesto participativo en la región Cusco y las provincias de Calca, Cusco, Paruro y Quispicanchi*. Lima: Coordinadora Intercentros de Investigación, Desarrollo y Educación (Coincide).
- LONG, Norman y Bryan ROBERTS (Eds.)
1978 *Peasant cooperation and capitalist expansion in Central Peru*. Austin: University of Texas Press.
- MATOS MAR, José (Comp.)
1976 [1969] *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú* (2.ª ed.). Lima: IEP.
- MANRIQUE, Nelson
1988 *Yawar mayu. Sociedades terratenientes serranas: 1879-1910*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, DESCO.
- MARCOS, Raúl
1993 *Cooperación y conflicto entre municipio y comunidad: el caso de Tantara (Huancavelica), 1980-1992* (tesis de maestría en Antropología). Lima: PUCP.
- MAYER, Enrique y Marisol DE LA CADENA
1989 *Cooperación y conflicto en la comunidad andina. Formas de propiedad y organización social*. Lima: IEP.

- MEJÍA, Carlos y Carlos VARGAS
1997 “Con la iglesia no me meto. Relaciones de poder y nuevos liderazgos en Huari”. En: E. Gonzales de Olarte, B. Revesz y C. Tapia (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate* (Sepia VI, pp. 349-370). Lima: Sepia.
- MENDOZA, R. R.
2010 “Sistemas de riego y ritualidad andina en el valle del Colca/Irrigation Systems and Andean Ritualism in the Colca Valley”. *Revista Española de Antropología Americana*, vol. 40, n.º 1, 197-217.
- MITCHELL, W. P.
2021 “The Dynamics of Religious Change”. In *Peasants on the Edge* (8, pp. 163-177). Austin: University of Texas Press.
- MITCHELL, William
1991 *Peasants on the edge: crop, cult and crisis in the andes*. Austin: Texas University Press.
- MONGE, Carlos
1997 “El comportamiento electoral de la población rural peruana, 1980-1990”. En: E. Gonzales de Olarte, B. Revesz y C. Tapia (Eds.). *Perú: el problema agrario en debate* (Sepia VI, 325-348). Lima: Sepia.
- MONTES, Alipio
1996 *Relaciones de poder en el campo. (Caso de la provincia de Condesuyos)* (mimeo.). Lima: IEP.
- MOSSBRUCKER, Harold
1990 *La economía campesina y el concepto “comunidad”. Un enfoque crítico*. Lima: IEP.
- MOTTE, Dominique
2003 *Dirigentes comunales en Cusco y Apurímac. ¿Nuevo perfil político?* Lima: DFID.
- MUÑOZ, Paula
2005 *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: SER.
- OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE)
2006 *Tema electoral local en escenarios de conflicto. El caso de Tilali, en Puno* (documento de trabajo N.º 9). Lima: ONPE.
- O’PHELAN, S.
1997 *Kurakas sin sucesiones: del cacique al alcalde de indios (Perú y Bolivia, 1750-1835)*. Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.

- ORDOÑEZ, Pastor
1919-1920 “Los varayocc. Estudios sobre una forma de gobierno y administración local”. *Revista Universitaria* n.º 27, 7-40; n.º 29, 41-48.
- ORTEGA, W.
2021 *Beneficios y continuidad de las faenas de riego en la comunidad de Sucso Auccaylle distrito de San Jerónimo, Cusco* (tesis de maestría en Antropología). Lima: PUCP.
- OSSIO, Juan
1992 *Parentesco, reciprocidad y jerarquía en los Andes*. Lima: PUCP.
- PAJUELO, Ramón
2005^a *Las lecciones del caso de Ilave*. Lima: SER.
- PAJUELO, Ramón
2005^b *Municipalidades de centros poblados y conflicto rural: las lecciones del caso de Ilave*. Lima: SER.
- PAJUELO, Ramón
2017 *Trayectorias comunales. Cambios y continuidades en comunidades campesinas e indígenas del Sur Andino*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- PAJUELO, Ramón
2000 “Imágenes de la comunidad. Indígenas, campesinos y antropólogos en el Perú”. En: Carlos Iván Degregori, *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana* (pp. 123-179). Lima: PUCP, UP-IEP.
- PALOMINO, Salvador
1984 *El sistema de oposiciones en la comunidad de Sarhua*. Lima: Pueblo Indio.
- PASTOR, Sebastián
2021 “Indios de las más altas dignidades y respetos. La institución del varayoc y su lento declive en el Cusco durante la primera mitad del siglo XX”. En: Rosas, Claudia y Pereyra, Nelson (eds.), *Estado, memoria y sociedad contemporánea en Ayacucho, Cusco y Lima* (pp. 103-120). Lima: PUCP-RPU-UNSCH.
- PÉREZ GALÁN, Beatriz
2008 “Alcaldes y Kurakas. Origen y significado cultural de la fila de autoridades indígenas en Pisac (Calca, Cuzco)”. *Bulletin de l’Institut français d’études andines*, vol. 37, n.º 1, 245-255.
- PÉREZ GALÁN, B.
2004 *Somos como incas. Autoridades tradicionales en los Andes peruanos, Cuzco*. Madrid: Iberoamericana-Vervuert.

- PÉREZ GALÁN, B.
2004b “Autoridades étnicas y territorio en el sur andino peruano: El ritual de la renovación de cargos en Carnaval”. *Allpanchis*, vol. 36, n.º 64, 9-33.
- PIEL, J.
1970 “The Place of Peasantry in the National Life of Peru in the Nineteenth Century”. *Past & Present*, n.º 46, 108-133.
- PINEDA, Luis
2005 *Juntos lo decidimos, juntos lo hacemos. Presupuesto participativo en Carabaya y Sandia: de las demandas ciudadanas a la gestión participativa*. Lima: SER.
- PLASCENCIA, Rommel
1994 *Relaciones interétnicas en Lircay* (tesis de maestría en Antropología). Lima: PUCP.
- PUENTE LUNA, J. C., y R. Honores
2016 “Guardianes de la real justicia: alcaldes de indios, costumbre y justicia local en Huarochirí colonial”. *Histórica*, vol. 40, n.º 2, 11-47.
- QUINTÍN, Pedro
1994 “Continuidad y recomposición del poder local en un distrito andino: Ocongata, Cusco”. En: O. Dancourt, E. Mayer y C. Monge (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate* (Sepia V, pp. 175-200). Lima: Sepia/UNSA/Caproda.
- QUIÑONES, Patricia
2012 “Gobierno y gobernanza territorial en municipios de centros poblados en la zona sur de Puno: los casos de Caspa y Molino”. En: Raúl Hernández, Fernando Eguren y Manuel Ruiz (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate*. Lima. Sepia.
- RADCLIFFE, Sarah
1990 “Marking the boundaries between the community, the State and history in the Andes”. *Journal of Latin American Studies*, n.º 22, 575-594.
- RAMÍREZ, Luis
2012 *La vara de mando popular y tradicional en el Perú* (tesis de magister en Arte Peruano y Latinoamericano). Lima: UNMSM.
- RÁEZ, M. y G. C. Koch
2001 “Jerarquía y autoridad comunal. Los varayos y la Fiesta de Agua de la comunidad campesina de Lachaqui, Canta”. En: Gisela Cánepa (Ed.), *Identidades representadas. Performance, experiencia y memoria en los Andes* (pp. 331-368). Lima: Centro de Etnomusicología Andina/Instituto Riva-Agüero PUCP.

- RASNAKE, Roger
1989 *Autoridad y poder en los Andes. Los kuraqkuna de Yura*. La Paz: Hisbol.
- REMY, María Isabel
2004 “Autoridad gobierno y ciudadanía. Sociedades rurales en democracia”. En: F. Eguren, M. I. Remy y P. Oliart (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate* (Sepia X, pp. 237-276). Lima: Sepia.
- REMY, María Isabel
(2005) *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- REVESZ, Bruno
1992 “Catacaos: una comunidad en la modernidad”. *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*, n.º 14, 75-105.
- RODRÍGUEZ, Sandra
2012 “¿De quién es el bosque? Reflexiones en torno a los bienes comunes y a autoridad en la comunidad campesina Lurinayacc y Anansayacc”. En: Alejandro Diez (Ed.), *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas* (pp. 185-206). Lima: Cisepa-PUCP.
- SAAVEDRA, Bautista
1913 *El ayllu* (estudios sociológicos). París: Paul Ollendorff.
- SALA VILA, Nuria
1991 “Mistis e indígenas: la lucha por el control de las comunidades indígenas en Lampa, Puno, a fines de la colonia”. *Boletín americanista*, n.º 41, 35-66, <https://raco.cat/index.php/BoletinAmericanista/articulo/view/98567>
- SALA VILA, Nuria
1992 “La constitución de Cádiz y su impacto en el gobierno de las comunidades indígenas en el virreinato del Perú”. *Boletín americanista*, n.º 42, 51-70, <https://raco.cat/index.php/BoletinAmericanista/articulo/view/98587>
- SALAS, Guillermo
2010 “Conversiones religiosas y conflictos comunales. las iglesias evangélicas y la creciente importancia del turismo en comunidades campesinas del Cusco”. En: P. Ames y V- Caballero (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate* (Sepia XII, pp. 644-680). Lima: Sepia.
- SALOMON, F.
2015 *Los quipocamayos. El antiguo arte del khipu en una comunidad campesina moderna*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- SALVADOR RÍOS, Gregorio
1991 *Comunidad andina, migración y desarrollo endógeno*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

- SÁNCHEZ, Rodrigo
1987 *Organización andina, drama y posibilidad*. Huancayo: Irinea.
- SÁNCHEZ-PARGA, José
1986 *La trama del poder en la comunidad andina*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
- SCOONES, Ian
1998 *Sustainable Rural Livelihoods: A Framework for Analysis* (IDS Working Paper 72). Brighton: IDS.
- SELIGMAN, Linda
1992 "La jerarquía político-religiosa actual en la sierra sur andina". En: H. Urbano (Comp.). *Tradición y modernidad en los Andes* (pp. 111-145). Cusco: CBC.
- SELIGMAN, Linda
1995 *Between Reform and Revolution. Political Struggles in the Peruvian Andes, 1969-1991*. Stanford, Cal.: Stanford University Press.
- SETO, Junko
2015 "Los mallkus de uraqita: La obligación que legitima la posesión de la tierra Las autoridades comunales en las comunidades aymaras del altiplano boliviano". *Integra Educativa*, vol. 8, n.º 1, 103-140.
- SKAR, Harald
1997 *La gente del valle caliente. Dualidad y reforma agraria entre los runakuna de la sierra peruana*. Lima: PUCP.
- SOTO, Ricardo
1993 *La redefinición de las comunidades en el valle del Mantaro. Caso de la comunidad de Cajas Chico*. Huancayo: Centro Andino de Educación y Promoción José María Arguedas (Cadep JMA).
- STEIN, William
1961 *Hualcán: Life in the highlands of Peru*. New York : Cornell University Press.
- SWARTZ, Marc, Victor TURNER y Arthur TUDDEN
1966 *Introduction a Political Anthropology* (pp. 1-41). Chicago: Aldine Publishing Company.
- TESTART, Alain
2003 "Propriété et non propriété de la terre. L'illusion de la propriété collective archaïque (1re partie)". *Études rurales*, n.º 165-166, 209-243.
- THURNER, M.
2006 *Republicanos Andinos*. Lima: Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - Instituto de Estudios Peruanos.

