

## EL MUNICIPIO EN EL SIGLO XIX\*

Enrique Ayala Mora

### 1. INTRODUCCIÓN

Este tema ha sido mi preocupación durante años, aunque nunca lo he investigado en forma sistemática, sin embargo a lo largo del tiempo de transitar por los papeles públicos, por las notarías y la bibliografía del siglo XIX, he ido esbozando una propuesta más bien descriptiva sobre qué eran los municipios y como funcionaban en el siglo XIX. Más que un esfuerzo interpretativo, para el cual no creo que en el Ecuador estamos preparados por falta de información y de material de primer grado, lo que aquí pretendo es darles a ustedes una descripción sistematizada, organizada de qué eran y como operaban las municipalidades en el siglo pasado.

Antes de pasar a revisar el esquema básico del funcionamiento municipal, quisiera hacer una observación de tipo general. Existe la idea entre quienes han investigado la historia del siglo XIX, de que el *Estado* es solo el Estado Central, con sus estructuras asentadas en Quito fundamentalmente. Aún en algunos casos se identifica al Estado con el Gobierno. Pero en una sociedad como la ecuatoriana decimonónica, el Estado no puede ser entendido como una institución única y centralizada que maneja el ejército, las relaciones exteriores, los trámites de aprobación de leyes en el Congreso; sino que también abarca otras dimensiones con un alto nivel de descentralización, la más importante de

---

\* En la lectura de este texto debe tomarse en cuenta que el énfasis del análisis está puesto en los municipios de la Sierra. Los costeños salvo el de Guayaquil tenían un funcionamiento algo diverso y ciertamente más irregular, por lo general. Algunos elementos complementarios a este análisis se mencionaron en las respuestas a preguntas, que aquí no se incluyen por limitación de espacio.

Una versión inicial de esta conferencia fue presentada en la Primera Maestría de Historia Andina realizada en Quito por FLACSO, en 1985. La versión que aquí se transcribe corresponde a la exposición sustentada ante el Plan Maestro del Centro Histórico de Quito, en febrero de 1989.

todas ellas, desde luego la Iglesia, que es parte del Estado pero tiene sus niveles de descentralización. El municipio es otra de las grandes corporaciones que funcionan dentro de ese Estado, pero que asimismo tiene su propia especificidad y sobre todo altos niveles de autonomía. Se puede mencionar otras corporaciones menores dentro del funcionamiento estatal ecuatoriano, pero eso sería objeto de otra discusión que no viene al caso.

Partimos de la advertencia de que el Estado no es solamente el Gobierno y las instancias administrativas que residen en Quito: la función ejecutiva, legislativa y judicial, sino que el Estado es el conjunto de las instancias de dirección política de la sociedad, del ejercicio del poder, y entre ellas el Municipio.

## 2. ¿QUÉ ERAN LOS MUNICIPIOS?

Quisiera que comenzáramos haciendo un esfuerzo por ubicarnos en el siglo XIX, es decir en el período que va desde la vinculación de nuestro país a Colombia hasta 1895, en que se produce la Revolución Liberal. Digamos alrededor de 60-70 años de funcionamiento de una estructura municipal muy concreta, muy importante en el país y desconocida al mismo tiempo.

¿Qué era entonces el municipio que funcionó en este período, en el siglo XIX? Era una corporación que representaba los intereses locales. Y esto debe ser analizado en cada una de sus palabras. Primero era una corporación; la ley incluso varias veces se refiere a los municipios con el genérico de las "corporaciones municipales". En el siglo XIX el que el Municipio se definiera como una "corporación" solamente reafirma una concepción corporativa de la Sociedad y del Estado, es decir una forma de entender la realidad en la cual había diversas instancias de organicidad social que tenían puntos de autonomía y de contacto, al mismo tiempo en que la propia sociedad política y la sociedad civil no estaban diferenciadas pero, por otro lado, existía una convicción de parte de los sectores dominantes y también amplios sectores subalternos, de que la sociedad se componía, de diversas instancias organizativas, de un agregado de diversas sociedades menores. El Estado Central en definitiva era solamente una instancia frente a estas diversas sociedades menores. Esto es un punto muy importante porque a las regiones, o los antiguos departamentos se los entendía corporativamente, a los municipios se los entendía corporativamente, a tal punto que desde el primer momento, incluso los municipios eran personas jurídicas distintas del Estado, como también la Iglesia era otra persona jurídica de derecho público. Es decir había una concepción distinta de la que nos viene de la Revolución Liberal, en la cual el Estado regula todas las funciones de la sociedad política. Hay una indiferenciación entre niveles, pero al mismo tiempo una diferenciación de las personas corporativas en organización de la sociedad. La familia, otro ejemplo, se entiende como una corporación, a tal punto que

muchas veces la legitimidad de un golpe de estado, de una candidatura, es el pronunciamiento de una "asamblea de padres de familia". El municipio, la junta de los vecinos es otra unidad corporativa. La región, la provincia, son unidades corporativas y no puras divisiones administrativas.

Ahora bien, desde el inicio de la vida de la república, tan pronto como 1835, ya con antecedentes en la constitución colombiana; se divide el país en provincias, cantones y parroquias. La división se consolida en 1835, en que no se menciona constitucionalmente los departamentos. De esa manera queda establecida una forma de ejercicio del poder, que no solamente implica que el Estado Central a través de delegados ejerce la dirección política sino que al revés, se ejerce también el poder desde términos locales.