- THURNER, M.
1996 "Republicanos y la comunidad de peruanos: Comunidades políticas inimaginadas en el Perú postcolonial". *Histórica*, vol. 20, n.º 1, 93-130.
- TORRES, Javier
2005 *Gobierno local y nuevas formas de participación. Una mirada a la participación ciudadana en zonas rurales a partir de la reforma descentralista* (mimeo.). Lima: SER.
- TRIVELLI, Carolina
1992 "Reconocimiento legal de comunidades campesinas: una revisión estadística". *Debate Agrario*, n.º 14, 17-22.
- URRUTIA, Jaime
2002 "Espacio, poder y mercado: Preguntas actuales para una vieja agenda". En: Vidal, E. Zegarra y J. Urrutia (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate* (Sepia IX, 473-516). Lima: Sepia/Fundación Mac Arthur Grant/Oxfam GB/CIES/CARE-Puno.
- URRUTIA, Jaime
1992 "Comunidades campesinas y antropología: historia de un amor (casi eterno)". *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*, n.º 14, 1-16.
- URRUTIA, Jaime
1995 *Formas de comunicación y toma de decisiones en comunidades campesinas*. Quito: Abya-Yala.
- VALDÉS DE LA TORRE, Carlos
1921 *Evolución social de las comunidades indígenas*. Ciudad de los Reyes: Euforión.
- VÁSQUEZ, M.
1964 *The Varayoc system in Vicos*. Nueva York: Cornell University Press.
- WACHTELL
2001 *El regreso de los antepasados los indios urus de Bolivia del siglo XX al XVI. Ensayo de historia regresiva*. México: El colegio de México.
- WEBER, Max
1994 *Economía y sociedad. Esbozo de Sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- WIENER, Elisa
2004 "Municipios, poder y nuevas élites locales: el caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla". En: F. Eguren, M. I. Remy y P. Oliart (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate* (Sepia X, 277-317). Lima: Sepia.

COMENTARIOS

Juan Ansión
Departamento de Ciencias Sociales,
PUCP
jansión@pucp.pe

Un importante balance para el estudio de comunidades

El artículo de Alejandro Diez llena un vacío sobre el conocimiento –en sus propias palabras– de los “mecanismos, costumbres y prácticas ‘políticas’ y de gobierno de las comunidades”. En efecto, si bien existen muchos excelentes trabajos sobre comunidades andinas, en la mayor parte de ellos no se llega a describir cómo las comunidades se organizan y resuelven sus conflictos y cuáles son sus dinámicas y sus estructuras del poder.

Por ello, el autor busca llenar un vacío de los estudios de comunidades, cuya reflexión no llega a mostrar suficientemente “la diversidad, complejidad y la densidad de la organización y las dinámicas políticas comunales, las variables que entran en juego para la gestión comunal de los recursos, la movilización y la defensa de estos o para la interacción con diversas instancias del Estado”. No se entienda que estos temas no estén de algún modo presentes en muchos de los trabajos de investigación, sino que todo ello aparece “sumamente disperso y poco ordenado”. Basándose en una abundante bibliografía y en su propia experiencia, el autor busca por ello ir llenando el vacío descriptivo existente para indagar acerca de la muy variada gama de formas de organización y gobierno de las comunidades andinas. Para ello, empieza por distinguir entre tres tipos de autoridad comunal: las

autoridades que se autoperceben como tradicionales (*varayoq*¹), las directivas comunales y las autoridades locales del Estado.

El enfoque elegido supone romper decididamente con una visión romántica de las comunidades, empezando por asumir que el origen de los *varayoqs* no está en la sociedad prehispánica, sino en la instauración de los cabildos de indios con las ordenanzas toledanas. Nos invita también a asumir los muchos cambios históricos que se dieron a lo largo del proceso colonial y, más aún, republicano. Pese a los muchos cambios, es relevante decir que a lo largo del tiempo estas autoridades mantuvieron funciones de administración de conflictos, manejo del territorio o administración de bienes comunes.

La aclaración histórica es correcta desde el punto de vista de la organización del gobierno local que es lo que interesa al autor en este artículo. Sin embargo, la afirmación requeriría mayor reflexión y estudio sobre la probable o posible herencia cultural previa que, bajo una forma institucional nueva impuesta por el gobierno colonial, siga existiendo de manera poco visible, tal como sucedió, por ejemplo, con la relación a veces ambigua de los santos traídos por la Iglesia católica con deidades andinas subyacentes. Por ejemplo, estas autoridades tradicionales, bajo sus diferentes formas, reproducen una relación de la comunidad local con la naturaleza (el cerro, la laguna,

1 Solo de paso advierto que, según la ortografía actual del quechua, debería escribirse *varayuq* aunque se entiende que se eligió esa escritura porque así es como suele aparecer en los trabajos etnográficos. El sufijo *-yuq* indica la posesión. El *varayuq* es el poseedor de la vara.

el manantial) que parece similar a lo que sabemos de los pueblos andinos previos a los españoles. La organización de una reducción fue muy distinta a la de los ayllus, pero sería extraño que, al encontrarse obligados a convivir en forma nueva, la gente no hubiera tenido recurso a antiguos principios de organización que aparecen, por ejemplo, en la división en barrios con identidades a la vez contrapuestas y complementarias, con espacios como la plaza central donde pueden celebrar su encuentro en tensión y unidad como sigue sucediendo en fiestas andinas actuales. La facultad de adaptación de los andinos en Lima, con una capacidad de organización que sigue asombrando, invita también a explorar más la posibilidad del mantenimiento de algunas bases culturales profundas que perviven, aunque transformadas. Toda la obra de José María Arguedas apunta en ese sentido.

Ahora bien, el aporte central del artículo está en la presentación de manera descriptiva y desmenuzada de la enorme complejidad y diversidad de formas de organización y autoridad que se encuentran en las comunidades actuales como resultado del proceso histórico y del modo de integración de las sociedades andinas al mundo y al Estado actual. Desde ahí, el texto da muchas claves para entender la situación que se vive hoy en día y, entre otras cosas, nos ayudaría a entender por qué la sierra sur está reaccionando del modo que lo está haciendo ante el fenómeno político actual. Incorpora, además, el tema de las municipalidades y la relación con el Estado. La revisión bibliográfica es muy amplia y nos pone al día de los trabajos más importantes en ese sentido.

El tema es difícil porque se busca presentar una visión general cuando cada realidad es particular, pese a los marcos legales que intentaron dar cierto orden en un proceso de profundos cambios de políticas. Apoyándose

en muchos casos concretos y en algunos estudios más generales, el autor nos presenta, como se ha dicho, tres tipos de autoridad comunal: el alcalde vara, la directiva comunal actual y las autoridades locales del Estado, básicamente el municipio. Dada la poca consistencia normativa general, con un respeto muy relativo del marco legal y la falta de un marco general claramente articulado entre los tres tipos de autoridad, lo que se encuentra es un abanico de acomodos y respuestas para ir resolviendo situaciones con respecto a las necesidades del lugar. La versatilidad muestra cómo cada comunidad encuentra su modo propio de resolver sus conflictos recurriendo a la autoridad del momento que aparezca como el más oportuno o eficaz para resolver el problema que se presente. El análisis del autor, desde el posicionamiento de la organización y el modo de actuar de la autoridad, nos muestra una gran variedad de formas que tienen que ver con el manejo de las tensiones en las relaciones de fuerza. Ante un problema, varias salidas buenas son posibles. En un estudio sobre la justicia en perspectiva intercultural², encontramos que, al fin de cuentas, más importante que el respeto a las reglas externas, prevalece la búsqueda de restablecer vínculos dañados entre miembros de la comunidad. La mejor autoridad es, entonces, quien logra asegurar la convivencia. Se puede suponer que este es un principio muy antiguo, propio de todas las formas de organización, incluyendo las anteriores a los cabildos de indios. A la vez, se trata de un principio muy general, propio de muchas culturas, aunque, en su práctica, el derecho que utilizamos parece haberlo olvidado.

2 Ansion, Juan, et al. (2017). *Justicia Intercultural y Bienestar Emocional. Reestableciendo vínculos*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

La variedad de situaciones presentadas muestra la riqueza de posibilidades. La lectura del texto ayuda a comprender cómo comunidades rurales del sur andino han podido y pueden movilizarse para tomar acuerdos que comprometen a todos para actuar más allá de su propia localidad, haciendo uso de un derecho ciudadano y político. El artículo de Alejandro Diez nos ayuda a entender que las comunidades, aunque parezcan aisladas, están muy conectadas y son muy capaces de actuar en otros espacios, estableciendo compromisos y alianzas. La idea de comunidades que estuvieran regidas por una suerte de colectivismo ajeno al mundo moderno no corresponde a la realidad que se nos presenta aquí y que está surgiendo en estos tiempos ante el asombro de muchos. Celebro este artículo que nos muestra una realidad que muchos desconocen en este país fragmentado. Para retomar la figura de José María Arguedas, es momento de buscar el encuentro de los zorros. Es momento, también, de volver a leer a este gran antropólogo nuestro que tenía ya una visión muy certera sobre las dificultades del encuentro.

Pedro Castillo Castañeda
Abogado
Responsable del Programa de Acceso a
Recursos Naturales del Cepes
pedro@cepes.org.pe

Analizar y reflexionar sobre la forma en que se organizan las comunidades campesinas para identificar los mecanismos costumbres o practicas de gobierno y su relación con sus representantes, es un tema retador: primero por el número de ellas (cerca de 7 mil comunidades en todo el país); y luego por su presencia física en el país. Formalmente se encuentran en la Costa, en los Andes y en la parte amazónica. Aproximarse a esta problemática es revisar una situación que tiene una raíz histórica bastante compleja en la que las tensiones presentes no se explican si no conocemos de estos procesos y dinámicas del pasado. Además, tales procesos se complejizan por la intervención directa del Estado que, en su afán de homogenizar a todas las comunidades, ha generado a través de los años un marco institucional y normativo que responde a una variable monocultural y no a una diversidad de realidades como lo son las comunidades de nuestro país.

Sobre este marco normativo descansará nuestra atención ya que, desde nuestro punto de vista, la creación de estas ficciones legales ha terminado por convertirse en una barrera al momento en que las comunidades eligen a sus representantes. Consecuentemente, esto termina impactando negativamente a una comunidad, pues la elección de este agente necesario para su coordinación con el exterior no es sencilla y muchas veces carecen de ellos, quedando la comunidad en una situación de precariedad, legalmente hablando.

En ese aspecto, resulta muy importante la reflexión de Diez respecto de estas prácticas internas de toma de decisión, que aborda lo que denomina el autor “la problemática del gobierno comunal”. Así, nos presenta y desarrolla tres momentos de la vida comunal en una línea de tiempo que va desde lo tradicional (menos contaminado por la presencia del Estado), hasta la conversión del gobierno comunal en un ente estatal como lo es una municipalidad (el Estado termina por imponerse a lo comunal). La zona de tránsito de esta línea de tiempo es un “sistema moderno del gobierno comunal” que descansa en un personero o presidente comunal elegido por las reglas que el Estado impone a la comunidad. Nuestro comentario está dirigido a este espacio de transición entre lo tradicional y la municipalización comunal, tomando como foco de atención la “legitimidad hacia afuera” que debe tener su representante comunal.

Así, el autor, con sumo detalle y prolijidad, nos presenta este sistema que se sostiene en una “base legal” que exige el cumplimiento de una serie de pasos, reglas y formalidades para la elección de un grupo colegiado que gobernará a la comunidad por un periodo determinado de años. Este proceso legal impuesto aleja a la comunidad del reconocimiento tradicional de sus representantes, reemplazando, como señala Diez, “las diversas formas de autoridad y representación preexistentes”. Esta homogenización en la elección de sus representantes y las funciones que se nos detallan en el texto se convierte en una pérdida de lo verdaderamente comunal; la ley extingue la multiplicidad de realidades respecto de los cargos que existían en cada comunidad y que respondían a la realidad de cada una de ellas.

Una consecuencia adicional de este celo regulador del Estado respecto de la elección de los órganos de gobierno de la comunidad,

tal como lo señala Diez, son las dificultades que tienen que sortear para sanear legalmente a sus representantes. Las normas sobre la materia exigen que las comunidades logren primero un reconocimiento administrativo para luego tentar una segunda inscripción, pero esta vez, en los registros públicos (SUNARP). Este doble registro no está previsto en las Constitución Política vigente ni en las anteriores; entonces, la tramitología exigida para contar con un representante comunal se convierte en inconstitucional; situación que debe superarse, pero que en todos estos años se ha mantenido de manera dominante. ¿Cuál es la razón para insistir en un modelo que es una barrera y, además, va en contra de la Constitución? Por la naturaleza del texto de Diez tal vez no es pertinente incorporar este tipo de pregunta al documento; pero sí nos parece importante anotarla considerando las repercusiones que ha generado al respecto. Este es un sistema moderno de gobierno comunal que se ha sostenido por más de 60 años y sigue haciéndolo en contra de una norma garantista de derechos como lo es una Constitución. En un contexto como el actual, en el que el aprovechamiento de los recursos naturales es causa de conflictos, no tener representantes legalmente reconocidos se convierte en una desventaja mayúscula en esta “función de representación” que tienen sus directivos en materia de defensa del territorio comunal.

Otro tema interesante del texto, y del que no se conoce lo suficiente, es la mención del personero como representante comunal; figura comunal que reemplazó a los alcaldes vara. En un momento de la vida comunal del siglo antepasado, cuando el despojo de tierras era motivo de revueltas sociales que terminaron por incorporarlas como sujetos de derechos en la Constitución de 1920, aparece el personero como nuevo representante hacia afuera de las comunidades. Estos representantes tuvieron una presencia en la

escena nacional hasta inicios de la década de los setenta del siglo pasado en que apareció un segundo representante que es el presidente comunal hasta el día de hoy.

Pocos textos están dedicados a esta figura comunal y tal vez por el tiempo y su presencia en la vida comunal, sería conveniente profundizar en los rasgos propios de este símbolo comunal que supo estar décadas en la escena nacional. ¿Cómo es que aparecen? ¿Aparecen en todas las comunidades? ¿Ayudó el reconocimiento legal de esta figura para insertarlo en las comunidades? ¿Es un personaje propio de la comunidad, al mismo estilo de los alcaldes vara? ¿Cuál fue su derrotero en sus años de vigencia?; finalmente, ¿cómo y por qué desaparecen al punto de ya no recordarlos?

Evidentemente, por las características propias del documento, quizás no sea posible responder a todas las interrogantes planteadas, pero algunas de ellas podrían ayudar a comprender de mejor manera la impronta de este personaje que tuvo una vida importante en la historia de la organización comunal. Estuvo presente en el primer reconocimiento constitucional de los derechos de las comunidades y desaparece justamente en el inicio de la reforma agraria de 1969.

La reflexión sobre el *personero* puede aproximarnos a un fenómeno moderno que empieza a surgir con un nuevo personaje en la escena comunal, es decir, el *defensor indígena y ambiental*. Este personaje tiene carácter internacional desde la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos (1998) aprobada por la ONU y que nacionalmente se ha ido incorporando gradualmente (Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos 2021, entre otros) y que, si bien en un inicio fue incorporado para una realidad amazónica, actualmente

se aplica a comuneros que viven en la costa nacional¹. El *defensor* es una persona natural, integrante de un colectivo, grupo étnico-cultural, organización, entidad pública o privada, así como personas jurídicas, grupos, organizaciones o movimientos sociales, cuya finalidad es la promoción, protección o defensa del territorio, características que bien podrían aplicarse a un presidente comunal actual. Nos encontramos ante una persona que goza de protección legal específica y por una función también específica del representante comunal y que tiene reconocimiento internacional como tal. ¿Acaso nos encontramos con un proceso similar de pérdida de poder como lo fue la del personero - presidente comunal? ¿Qué significa que una comunidad cuente con un presidente comunal y, al mismo tiempo, tenga un defensor de su territorio? Las funciones y la organización comunal empiezan a tener un matiz diferente al establecido en las normas vigentes. En línea de reflexión no creemos conveniente una aproximación desde una mirada legal a este fenómeno incipiente, pero sí como proceso social que si se concretara podría significar el punto de partida de nuevas “prácticas comunales” en su forma de organización interna.

Concluyendo, felicitamos al autor por el documento. No es sencillo reflexionar sobre procesos internos de sujetos de derecho con una presencia social, legal e histórica como la tienen las comunidades del país. Esperamos que nuestros apuntes vayan en esa misma línea de reflexión.

1 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos protegerá a 26 comuneros de Catacaos y defenderá su derecho al territorio. Nota: <https://derechoshumanos.pe/2021/01/minjus-protegera-a-26-comuneros-de-catacaos-y-defendera-su-derecho-al-territorio/>

**Santiago Ortiz,
Flacso Ecuador**
sortiz@flacso.edu.ec

Hace quince años, Alejandro Diez realizó una revisión bibliográfica de estudios sobre “Comunidades, rondas y municipios en el Perú” (2007) en la que mostró los cambios en dichas instituciones en medio de la tensión entre lo microlocal, lo regional y lo nacional. Encontraba varios rasgos en dichas instituciones: su heterogeneidad, su estratificación interna, los conflictos, su papel político más que económico, la separación de cargos religiosos y civiles, sus competencias en la justicia y en la representación ante el exterior, el surgimiento de otras organizaciones locales como los regantes y las rondas campesinas y la incidencia del Estado en el marco de tendencias de corta o de larga duración.

Siguiendo la línea de estudios previa, el autor busca en este nuevo texto actualizar el instrumental analítico, abordando los entramados de poder en torno a la comunidad. Su hipótesis es que el “gobierno comunal” combina tres códigos institucionales de autoridad: una tradicional (moral), una comunal (gremial y propietaria) y una municipal/estatal (relacional y política).

Para ello, el autor realiza un estado del arte de los estudios clásicos sobre el tema a partir de las autoridades “tradicionales” como los varayocs, las comunas y los municipios. El estudio toca tanto las particularidades de cada uno de estos registros institucionales como sus articulaciones para comprender el gobierno comunal en los Andes y presenta un planteamiento analítico para el estudio de dichas entidades.

Pese a la importancia y amplitud de los estudios de las comunas en el Perú, el autor encuentra vacíos en la antropología

y la historia con relación a sus lógicas de gobierno. Por ello, se propone sistematizar y aportar un instrumental para el conocimiento acerca de sus agentes, su funcionamiento y su legitimidad, tanto al interior como en el marco del poder local.

Diez examina trabajos realizados por Coombs, Alberti y Sánchez en diversas localidades y momentos, que diferencian el acceso a cargos comunales, políticos y religiosos, la relación entre estatus, riqueza y poder que, a su vez, repercute en el prestigio de los individuos y las élites. Temas como la presencia del Estado local y los partidos, el desmembramiento de municipios, la lucha por la tierra, la urbanización rural, reconfiguran las élites indígenas y campesinas y provocan una separación de los municipios y la comunidad, antes articulados en la época colonial e inicios de la república. Esto da como resultado dos instituciones distintas en las primeras décadas del siglo XX.

Según Grandin, la comunidad es un grupo de personas organizadas en torno a la producción de excedentes (1978, p. 28), en el que destaca la rivalidad de grupos de poder local en torno a los recursos colectivos, la cual inicia conflictos entre comunas y municipios, entre el autogobierno comunal y la gestión municipal.

Luego, Diez sitúa el debate en el origen de los sistemas tradicionales de autoridad ya sea en su pasado prehispánico como colonial. Para Resnaka, el *kuraka* ejerce su papel tanto en los aspectos rituales como civiles con radio de acción en los ayllus, dispone de recursos y respeto, simbolizando su poder con el bastón de mando. Pérez Galán, mientras tanto, se concentra en los varayocs y alcaldes que surgen en la hacienda y que se transforman durante la reforma agraria, autoridades que presiden los rituales en el calendario anual de festividades, con poder acotado en los territorios.

El autor, a partir de estos investigadores y de una larga revisión bibliográfica, propone una matriz de diez componentes analíticos: la historia, la estructura de cargos, las fuentes de legitimidad, los soportes materiales y marcadores de la autoridad, las competencias, el funcionamiento, elementos normativos y coercitivos internos, los recursos y fuentes de financiamiento, los interlocutores, los principios que sostienen la legitimidad de la institución y los discursos. A partir de esa matriz, el autor analiza las tres instituciones: los varayocs y otras autoridades tradicionales, el gobierno comunal moderno y los municipios.

Así, los varayocs actúan en los conflictos de tierras y aguas, en la representación ante las autoridades, en los conflictos y rebeliones, contando con su importante rol en el cobro de impuestos, especialmente en la sierra del Perú. Son autoridades introducidas por la colonia, pero que se debilitan cuando el Estado republicano prescinde de ellas formalmente, aunque se mantienen tanto por su legitimidad ante los propios comuneros como la exigencia de autoridades mestizas locales que requieren su apoyo para movilizar fuerza de trabajo en obras públicas y el cobro de la contribución personal. Los wachus son un cuerpo colegiado, con participación de hombres y sus parejas, que cumplen una serie de cargos a lo largo de la vida, utilizan como símbolo la vara y cumplen funciones tanto rituales, como religiosas, productivas, de justicia y representación. Estas autoridades deben contar con recursos para la redistribución y tiempo para cumplir sus funciones de representación ante el Estado y la Iglesia.

Mientras tanto, las comunas son reconocidas a comienzos del siglo XX por el Estado y la Ley. Se compone de la asamblea, como principal autoridad, y la directiva, electa bianualmente bajo coordinación del comité electoral. Esta incluye delegados

de las diversas “fracciones” y ayllus. Giran en torno al presidente, quien ocupa la posición simbólica central en las reuniones y eventos públicos. La directiva coordina a los comuneros, como a las agrupaciones de interés formadas al interior de la comunidad. Tienen representación institucional ante el Estado y su papel es mantener la unidad de los miembros y la integridad territorial, así como el control de los recursos, las instalaciones y la custodia de los libros. Otras competencias se dan en la gestión de las tierras, el agua y los bienes comunales, los trabajos comunitarios, la gestión de proyectos de desarrollo, la resolución de conflictos internos, la conducción de las movilizaciones, gestionando la relación con empresas, compañías mineras y hacendados del entorno.

El tercer orden institucional es el municipio que fue antes autoridad externa y mediadora de los campesinos e indígenas con el Estado, pero que vive procesos de hibridación con las comunas debido al proceso de municipalización rural. En ello incide la irradiación del conflicto político/electoral de los partidos, así como nuevos balances de poder entre comuneros que desplazan a las élites mestizas pueblerinas. También hay absorción de las comunas por el crecimiento urbano. La presencia municipal trae cambios en lo rural por el incremento de servicios públicos, la presencia de una reducida burocracia y la participación en los planes de desarrollo. También el municipio tiene autoridades locales, rituales cívicas y relaciones con entidades estatales.

El texto de Diez concluye con una apreciación de las diferencias, elementos comunes y formas de acoplamiento entre las tres instancias. Históricamente surgidas en la colonia de manera paralela e interconectada, los municipios-autoridades tradicionales se desconectan en la modernidad, mientras que la descentralización de las últimas décadas

trae una nueva articulación del gobierno comunero con el municipal que gana gravitación en el espacio local. Establece un cuadro comparativo entre las tres instancias de acuerdo con las variables señaladas en su planteamiento analítico, estableciendo diferencias sobre todo en el papel moral y simbólico de las autoridades tradicionales, el papel gremial y de defensa del territorio de las comunas y el rol político y de provisión de ciertos servicios del municipio.

En resumen, el texto de Diez logra ordenar las complejas estructuras de gobierno y poder local, mostrando las diferencias y los elementos articuladores, a veces constituyendo instancias híbridas, pero también señalando procesos de conflicto. El autor llama la atención de que su modelo analítico debe aplicarse según cada región y localidad con historias diferentes, con escenarios societales que proporcionan marcos también diferentes para el ejercicio de la autoridad. Advierte la presencia de diversos núcleos de poder en lo local, a veces con jerarquías diferentes, disputadas por profesionales técnicos y maestros, a menudo hijos de campesinos de segunda y tercera generación, con diferente densidad del tejido social. Todo ello está refrendado por procesos que legitiman la autoridad, tanto a nivel de rituales, elementos simbólicos y discursos.

El autor señala que los cambios se producen según diversos momentos históricos. Si bien las autoridades tradicionales se mantienen, es la asamblea comunal la que juega un papel relevante en la toma de decisiones, mientras las directivas juegan un rol de enlace y representación en un entorno donde incide la presencia del Estado, los municipios y las empresas.

Quedan algunas interrogantes luego de leer el texto de Diez. Entre ellas, la gravitación de las tendencias nacionales en los espacios locales, tanto por los

cambios en la composición social, debido a la precarización del trabajo, por ejemplo, la densificación urbana, así como la desestructuración del territorio por la presencia de las grandes empresas mineras y el narcotráfico. Igualmente, habría que evaluar los procesos de descentralización en medio de un Estado que mantuvo características centralistas ya autoritarias en los últimos veinte años.

**Gonzalo Colque. Director Ejecutivo,
Fundación Tierra. Bolivia**
(gcolque@fundaciontierra.org)

El subtítulo podría reflejar mejor el aporte central del trabajo: los tres tipos de autoridad comunal, ya sea nombrando cada tipo o nombrando a la autoridad principal (ej.: alcaldes vara, etc.). El nicho de investigación está bien planteado en los primeros cinco párrafos respecto a que el funcionamiento y las dinámicas del gobierno comunal han sido estudiados indirectamente y que una razón de ello sería la difusa distinción de los tres códigos de autoridad y legitimidad. Además de las razones presentadas, lo que faltaría añadir/aclarar/matizar es que no todos los estudios tienen el mismo marco temporal, por ejemplo, los estudios anteriores a los alcaldes que nacieron con la descentralización municipal.

En cuanto al gobierno municipal como comunal, resulta novedoso cómo la distritalización y el copamiento transforman lo municipal, y bien podrían denominarse autoridades comunal-municipales. Aunque se aclara que este proceso se da con fuerza en municipios rurales con menos peso urbano, también sería importante añadir elementos como la persistencia del poder de los mistis, aun en contextos bastante agrarios. John Cameron, amigo de hace años, tiene un capítulo interesante en su tesis doctoral sobre la parcial afectación de la reforma agraria que mantuvo en pie el poder de los hacendados en Limatambo en torno al poder municipal (*Struggles for local democracy in the Andes*, 2010).

Finalmente, se agradecería en el balance, en especial para el lector no peruano, incluir uno o dos párrafos sobre los rasgos actuales del cogobierno y/o sus principales expresiones o variantes. Por ejemplo,

en el caso boliviano, muy similar a lo presentado, el gobierno comunal lo liderizan las dirigencias comunales (el sindicato campesino, la central agraria) que cumplen un doble rol de gobierno intracomunal y el de ser los representantes o interlocutores ante el mundo externo (intermediación política), por lo general subordinando a las autoridades tradicionales y manteniendo relaciones políticamente inestables con autoridades municipales (veces de cogobierno, vertical/horizontal, cooptación). Otro tipo de gobierno comunal son los llamados autoridades y marcas originarias, reconstituidos en torno de las autoridades tradicionales y dejando en segundo plano la dirigencia comunal de sindicatos campesinos (Conamaq es la organización matriz).

Enrique Mayer
Yale University. Professor Emeritus
enrique.mayer@yale.edu

El artículo de Diez es de mucha utilidad para universitarios en la aventura de su primer trabajo de campo con miras a graduarse. Por lo general, los antropólogos se sienten atraídos al estudio de las comunidades campesinas lejos del mundo urbano y de clase media de las ciudades de donde provienen. El artículo de Diez, por eso es sumamente útil para entender el mundo de las comunidades campesinas de hoy y/o del pasado.

Rememorando mi propia experiencia, escribí una retrospectiva de mi desarrollo intelectual y cómo esta está profundamente imbricada en el estudio de esta institución; y no es por coincidencia que le di el título de que soy un *enamorado de las comunidades* (Mayer, 2022). Dije que mi enamoramiento proviene de una admiración hacia lo que ellas pueden lograr y porque son uno de los ejemplos mundiales con propiedades colectivas de la tierra; un grupo autoorganizado que revela tácticas de supervivencia a largo plazo. Los lectores de Diez evocaran términos como *ayllu*, *varayoc*, *carguyoq*, *alguacil*, etc. que han de encontrarlos definidos, descritos y explicados en el texto que, les aseguro, será de consulta obligada.

El trabajo de Diez enfoca desde un punto de vista totalizante el mundo cambiante de las comunidades campesinas; hace un repaso de su trayectoria institucional y legal desde la colonia (y para algunos con remanentes netamente andinos prehispánicos) con puntuales descripciones analíticas en referencia a la situación legislativa y administrativa de hoy. Contiene sucintas descripciones de las prácticas sociales en el territorio que ocupan, realizadas con

base en el trabajo de campo y búsqueda de archivos sobre las comunidades campesinas del presente. Cubre el devenir en el tiempo a partir de la creación de las comunidades indígenas de la constitución de Leguía en 1930 pasando por las reformas introducidas por Velasco y las contrarreformas de Fujimori para enfocar su atención en la situación contemporánea. Su interés está en el proceso de incorporación de las comunidades campesinas al ámbito de la administración estatal del territorio de las zonas rurales en distritos municipalidades y regiones a las que pertenecen. El estatus de comunidades campesinas que comenzó con Leguía, quien otorgó privilegios especiales a los indígenas con identidades separadas a los de otros conglomerados rurales, sigue siendo problemático, cuestionado y disputado como lo muestra este artículo.

Diez se enfoca en las formas que toman las instancias administrativas de las autoridades tradicionales, cómo fueron creadas y modificadas varias veces las atribuciones de las autoridades formales de las comunidades campesinas reconocidas y, en una tercera instancia, comparándolas con las autoridades de un municipio rural distrital común y corriente, es decir, los que son pueblos sin ser comunidad.

Asimismo, se concentra en estudiar las nuevas relaciones entre lo que es la comunidad campesina de hoy, sus cambiantes relaciones con los municipios distritales, el proceso de reducción de los privilegios y derechos de las miembros de las comunidades campesinas, y el surgimiento de procesos mixtos en los cuales la comunidad de hoy debe acomodarse al régimen nacional de zonas rurales. El autor pronostica las tendencias que han de ser importantes más adelante. Las tres instancias están resumidas en un excelente cuadro al final del trabajo (que es muy instructivo), usando la antropología política

como instrumento para observar la manera en que se gobiernan las comunidades frente a los muchos cambios que han ocurrido. También hace notar como como han venido cambiado sus atributos y cómo estos, a su vez, se contrastan con los de un municipio distrital normal sin comunidad. En cada caso se detalla qué funciones tienen y como se articulan, ya sea hacia el interior con su gente y su territorio o hacia afuera con los pueblos colindantes o con las instituciones de la jerarquía del orden político (distrito, provincia, región), su cambiante marco legal y las prácticas cotidianas de ejercer el mando y la administración. Es un artículo joya que se compara en importancia al de Fernando Fuenzalida, “La matriz colonial”, que marcó el paso en su época (1967-68).

Diez recuenta que está centrándose en tres procesos actuales que afectan a las comunidades campesinas. El primero, la creciente incursión de los municipios en llevar a cabo funciones dentro de las comunidades (como escuelas, postas médicas, proyectos de desarrollo) que es competencia de los municipios, pero que requieren del consenso y la colaboración de las autoridades de la comunidad campesina para poder operar. Asociado a esto, tenemos la función de atraer del Estado el gasto público y adecuarse a sus esquemas de manejo distrital, provincial y nacional con sus mecanismos de control, supervisión, sanciones y los constantes cambios de legislación para manejar estos procesos financieros.

Segundo, el progresivo deterioro de los privilegios particulares de las comunidades campesinas por el reconocimiento del estatus especial otorgado a poblaciones “indígenas” desde Leguía hasta hoy, proceso lento pero inexorable que está recortando sus atribuciones. El reconocimiento y el manejo cotidiano de estas “reservas” especiales nacieron con el fervor indigenista. Diez

esclarece que es un proceso paulatino, pero constante de erosión de los privilegios para homologar a las comunidades campesinas a una población rural normal sin esos privilegios. Al final del túnel, describe Diez, hay una complicada interrelación entre lo que es un nuevo municipio rural democrático y ciudadano, y lo que es una comunidad campesina recortada de sus anteriores privilegios. Este proceso está sujeto a leyes nacionales de derechos y obligaciones, a la jerarquía política y financiera que proviene del manejo del gasto público, con niveles que van desde la localidad hasta las oficinas del gobierno y sus ministerios que funcionan con sus respectivas leyes, normas y reglamentos.

Lo podemos llamar la **municipalización** de las comunidades. El resultado es un proceso complejo que implica un afán de las comunidades a “**distritalizarse**”, es decir, convertir la comunidad en distrito (sin perder el estatus de comunidad al mismo tiempo), pero sí con acceso ampliado a fuentes financieras. También se refiere a la creación de comunidades muy reformadas para dar cabida a las instituciones distritales dentro del seno mismo de la comunidad, como lo sería, por ejemplo, adecuar la estructura de gobierno para instalar un puesto de atención de salud, un proyecto de protección del medio ambiente asesorado por una ONG o el funcionamiento de una escuela rural dentro de la comunidad, regimentado por la burocracia del Ministerio de Educación. Diez revela un proceso de disminución de la autonomía de la comunidad campesina como originalmente fue concebida. La gradual erosión de estas condiciones garantías de protección y apoyo viene acompañada de un proceso de “normalización” de las comunidades para homologarlas a los demás asentamientos rurales del país que no son comunidades.

Paso ahora a comentar algunos puntos que me llamaron la atención y con ello

ampliar el ámbito del trabajo de Alejandro para provocar debate.

Género: Alejandro dice que en las formas tradicionales y en las versiones tempranas de los cargos, se consideraba a la pareja como la que pasaba el cargo con papeles diferenciados. Así, el varón es el titular, pero su esposa se viste, baila y ocupa puestos de prestigio y honor junto con él; y que esto se reflejaba en las fiestas, en tanto que la familia entera pasaba el cargo juntos, como una unidad. En faenas, la obligación en Tangor (la comunidad donde hice mi primer trabajo de campo) era la contribución de una persona por familia, se podía enviar un sustituto si el hombre en cuestión estaba ausente y el hijo frecuentemente reemplazaba al padre, pero a veces era su mujer la que se presentaba con herramientas de trabajo y dispuesta a hacer el esfuerzo masculino. Lo inverso también ocurría y los hombres asumían la tarea femenina de pastear el ganado cuando la mujer tenía otros compromisos, pero con una notable excepción: los hombres no cocinaban. En Tangor, los hombres sin mujeres estaban asimilados en otras casas de familiares “porque no tiene quien le cocine” y el hombre que rebusca las ollas en la cocina tiene el apodo peyorativo de ser *manca chapla* (manoseador de ollas). Como la mayor parte de los gastos provenían de la chacra de la producción familiar, las mujeres tenían mucha incidencia en la producción de comida, su preparación y cómo servirla en los banquetes junto con las bebidas, principalmente chicha de maíz de elaboración casera.

En Tangor, los hombres comían separados de las mujeres y eran servidos por ellas, y eran ellas las que decidían el tamaño y valor de las jugosas presas de carne para cada comensal, estableciendo jerarquías, preferencias, desdén o menosprecio según el caso. Las mujeres comían aparte, cerca de los fogones, celosamente cuidando las

ollas que contenían esos manjares. Niños, solteras y allegados de la familia hacían el papel de mozos y llevaban platos a los comensales masculinos jerárquicamente sentados en dos filas paralelas frente a frente en largas “mesas” (a veces en el suelo con manteles) en las que los puestos de honor estaban reservados en el punto medio de la mesa, bajando en prestigio y honor tanto a la derecha e izquierda hasta llegar a los bordes, llamado en quechua y castellano los *cantos*, donde aquellos que valían menos, los ocupaban. Tema que se refleja también en los mitos, como el hijo de Pariacaca, Haytacuri, se disfraza de pobre, solo come papas, se sienta en el canto y cuando es menospreciado, posteriormente lleva a cabo una venganza de truenos, rayos, lluvias y huaicos que destruye al pueblo. Así se relata en los mitos de Huarochiri (Taylor 2008: 33).

Para algunas tareas, incluso se designaba a mujeres con cargos especializados como el de preparar el mote, llamado *mote kamayoc* que supervisaba el lavado del grano para separarlo de la cal y cenizas del proceso de hervir el maíz. También existían cargos exclusivamente femeninos y reservados a viudas o solteras con las tareas de lavar, planchar y mantener la ropa de las imágenes de santos y de la virgen de la iglesia. Las cuadrillas de estas mujeres eran lideradas por una mujer mayor, también viuda que vivía sola, quien para carnavales bailaba con las otras en la calle y, para celebrarlo, se ponía unos cachos de venado en la cabeza, algo así como para expresar una sacralidad andina y el celibato de esas mujeres análogo a la vida de las monjas. Esto es un ejemplo de *carguyoc* femeninas, con su jerarquía propia y sus funciones separadas. Busquemos otros casos para despejar el sesgo masculino en las representaciones de los cargos en las comunidades.

Pero también hay que agregar que los puestos mismos, con los cambios en el

tiempo, han agregado el criterio de género en la participación femenina, ya no solo como acompañantes o parejas de sus maridos, sino también independientemente y a título propio. He escuchado de casos de presidentas de la comunidad, de priostas que solas financian fiestas y bailes o que se visten con suntuosas vestimentas femeninas sin la participación de sus maridos o a veces más transgresivamente con elementos de vestimenta masculina simbólica de autoridad burocrática como la corbata o el sombrero. La progresiva homologación del papel del comunero con el del ciudadano abre la oportunidad a mujeres a competir por puestos tradicionalmente solo ocupados por hombres, como alcaldesa o miembros del consejo directivo o juezas y vocales. En los cambios que Diez señala, hay que anotar también el progresivo y expansivo proceso de apertura a nuevos puestos de prestigio, honor y poder derivados de la gobernanza, o aun puestos que no tienen criterios de género adscritos ahora competitivamente abierto a mujeres, siendo también necesario observar cómo se ajustan los otros papeles femeninos en la estructura familiar, de los barrios, cuarteles, comunidad, cofradía, escuela, comité y otras organizaciones “hibridizadas” que surgen en las comunidades.

Es fácil persistir en la construcción de papeles masculinos como lo “normal” en los análisis del poder, en parte porque el lenguaje mismo del español lo facilita, como cuando sin pensarlo dos veces decimos “los comuneros (**masculinos**) de la comunidad campesina (**femenina**).” Pero es importante acotar que la dimensión de género está cambiando en las comunidades. Asimismo, hay que acotar que lo inverso también existe crecientemente, especialmente en quechua y en las versiones folklorizadas y turísticas del mundo andino, donde la *pachamama* es exclusiva y enfáticamente femenina en contraste con los apus y huamanis

masculinos. Junto al cuidado de no exagerar la feminización operante de nuestros días, también hay que cuidarse de no pecar con la excesiva sacralización del mundo andino separado por criterios de género cargado de potente sacralidad misteriosa de entes divinos machos o hembras o los dos géneros a la vez.

De hacienda a comunidad: Un gran número de comunidades campesinas son producto de la reforma agraria del gobierno de Velasco, pero también por efecto de la disolución de las cooperativas agrarias durante el segundo gobierno de Belaunde y el primero de Alan García. Muchas comunidades se originaron con la invasión, a veces asociada a movimientos campesinos, y los conflictos que resultaron del reparto de tierras, su parcelación y las tomas de tierras que expropió el régimen velasquista. A nivel nacional, el número de comunidades reconocidas al inicio del gobierno de Velasco era de 2228 y, a fines del primer gobierno de Alan García, esta cantidad se duplicó hasta llegar a 4792 comunidades reconocidas que ocupaban un tercio de la tierra en la Sierra (Trivelli 1992). Así, para la mayor parte de la Sierra, la historia de la reforma agraria es una que va “de la hacienda a la comunidad” sin remontarse a los remotos años 20 de Leguía, y es producto de la reforma agraria de ex haciendas serranas. Por eso, son comunidades con una historia más reciente y diferente a la imagen idealizada y politizada de las propiedades que los campesinos poseían colectivamente desde tiempo inmemorial. Estas comunidades son, pues, diferentes al idealizado modelo indigenista de las comunidades de los años 30 y no caben tan fácilmente al proceso analítico de la defensa histórica de la colectividad. Son también estas nuevas comunidades las que, en su devenir desde el colapso de la reforma agraria, buscan cómo adecuarse a

las condiciones actuales. El colapso de las instituciones del manejo de las comunidades que acompañaron la clausura del SINAMOS, la descentralización de lo que era la Dirección de Comunidades Campesinas, el programa de García de regionalizar el país y los de titulación de tierras organizadas por el gobierno de Fujimori (PETT y PRT2)¹ son muestras del rápido abandono de lo que se definía como esencial de la reforma agraria. Esos son los padrinos del origen de las instituciones a las que podríamos llamar **neocomunidades**. Nacidas de un rápido programa para salirse del apuro en que se encontraban, vieron junto con sus asesores que la homologación con los pueblos rurales, el acceso a más fondos y la nueva práctica de “democracia” y la “plena ciudadanía” junto con la municipalización, resultaron ser las opciones más viables que el esfuerzo retro de calzar al viejo proyecto de amoldarse a lo que idealmente se consideraba como la auténtica comunidad.

Dos fantasmas: Eric Wolf y George Foster. Diez cita con mucho cuidado fuentes que han tratado los puntos teóricos relevantes para su trabajo, pero me parece que los dos merecen un mayor debate. Wolf y Foster tratan las áreas periféricas del mundo, y los menciono porque, siendo antropólogos americanos, actúan como fantasmas y todavía merodean alrededor del tema de las comunidades campesinas. Los cito aquí porque en alguna forma creo que ejercen influencia indirecta y escondida. Las escuetas frases en inglés de Wolf “*closed corporate community*” y la de Foster “*civil religious hierarchy*” son paradigmáticas porque reflejan la manera como los de mi generación entendíamos los asuntos campesinos en las comunidades en

América Latina y del tercer mundo. Estas expresiones icónicas marcan el espíritu de su época. Son modelos en nuestro imaginario, diría yo, semiconscientes y latentes sin ser explícitamente enunciados, pero ampliamente sobreentendidos, aunque no explícitos. La cuestión aquí es preguntarse si se han vuelto obsoletos o de alguna manera son todavía relevantes.

La antropología norteamericana aplicada al mundo hispano ha empleado un marco de ideas que imbuyeron a las explicaciones cortadas con una sola tijera. Este marco está claramente expuesto por Eric Wolf en su libro *Peasants* (Wolf 1966) que pone el énfasis en el carácter corporativo cerrado de los pueblos “indios”. Wolf no es necesariamente el creador de la célebre frase, pero está íntimamente asociado a ella. El concepto *the closed corporate community*, escuetamente dice de qué cosa son los campesinos. Procesos relevantes son el trasfondo ecológico, la incorporación al sistema económico mundial y las políticas de la colonización europea. En América hispana, la conquista, colonización, cristianización y trabajo servil lo enmarcan. En las zonas periféricas, en contraste con las agrupaciones como haciendas, fábricas, o ciudades y puertos son su *centro (core)*, están los que habitan en las comunidades corporativas cerradas de la *periferia (periphery)*. En el centro está la concentración de la producción y la generación de riqueza. *Centro y periferia (core and periphery)* se reproducen una y otra vez a medida que se desarrollan las economías coloniales en los imperios de ultramar y son intelectualmente comparables entre sí, especialmente entre Mesoamérica y en los Andes.

Las poblaciones tributarias heredadas de imperios de sociedades organizadas como los aztecas, mayas y los incas, con poblaciones juntadas a la fuerza en reducciones de indios, fueron obligadas

1 Programa Especial de Titulación comunal (PETT) y Programa Nacional de Registro y Titulación, llamado PRT2.

a tributar; a aguantar la presencia de misioneros; a obedecer la implantación de autoridades indígenas subalternas, y vivir el rediseño arquitectónico de sus pueblos. Haciendas, obrajes y minas eran el centro (*core*) adonde los indios iban a trabajar y entregar su tributo. Deambulaban desde sus comunidades (en la *periphery*) a la mina de Potosí para la *mita* que era el (*core*).

Este sistema emulaba a los cabildos de España al modelar la creación colonial de pueblos o “repúblicas para indios” con carácter corporativo cerrado y excluyente. Los otros elementos eran el otorgamiento de la tierra a la colectividad, el pago de tributo a los españoles dominantes, y la cristianización forzada a cargo del clero. Se modificaba el patrón de poblamiento para extirpar rasgos y creencias autóctonos ejerciendo así un mayor control.

Foster: Civil Religious Hierarchy: En las comunidades de la periferia, regían también mecanismos de igualación y compensación entre sus miembros. George M. Foster (1948), antropólogo que trabajó en la nación Tarasca en México, es el mejor exponente y descriptor de lo que se ha denominado la *jerarquía cívico-religiosa* (*civil religious hierarchy*), estudiando las cofradías religiosas y los puestos del gobierno civil de las reducciones.

Foster describe las cofradías tanto españolas como las de América, hablando de la manera como se asumen cargos religiosos en el culto a algún santo o alguna virgen. Cada miembro que asume el cargo, se responsabiliza del gasto en alimentación, bebida, contratación de músicos y danzarines para el deleite y consumo de todo el pueblo. El cargo religioso se asumía por un año y se alternaba un tiempo después con un cargo civil de autoridad creado por los colonizadores (alguaciles y alcaldes). La alternancia entre el cargo religioso y el

civil era como una escalera que creaba una jerarquía en la cual los ciudadanos adquirirían prestigio y poder al alternarse las funciones civiles y el ceremonial religioso. De allí el concepto de *jerarquía civil y religiosa* que subraya la manera como se distribuía el prestigio y el poder entre los miembros para organizar el servicio colectivo a la comunidad entre sus miembros. La competitividad entre ellos incentivaba que el nivel de los gastos homogenizaría las diferencias de poder, de riqueza y la distribución del esfuerzo en favor del bienestar común. Foster propuso que esa jerarquía funcionaba como mecanismo de nivelación (en inglés *levelling mechanism*) para suavizar la diferenciación social e incentivar la responsabilidad colectiva de la comunidad, creando así las condiciones para una mayor funcionalidad. Los trabajos de Foster subrayan lo colonial, lo español, lo hispano y lo católico que era este sistema. Es folklor, pero es folklor europeo, cristiano y obligatorio. Ocupar cargos alternos entre la esfera civil y administrativa y el culto religioso es esencial para entender cómo la comunidad campesina es presionada a manejar sus asuntos y distribuirse las obligaciones entre sí.

El análisis de Diez participa de esa discusión anotando, por ejemplo, cómo la comunidad tradicional, de ser un sistema de cargos neto y puro, pasa a ser uno mediatizado por las instituciones estatales republicanas cuando las comunidades de indígenas son oficialmente reconocidas; y, nuevamente, cuando sucede lo que ya parecen desviaciones fundamentales del modelo: cuando las comunidades se municipalizan y se reorganizan. Conozco ejemplos de fiestas financiadas por migrantes peruanos en Washington DC, Nueva York y Madrid, y también hay frecuentes menciones de abandono de los cargos y las fiestas en muchos pueblos, inclusive en Tangor.

Tanto Diez como los lectores son los invitados a juzgar si esto modifica o no el esquema profundamente arraigado de la *jerarquía civil religiosa* que Foster codificó. La pregunta que queda es si los cambios mencionados son o no una desviación del modelo básico de la cofradía y del sistema de cargos. Cuando el pueblo se vuelve predominantemente evangélico, se parcelan y titulan las tierras y los hijos se van a Lima para ganarse la vida con un mototaxi, ¿cabe preguntarse si se acabó el sistema que Foster codificó? Por eso afirmo que el fantasma de Foster anda merodeando en nuestros análisis y discusiones como una especie de dogma no explícito. ¿Es que la jerarquía civil religiosa ya es obsoleta? ¿Cuál es la fuerza de ese modelo y por qué juega un papel tan dominante en nuestra imaginación? ¿Hay modelos que contradicen a Foster? ¿Cuáles son?

Conclusiones: Ente los trabajos populares anglosajones sobre América Latina en la época en la que yo fui estudiante en Londres y Cornell, aparecen con frecuencia e importancia estos conceptos para entender lo que eran las comunidades campesinas en México, Guatemala y los Andes. La *comunidad corporativa cerrada* es la aplicación del derecho romano para grupos de parentesco referidos a los parientes con la característica jurídica de ser corporaciones porque persistían en el tiempo, aunque sus miembros nacen, crecen y mueren, pero el grupo sigue existiendo. Eric Wolf empleó el término *closed corporate community* (*comunidad corporativa cerrada*) para referirse a las comunidades de las colonias españolas en México y los Andes.

Como intelectual sumamente influyente, Wolf explicó que en México y los Andes, áreas con la presencia prehispánica de Estados ya organizados, los españoles establecieron pueblos sobre un sistema de dominio territorial, tributario y de control

religioso en las poblaciones de agricultores sedentarios de maíz, granos y tubérculos, obligándolos a concentrarse en “reducciones” para el control político, para la mejor recaudación de tributos, y para implantar la cristianización de sus gentes. Les fueron adjudicados territorios demarcados en propiedad colectiva. Económicamente, les impusieron sistemas de recolección de los tributos y maneras de transferir la riqueza a los conquistadores (encomiendas) y llevaron las órdenes religiosas para cristianizar y celebrar las importantes fechas en el calendario ritual católico extirpándoles sus “idolatrías”. Jurídicamente, era corporativa porque la adjudicación era colectiva para todos, regimentados por individuos investidos con autoridad de gobierno indirecto (caciques y curacas) y considerados colectivamente responsables ante el Estado conquistador. Era considerada como “cerrada” o también se puede decir exclusiva, porque sus miembros, empadronados, defendían su territorio ante pretensiones de otros, controlaban a sus miembros y resolvían asuntos internos de la comunidad. Tenían conexiones hacia las autoridades españolas en su región y en la capital del virreinato. Todo esto, pues, es una sucinta definición de lo que en Perú fue una “reducción de indios”, con su manifestación material y espacial de una plaza, su coso o cárcel, sus autoridades ostentado varas de autoridad, su templo para celebrar un calendario católico superpuesto a las tareas de producir para comer, pagar el tributo y mostrar fervor religioso desterrando las prácticas de los cultos precoloniales. En el Virreinato del Perú, la cuestión del tributo era compleja, pues lo que se tributaba era la mano de obra (la energía muscular del tributario) y frecuentemente el tributario tenía que salir de su reducción e ir a trabajar a otros lugares, en las tierras de su encomendero, de sus jefes, a las minas, las “mitas”, los obrajes y las haciendas. Era un eterno ir y venir.

Llamo, pues, la atención a la relevancia y aplicabilidad de este concepto *closed corporate community* para comentar el artículo de Alejandro sobre el trasfondo intelectual con el que la antropología anglosajona había ya establecido los parámetros de cómo analizar este fenómeno en territorios de algunas de las colonias españolas. El concepto tiene una larga carrera. Wolf expresa, pues, el trasfondo intelectual de más de un siglo de influencias de ideas que están subterráneamente implícitas en la caracterización de lo que es una comunidad campesina peruana. Es el substrato silencioso de cómo entendemos y manejamos esas ideas que alimentan el indigenismo, la Constitución de 1933 de Leguía, el establecimiento del sistema de reconocimiento de las comunidades de indígenas por 60 años. De cómo influyó esa idea en sus años de auge, y ahora que las comunidades entran en ocaso aparecen las denuncias de las desviaciones y los cambios fundamentales que contradicen a las ideas matrices del modelo original. Hoy se ve en lo que expone Alejandro que el concepto de comunidad campesina está sufriendo una transformación profunda y en algo que ya no es ni indígena, ni necesariamente campesina, ni corporativa ni cerrada y cómo sus originales elementos definitorios se van desmontando. Está sutilmente en cuestionamiento, pues, el concepto mismo de comunidad corporativa cerrada en el trasfondo en la discusión de la naturaleza profunda de las comunidades campesinas del Perú de hoy. Un lector atento del artículo de Diez se preguntará ¿en qué sentido, dónde y cómo existen todavía comunidades corporativas? Y también deberá preguntarse, si esa pregunta es todavía relevante. Y, si la respuesta es negativa, entonces preguntarse, ¿sobre la base de qué nuevos conceptos y principios se organizan hoy las *neocomunidades* campesinas?

Es claro que *las comunidades campesinas* originariamente *reducciones* de indígenas del Perú son la organización de la periferia de un sistema tributario extractor de mano de obra típico de la organización del régimen encomendero de la colonia en el Perú y sus sucesores. Su estatus especial de ser tierra y poblaciones reservadas con una etiqueta definitoria de ser descendientes de poblaciones ancestrales “de tiempo inmemorial” y, por lo tanto, privilegiadas con leyes proteccionistas garantes de esa propiedad de la tierra como *imprescriptible e inembargable* y protegidas por el Estado nacional que con su inscripción en el padrón crea una zona especial similar a un parque nacional protegido y resguardado.

Ahora, el artículo de Diez es una descripción en detalle de cómo es que ahora estas protecciones y resguardos se están desmoronando, cómo el estatus de reserva está desapareciendo, cómo los soportes que lo mantenían en funcionamiento se han y se siguen modificando y cómo el producto final de poblados rurales homologados a cualquier otro tipo de poblado de la nación significa, pues, el principio del fin del estatus de reserva especial de las comunidades campesinas. Significa terminar con los privilegios que originalmente se establecieron para su protección. Significa el fin del sistema de reservas, proceso que también ocurre en otras partes del mundo, pero que, a su vez, son resistidos, disputados y contestados por las poblaciones afectadas. En Estados Unidos el proceso burocrático se llama *termination*. ¿Cuál será su desenlace en Perú? En estos días en que los comuneros, ataviados con las vestimentas típicas de sus danzas locales, llevan a cabo protestas en las calles de Lima frente a los ministerios y palacios del gobierno central es cuando la *periphery* invade al *core* que es Lima.

Río de Janerio, febrero de 2023
BIBLIOGRAFÍA

- FOSTER, George M.
1948 *Empire's Children: The people of Tzintzuntzan*. Washington: Smithsonian Institution.
- FUENZALIDA, Fernando
1967-1968 "La matriz colonial de la comunidad de indígenas peruana: una hipótesis de trabajo". *Revista del Museo Nacional*, Tomo 35, 92-123.
- MAYER, Enrique
2022 *Enamorado de las comunidades*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales. Documento de trabajo N.º 64.
- TAYLOR, Gerald (Ed.)
2008 *Ritos y tradiciones de Huarochiri*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- TRIVELLI, Carolina
1992 "Reconocimiento legal de comunidades campesinas: una revisión estadística". *Debate agrario*, (14), 23-37.
- WOLF, Eric R.
1966 *Peasants*, New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- WOLF, Eric R.
1955 "Types of Latin American Peasantry: A Preliminary Discussion". *American Anthropologist New Series*, Vol. 57, N.º 3, part 1, 452-471.
<https://www.jstor.org/stable/665442>

RESPUESTA

*Alejandro Diez
PUCP, Profesor Principal,
Departamento de Ciencias Sociales
adiez@pucp.edu.pe*

Gobiernos comunales en proceso, en contexto y en discusión teórica

Varayoqs, presidentes comunales, alcaldes. Aunque los tres entornos institucionales tienen funciones específicas y requerimientos particulares, históricamente definidos, participan de un mismo sustrato de gobierno, de la necesidad de proteger al grupo, de arreglar sus asuntos internos, de gestionar los recursos de los que disponen, de conseguir apoyos y recursos externos, así como intermediar con el Estado. Más allá de sus diferentes características, existe una casuística que muestra, además, el trabajo coordinado de unos y otros agentes, respondiendo en último término a los mismos intereses comunes colectivos. Nuestro objetivo ha sido mostrar sus peculiaridades y repertorios singulares para pensarlos y entenderlos analíticamente.

La inevitable tensión entre procesos y tendencias generales versus características particulares cruza inevitablemente el argumento. Ciertamente, en el marco de lo más general, todas las formas de política de gobierno colectivo enfrentan los mismos retos y tienen, en último término, los mismos rasgos generales: elementos identitarios, la asimilación e identificación con un “nosotros”, el respeto y la asimilación de las partes y componentes del grupo –geográficos y clasificatorios–, la resolución de la triple tensión familia-facción-comunidad, las funciones de autogobierno y representación

y, finalmente, la construcción de equilibrios interno/externos como centro de cualquier forma de política comunal.

Los comentarios y críticas formuladas al texto del artículo abren la posibilidad de acotar algunas afirmaciones, completar otras, así como abundar sobre algunos temas y debates, además de ser más conscientes de las limitaciones y temas abiertos sobre los gobiernos comunales. Procuraremos una respuesta ordenada a los comentarios formulados, en algunos casos agregándolos, para mayor claridad.

Gonzalo Colque llama la atención sobre el diverso marco temporal de los estudios analizados e incorporados en el texto y tiene razón. Buscamos condensar y discutir sobre trabajos realizados a lo largo de más de cuatro décadas, circunstancia inevitable por la disponibilidad de los estudios, y ello implica una serie de decalajes en la información –que en algunas partes se hace notar–. Ciertamente, hay una serie de cambios en los contextos no completamente visibles en el planteamiento, pero que de alguna manera son subyacentes a este: de hecho, hay cierta “sustitución” histórica, incompleta e imperfecta, de los varayoqs por los presidentes de comunidad y de estos por los alcaldes, en el marco de cierta modernización institucional experimentada en las áreas rurales peruanas a lo largo de casi un siglo. En el proceso, funciones de defensa de la tierra pasan de los alcaldes vara a los presidentes comunales; la gestión del desarrollo transita de los presidentes a los alcaldes, aunque no completamente. Pero en diversas regiones, las estructuras antiguas persisten y se mantienen al lado de las nuevas, que las reemplazan en algunas funciones, pero no en otras, lo que de alguna manera explica su supervivencia hasta

nuestros días. Ciertamente, los contextos históricos de las instituciones de gobierno han cambiado y ello tiene consecuencias en su funcionamiento. Retomaremos el punto más adelante.

Un tema crucial alrededor del gobierno comunal corresponde a la función primigenia de defensa de la tierra: fue tarea de todos los tipos de representantes históricos de los colectivos detentores de tierras: varayoqs, personeros, presidentes de comunidad, quienes tienen como uno de sus mandatos principales la defensa del patrimonio común. Pedro Castillo nos recuerda que esta función no solo es particularmente relevante en los contextos globales de “land grabbing”, asociados al acaparamiento y el despojo de tierras, sino que se ha vuelto peligroso para los dirigentes comunales. Por esa razón, en respuesta, hay una serie de directivas e iniciativas internacionales para proteger a los dirigentes que en defensa de su patrimonio común se enfrentan a poderes y agentes externos, arriesgando muchas veces su integridad y su propia vida. Muchos de estos defensores son efectivamente dirigentes comunales, pero eventualmente solo son líderes locales con capacidad de movilización y de representación de la población, ejerciendo de alguna manera, gobierno.

Las lógicas de la legitimidad de las autoridades de gobierno comunal no provienen únicamente de instituciones coloniales y republicanas como nos recuerda Juan Ansión en su comentario. Hay ciertamente una serie de sentidos culturales más profundos anclados en las tradiciones y costumbres no siempre evidentes ni enunciadas en las prácticas políticas, pero sí subyacentes en la cultura y que permean el mundo de las lógicas de la autoridad. Tiene que ver con las lógicas de identidad de los varayoqs con el territorio, exhibida en ocasión de los linderajes y otras

funciones (Radcliffe 1990), pero también en sus funciones propiciatorias y rituales (Perez Galán 2004) y de manera más mediada en las tradiciones sobre identidad comunal y en la defensa de la tierra como *leitmotiv* de las autoridades comunales campesinas. De hecho, símbolos –como las varas de los alcaldes–, vestimentas, discursos identitarios y legitimadores también refieren a un pasado no siempre conocido, pero siempre imaginado como antiguo y profundo, al que recurre eventualmente cualquier autoridad local, comunal o municipal.

Todo ello nos remite a las lógicas andinas de poder que conectan dirigencias comunales con autoridades de vara. De otro lado, está la cuestión sobre la persistencia de la tensión interétnica centrada históricamente en la tensión municipio-comunidad, racializada en la tensión entre los indígenas/campesinos rurales y los mistis de los pueblos. Gonzalo Colque pregunta ¿qué fue del poder de los mistis? El proceso de municipalización de las comunidades, entendido tanto por la vía de la municipalización de las comunidades como por el acceso de comuneros a los cargos municipales marca un cambio los detentores del poder local, que implica cierto desplazamiento de los antiguos poderes locales... pero ciertamente no su extinción: los trabajos de Hernández (2016), Huber (2008) y los míos (Diez 2003) muestran que eventualmente los mistis todavía logran eventualmente acceder al poder local. Y quizás podríamos esbozar como hipótesis que algunos sectores emergentes y profesionales, originados en entornos campesinos, que acceden al poder local, se comportan de alguna manera como neomistis por el tipo de relación que establecen con las poblaciones rurales indígenas y campesinas, escuchadas en un lenguaje técnico: el ascenso político de población de origen rural no implica necesariamente un gobierno colectivo de los municipios.

Estos cambios muestran la transformación de las estructuras políticas institucionales, que teóricamente suponen el desplazamiento de “principios comunitarios” hacia un funcionamiento regulado por las normas nacionales, externalizando la supervisión y el control sobre el gobierno local. Sin embargo, aquellos municipios que incorporan mecanismos comunales de gobierno en su gestión, implican una captura del Estado desde las bases que genera, de alguna manera, el tránsito de una institución históricamente externa (misti) hacia una interna, creando una nueva instancia de mediación entre espacios comunales locales y el Estado. Todo ello se inscribe en un continuo proceso de urbanización y descentralización, en el que también cambian las demandas y necesidades de la población. Muchos de los servicios y demandas sociales de los nuevos pobladores urbanos de las regiones requieren instancias de gobierno más “municipales” que “comunales”.

Ciertamente, más allá del tránsito de las funciones de gobierno entre distintas instituciones, hemos desarrollado el planteamiento más para situaciones regulares que extraordinarias y es importante preguntarse qué ocurre en situaciones de conflicto, protesta o cualquier circunstancia que escape al funcionamiento cotidiano de las instituciones. Las lógicas de movilización requieren cierta fluidez y capacidad de acción que, por lo general, se expresan en el liderazgo personalizado antes que en las estructuras institucionales de gobierno. Lo que sabemos es que en situaciones de conflicto, el gobierno comunal (varayoqs, presidentes comunales, alcaldes) actúa como catalizador y mecanismo de organización de la protesta, pero también sabemos que muchas veces es desbordado por las circunstancias, por otros agentes con más capacidad de

organización de movilización, como las rondas campesinas¹ o los frentes de defensa e incluso por liderazgos más personalizados como en los recientemente llamados defensores de la tierra o como los agentes que han organizado a la población ante situaciones de emergencia. Las instituciones de gobierno tienen ciertamente un repertorio de acciones ante situaciones de conflicto y respuestas colectivas que sostienen la movilización tiempo, pero estas necesitan muchas veces ser catalizadas y activadas por la acción de agentes que la desbordan. Corresponde a la casuística de las tensiones contemporáneas mostrar el comportamiento y acciones, así como la agencia de las distintas dirigencias comunales frente a los nuevos retos de la modernidad: urbanización y descentralización parecen ser asimiladas y abordadas desde una demanda por gobiernos municipales locales; gestión de recursos y defensa de la tierra, tanto frente a la gran minería como a la pequeña minería informal, generan respuestas de protesta como arreglos institucionales internos y externos, que involucran a las comunidades; temas de identidad, reivindicación identitaria y promoción del turismo parecen convocar más a las autoridades tradicionales. Todos ellos implicados y transformados en el marco de la necesidad de adaptación y generación de respuestas colectivas frente a los cambios contemporáneos.

1 El análisis de las rondas campesinas ha sido dejado fuera de este planteamiento, en el convencimiento de que representa una variante de las formas de gobierno comunal, junto con otras organizaciones presidencialistas presentes en los espacios rurales como los comités de productores, juntas de regantes y otros. Para un desarrollo de la organización de las rondas ver Diez 2007.

Enrique Mayer me hace recordar que hay también un factor de género en el gobierno comunal. Aprovecho la llamada de atención para abundar en un tema mencionado, pero no desarrollado suficientemente. Ciertamente, la mayor parte del gobierno comunal tiene una fuerte impronta masculina: varayoqs, presidentes comunales y alcaldes han sido y siguen siendo mayoritaria y abrumadoramente cargos ejercidos por varones. Ello no significa que no haya habido y se continúen asignando roles femeninos complementarios, asociados a formas tradicionales de división del trabajo: desde la ocupación del cargo de varayoq “en pareja” –aunque solo los hombres aparezcan en las ceremonias públicas–, hasta las funciones “femeninas” encargadas a las esposas de los dirigentes comunales, pasando también por las funciones de “primera dama” asignadas eventualmente a las esposas de los alcaldes. Todas ellas derivadas de la función femenina de “opuesto complementario”, habitual en los estudios clásicos andinos y contestada y debatida desde hace décadas (Arnold 1997). Todo ello independientemente de algunas funciones o cargos exclusivamente femeninos bajo el mismo concepto. Sin embargo, hay desde hace décadas, una serie de cambios en las posiciones establecidas por género que permiten, aunque aún con frecuencia limitada, la participación de mujeres en todas las funciones de gobierno local y comunal. Desde hace al menos tres décadas, se han incorporado en las dirigencias comunales cargos femeninos específicos (secretarías de la mujer, de juventudes), pero sobre todo hay elección de mujeres en varios cargos importantes como tesorera, secretaria comunal e incluso en la presidencia. Luego de un período en el cual varias comunidades en zona de conflicto armado eligieran inicialmente presidentas en ausencia de los varones, hay evidencia en múltiples espacios del país de mujeres ejerciendo el principal cargo comunal. Algo semejante ocurre en la

representación municipal: la ley de cuotas obliga a la participación femenina en listas electorales y permite el acceso de mujeres a las regidurías municipales y, en algunas ocasiones, también al cargo de alcaldesa. Menos frecuente, pero también reportado, es la asunción de mujeres a cargos de *varayoq* en algunas zonas de Huancavelica y Cusco, como personas titulares y no como acompañantes de sus esposos, aunque no conozco referencias bibliográficas al respecto. Hay ciertamente un avance progresivo de la asunción de cargos políticos por mujeres, aunque aún con muchas limitaciones (Diez 2013). Podríamos añadir que la costumbre pareciera ser más reacia a los cambios que la propia ley, que en principio trata de fomentar mayor participación femenina en los cargos comunales.

Enrique Mayer plantea una pregunta difícil respecto de los marcos interpretativos y los conceptos utilizados para la comprensión de las sociedades comunitarias andinas. La pregunta contradice el lugar común antropológico que señala las comunidades campesinas como realidades sin teoría. Comunidad corporativa cerrada (Wolf) y jerarquías cívico-religiosas (Foster) fueron conceptos que yo mismo conocí en mis épocas de estudiante y apliqué consciente e inconscientemente en algunos de mis análisis sobre las sociedades rurales. Y me parece una muy buena idea detenernos a pensar sobre ellos.

Comenzaré señalando que hoy en día ambos conceptos solo me parecen parcialmente útiles para el análisis de las comunidades y de la sociedad rural en general. Si la mayor parte de los estudios clásicos sobre comunidades andinas, comenzando por el de Mishkin sobre Qoñamuro (1960) y siguiendo hasta las comunidades de España y el Perú y los estudios de comunidades del valle de Chancay desarrollados desde el Instituto de Estudios Peruanos asumían la

comunidad como un universo relativamente cerrado sobre sí mismo, con su propia lógica y cultura, esos mismos estudios muestran la permeabilidad de las comunidades y su inserción en entornos más amplios, los vínculos con distintos interlocutores y en particular con el Estado. De ahí que todas las formas de gobierno comunal tengan entre sus funciones la interlocución con terceros externos, con los que se relacionan por lo general en posición subordinada. Como se ha señalado en algunos estudios, el mayor poder es externo. En ese contexto, las colectividades pueden efectivamente hacer “como si” fueran una unidad social aislada de su entorno, aunque los requerimientos y las circunstancias de las presiones y procesos externos son tan fuertes como para que suscribamos la afirmación de Golte respecto de que las comunidades no son un agente que se pueda explicar solo a partir de sí mismo (1992). Desde esta perspectiva, el marco analítico de la comunidad corporativa cerrada –que Wolf contrapone a las comunidades abiertas de las tierras bajas, menos determinadas étnicamente (1955)–, es parcialmente útil para explicar parte de las lógicas de construcción del “nosotros” que implica una colectividad comunitaria: mejor dicho: muchas colectividades tienden recurrentemente a comportarse como si fueran una comunidad corporativa cerrada cuando deben enfatizar los intereses colectivos o identitarios y no lo hacen en otras circunstancias.

El problema sobre las jerarquías cívico-religiosas es diferente y puede descomponerse varios subconjuntos de respuestas que nos permiten abundar sobre las características de los distintos registros del poder y gobierno comunales. Primero, todos los cargos comunales implican una cuota de prestigio; el prestigio es inherente al ejercicio del cargo sin importar cuál; el ejercicio de la autoridad es tanto un

reconocimiento de prestigio, posición y estatus como un mecanismo para concederlo o incrementarlo. Por supuesto, el prestigio no es igual en todos y, de hecho, se reconoce y asigna diferenciadamente en función a la responsabilidad, visibilización y escenarios en los que los cargos “actúan” y son ejercidos. Ciertamente, cada tipo de cargo: tradicional, comunal o municipal contiene un tipo distinto de prestigio, pero este se encarna en las personas que pueden transitar entre cargos diversos y completar posiciones de prestigio más o menos completas y complejas. Ello implica que el prestigio es acumulativo y puede ser incrementado por el ejercicio de cargos. Segundo, todo cargo implica cierto ejercicio de ritualidad que puede implicar cierto grado de sacralidad o componentes religiosos. En general, los cargos de varayoqs son hoy claramente más ritualizados, en tanto que los cargos comunales y, sobre todo los municipales, son más laicos, aunque ambos desarrollan ciertos rituales asociados a celebraciones comunales, fiestas patronales o aniversarios cívicos. Tercero, existe evidencia de lógicas de prestigio asociadas al desarrollo de la persona: varias etnografías –sobre todo del sur andino– describen escalas de prestigio en sistemas de varayoqs con escalas de autoridad que se acumulan a lo largo de la vida (Mishkin 1960, Marzal 1971), que asociados a la lectura de los sistemas mesoamericanos estuvieron en la base de la hipótesis del origen colonial de la comunidad indígena combinando los cargos religiosos de las cofradías con los cargos civiles del cabildo (Fuenzalida 1967-68). Y sin embargo, la hipótesis no termina de ser comprobada y creemos que debe ser desechada por tres razones; 1) las escalas de prestigio analizadas son en su mayoría rituales y combinan en último término cargos rituales más que cívicos; 2) no hay evidencia de la articulación de cargos civiles

y religiosos en los estudios existentes sobre cabildos de indios coloniales, en los que los cargos civiles eran también religiosos; 3) en el período colonial, los cargos de prestigio estaban distribuidos estamentalmente y no se permitía el ascenso social por la vía de la ocupación de cargos (Diez 2005). En resumen: existen escalas de prestigio que combinan distintas posiciones sociales de reconocimiento y estatus, pero que en la mayoría de los casos no constituyen jerarquías ordenadas de prestigio.

El análisis presentado y el planteamiento sobre tres registros de autoridad ha sido construido sobre evidencia y estudios realizados fundamentalmente en Perú, incluyendo algunos trabajos sobre los países vecinos. Santiago Ortiz y Gonzalo Colque cuestionan con razón la aplicabilidad de esta propuesta en escenarios de Ecuador y Bolivia, respectivamente. Unas pocas lecturas sobre la organización comunal (Albó 1999, Guerrero y Ospina 2004, Blanes 2000) me invitan a ser conservador ante la posibilidad de aplicar los registros de autoridad a las realidades de los países vecinos: una serie de salvedades importantes marcan diferencias entre las estructuras políticas del gobierno colectivo de las sociedades rurales de los tres países. No quisiera cerrar la cuestión sin señalar algunas, que sin duda son también elementos a tener en cuenta para el análisis comparado de las instancias políticas de gobierno colectivo en el Perú. En principio, la distinta trayectoria e implicación entre los gobiernos comunales territoriales y los gobiernos municipales en los países andinos a lo largo de los siglos XIX y XX; trabajos como los reunidos por Bonilla (1990) muestran distintas formas de integración de los sistemas políticos de las colectividades rurales y de los Estados que generan instituciones y compromisos distintos y una distinta imbricación entre estructuras de gobierno comunal y estructuras municipales;

en los tres países, los distintos procesos de reconocimiento de “comunidades territoriales” sobre la base de la propiedad de la tierra, marcarán luego itinerarios particulares. A ello tenemos que sumarle las distintas articulaciones políticas y los procesos de participación popular comunal registradas en cada Estado: en Bolivia, por ejemplo, ha habido gran apertura a la introducción de estructuras comunales—como la asamblea—en las instancias municipales de gobierno, a lo que se suma también la gran implicación de los partidos en los procesos internos de elección en las comunidades; en el Ecuador, las lógicas de organización de las colectividades territoriales trasciende el espacio local al proyectarse hacia las lógicas de los movimientos indígenas nacionales o regionales. Estas implicaciones de lo comunal en la política son menos frecuentes en el caso del Perú, aunque hay alguna evidencia dispersa de la imbricación entre política regional y políticas comunales. Finalmente, tanto en Ecuador como en Bolivia no se puede hablar de comunidades sin hacer referencia a temas de identidad, reconocimiento y autoidentificación indígena, que seguramente imponen consideraciones y variantes a tener en cuenta en las lógicas de la definición del gobierno colectivo. En cualquier caso, creo que existe un importante espacio para el desarrollo de trabajos comparativos que incorporen distintas lógicas de gobierno y sus implicaciones: lógicas tradicionales e identitarias de gobierno, lógicas de control y gobierno territorial/propietario y lógicas jurisdiccionales de gobierno municipal esbozan un espectro interesante de variables a considerar.

El conjunto de comentarios y cuestionamientos nos invitan a plantear también preguntas para las que por el momento solo tenemos algunas intuiciones de solución antes que respuestas. ¿En que consisten el gobierno y el poder comunales?

¿Se basan en estructuras o más bien en prácticas políticas?, ¿en instituciones y prácticas de funcionamiento o se sustentan en lógicas interpretativas? Creemos que las lógicas colectivas de gobierno, de gobierno comunal, responden a ciertas lógicas del ejercicio del poder compartido que responde a instituciones y prácticas que implican la participación y el involucramiento, al menos parcial, del conjunto de agentes implicados. Estas se encarnan particularmente en la existencia de instituciones como la asamblea, una instancia en la que formal, real o supuestamente, se encarna el poder y las decisiones colectivas. Las asambleas, a su vez, responden a las lógicas de la existencia de un “nosotros” no siempre completamente definido, pero siempre legítimo, que encarna en último término al colectivo. La legitimidad y supervivencia futura de los tres repertorios de gobierno comunal planteados en el artículo enfrentan retos distintos desde la perspectiva de las colectividades rurales, campesinas, indígenas.

Hay evidencia de la extinción y crisis de sistemas de alcaldes de vara en distintas regiones del Perú. Hay trabajos que narran su persecución y prohibición recurrente desde el siglo XIX; la transformación de sistemas de varayoqs en ocasión del reconocimiento comunal a lo largo del siglo XX; la anulación de supresión de varayoqs en ocasión de las transformaciones en el gobierno comunal durante los años militantes de la Reforma Agraria, la crisis y la dificultad para asegurar la continuidad y sucesión de los cargos las últimas décadas del siglo XX y primeras del XXI. Y, sin embargo, aún persisten y son identificados tanto como atracción turística como instituciones tradicionales a recuperar en el marco de procesos de reivindicación de derechos como pueblos originarios.

¿Sobre qué se constituye hoy en día la legitimidad de la existencia de un gobierno comunal territorial específico

como la comunidad campesina? Los vaivenes de su legitimidad social y legal no son los mismos que los que existían en los años del reconocimiento comunal en la tercera década del siglo pasado: su carácter indígena ha sido dejado de lado los últimos 50 años, aunque ha persistido la lógica de defensa de la tierra –y sus recursos– que, sin embargo, es cada vez más parametrada y limitada por legislaciones que socaban la agencia comunal para ejercer la defensa de sus territorios. Es importante y necesario preguntarse qué son hoy en día las comunidades campesinas y cuál es su lugar en la sociedad y el Estado peruano. Son ciertamente defensoras de sus derechos de propiedad de la tierra como cualquier asociación privada, pero están excluidas de la estructura del Estado. No se benefician de ningún régimen especial de protección y tampoco de reconocimiento como pueblos indígenas que fueron, a fin de cuentas, las razones de su reconocimiento en las primeras décadas del siglo XX. Tienen múltiples dificultades para gestionar y defender sus recursos de invasiones y despojo y, sobre todo, para organizar y asegurar procesos de desarrollo que generen bienestar. Cabe preguntarse cuál es el marco analítico que deberíamos utilizar para comprenderlas: ¿análisis de bienes comunes?, ¿temas de identidad?, ¿elementos de gobernanza?

Las municipalidades tienen aparentemente un escenario futuro más asegurado, aunque persisten las reivindicaciones para que incorporen en su estructura y procedimientos mecanismos más inclusivos y participativos tanto para los procesos electorales como en su funcionamiento. Las demandas de una mayor participación de parte de poblaciones rurales, la municipalización de las comunidades y la captura comunal de los municipios podrán institucionalizar en el marco de las instituciones estatales formas comunales de gobierno, como en Bolivia.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBÓ, Xavier
1999 *Ojotas en el poder local, cuatro años después*. La Paz: Cipca-Pader.
- ARNOLD, Denise (Comp.)
1997 *Más allá del silencio. Las fronteras del género en los Andes*. La Paz: CIASE/ILCA.
- Blanes, José
2000 *Mallkus y alcaldes. La ley de participación popular en comunidades rurales del altiplano paceño*. La Paz: PIEB-CEBEM.
- BONILLA, Heraclio
1990 *Los Andes en la encrucijada. Indios comunidades y Estado en el siglo XIX*. Quito: Ediciones Libri-Mundi.
- DIEZ, Alejandro
2013 *Conceptos políticos, procesos sociales y poblaciones indígenas en democracia. Estudio Binacional Perú-Bolivia*. Lima-Cochabamba, Manuela Ramos-Ciudadanía.
- DIEZ, Alejandro
2007 “Organización y poder en comunidades, rondas campesinas y municipios”. En: Grupo Allpa, ¿Qué sabemos de las comunidades campesinas? (pp. 107-152). Lima: Grupo Allpa.
- DIEZ, Alejandro
2005 “Los sistemas de cargos religiosos y sus transformaciones”. En: Marzal, Manuel. *Religiones andinas. Enciclopedia Iberoamericana de religiones*. Madrid, Editorial Trotta, pp 253-286.
- DIEZ, Alejandro
2003 *Élites y poderes locales. Sociedades regionales ante la descentralización*. Lima: DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional del Ministerio Británico para el Desarrollo)/SER.
- FUENZALIDA, Fernando
1967-1968 “La matriz colonial de la comunidad de indígenas peruana: una hipótesis de trabajo”. *Revista del Museo Nacional*, Tomo 35, pp. 92-123.
- GOLTE, Jurgén
1992 “Los problemas con las comunidades”. *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*, n.º 14, 17-22.
- GUERRERO, Fernando y Pablo OSPINA
2004 *El poder de la comunidad: movimiento indígena y ajuste estructural en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires/Quito: CLACSO-IEE.
- HERNÁNDEZ, Raúl
2016 *Los nuevos incas: La economía política del desarrollo rural andina en Quispicanchi (2000-2010)*. Lima: IEP.
- HUBER, Ludwig
2008 “La representación indígena en municipalidades peruanas: tres estudios de caso”. En: Romeo Grompone, Raúl Hernández y Ludwig Huber. *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales. Presupuesto, desarrollo e identidad*. Lima: IEP.
- MARZAL, Manuel
1971 *El mundo religioso de Urcos*. Cuzco: Instituto de Pastoral Andina.

- MISHKIN, Bernard
1960 “Los quechuas contemporáneos”.
Revista del Museo Nacional, Tomo
29, pp. 160-221.
- PÉREZ GALÁN, B.
2004 *Somos como incas. Autoridades
tradicionales en los Andes peruanos,
Cuzco*. Madrid: Iberoamericana-Ver-
vuert.
- RADCLIFFE, Sarah
1990 “Marking the boundaries between
the community, the State and histo-
ry in the Andes”. *Journal of Latin
American Studies*, n.º 22, 575-594.
- WOLF, Ericç
1955 “Types of Latin American Peas-
antry: A Preliminary Discussion”.
American Anthropologist, 57(3),
452-471.