Es evidente que esta forma de concepción corporativa de la dirección local no nace de una visión republicana de la vida pública, tiene hondas raíces coloniales. No es ninguna novedad para ninguno de nosotros que el cabildo sea el origen del municipio. En términos del aparato central del Estado se dio una enorme ruptura de lo que fue la burocracia colonial a lo que fue la dirección de la república. Hay un cambio en el concepto de representación, las propias denominaciones de las funciones públicas cambian radicalmente. En cambio, lo que se puede descubrir es una continuidad en lo que se refiere al cabildo colonial y al municipio republicano, a tal punto que hasta ahora seguimos, cuando queremos ser elegantes, diciendo el "Cabildo quiteño" o el "Cabildo ambateño".

Se consideraba al cabildo como la raíz del municipio; el cabildo había sido efectivamente instrumento poderoso de expresión de intereses locales, en algunos casos como el de Quito, Guayaquil de intereses regionales, y contra todo el desprestigio al que había llegado el régimen de la Corona, el Cabildo se había revalorizado en el prestigio social de entonces; de manera que el cabildo no llegó quebrado a la República. El Cabildo llegó mucho más vigoroso y prestigioso, lo cual es muy importante destacar; porque aunque se producen cambios, que los vamos a ver, esos cambios son más bien de corte administrativo y de denominación, pero no cambios de la naturaleza del funcionamiento del poder local.

Entre 1830 y 1859 se conservan los cabildos cantonales y se ensayan también en ciertos años "cámaras provinciales". Sin embargo, estas cámaras provinciales prácticamente no funcionaron y se transformaron solamente en cuerpos electorales de manera que el poder real sobre los asuntos locales siguió asentado en el municipio cantonal.

De 1860 a 1877 incluso se establece una forma de organización parroquial municipal, es decir se dan tres niveles: provincial, cantonal y parroquial. Pero eso no funcionó. El eje fundamental siguió siendo el cabildo cantonal y así lo reconoce la ley de 1878, que vuelve a establecer un esquema doble de municipio en cámaras provinciales y cámaras cantonales. Sin embargo, las cámaras

provinciales en algunas provincias ni siquiera llegaron a organizarse; de manera que el poder real seguía asentado en el funcionamiento municipal y eso se consolida con la Revolución Liberal. Desde 1896-1897 en que se reúne la Constituyente liberal, incluso ya no se vuelve a mencionar la existencia de cámaras provinciales sino que establece la existencia de el municipio como el órgano básico de régimen seccional electivo. En eso, años se cambia la propia concepción corporativa del municipio y se hace una innovación que en lo que se refiere al funcionamiento municipal en el siglo XX.

El Municipio era en el siglo XIX aquella instancia de la vida pública que estaba vinculada a la cotidianidad; estaba cerca de los ciudadanos comunes y corrientes, en buena parte artesanos y medianos propietarios. Eso le daba al Municipio un gran nivel de representatividad, desde luego, y también conflictividad para ciertas cosas como vamos a ver. Es decir, el Municipio nunca estuvo en crisis, visto desde esa perspectiva, como el Estado Central estuvo en crisis muchas veces. Se pensó frecuentemente en cambiar las formas de organización del Estado; se pensó hasta en disolverlo, pero, nunca a nadie se le ocurrió plantear, al menos de lo que yo haya visto, que se suprima el régimen municipal. Aún las iniciativas de cambiarlo fueron muy escasas en el siglo XIX. Se creía que como funcionaba, funcionaba aceptablemente. Y en esto hubo una especie de consenso:, que el municipio es la instancia de estabilidad frente a la inestabilidad reinante en las alianzas nacionales y a nivel regional. Esta es una de las características básicas del funcionamiento del Municipio en el siglo XIX.

El Municipio tiene una imagen de solidez, de estabilidad de raíz colonial. Para muchos significa que aquello que ha continuado de la Colonia es lo que realmente vale. Las innovaciones republicanas que están "contra la naturaleza de nuestro pueblo" son simplemente novedades que nos han traído solamente el caos y la inestabilidad. Desde el punto de vista ideológico la solidez del Municipio tiene esa raíz colonial que debe estudiarse con profundidad, los municipios tienen patrono colonial en casi todas las ciudades, incluso hasta ahora usan los títulos que se les concedió por parte del Rey de España como "Muy noble y Muy leal". El municipio sigue siendo "Ilustre", y a veces se lo denomina con nombre tradicional de "Cabildo" o "Ayuntamiento".

### 3. COMPOSICIÓN SOCIAL

Desde la Constitución y luego desde la Ley de División Territorial Colombiana, quedó establecido definitivamente que el régimen seccional era electivo. El funcionamiento municipal colonial había sido diverso. Cada cabildo negociaba con la Corona las condiciones de su integración. Al principio comenzaban siendo cuerpos electivos en una proporción alta y posteriormente las funciones municipales terminaron siendo de nominación de por vida por parte de la Corona a cambio de una entrega de dinero. La República cambia esa

concepción y los municipios se vuelven electivos. La Corporación Municipal se elige entonces anualmente, hasta 1887 en que se establece la duración bienal de los miembros de los concejos, que hasta ese momento se llamaban indistintamente "concejales", "concejeros" (sic) o "consejeros", la sistematización del nombre "concejal" viene desde esta Ley.

El número de los integrantes municipales era de 5 a 11, dependiendo del número de habitantes cantonal. El ejercicio de la representación, como ahora, era obligatorio. Por otra parte, era gratuito. Los concejales no percibían, salvo excepción si tuvieran que movilizarse, ninguna cantidad como remuneración.

En términos políticos, los concejales no eran responsables de las opiniones que emitían en los debates, pero al mismo tiempo si eran responsables política, administrativa o penalmente de las decisiones que tomaran. Es decir se estableció un sistema atípico de representación que los hacía responsables de lo que votaban, sobre todo cuando se trataba de cuestiones económicas, pero no de lo que pensaban o planteaban dentro de la cámara municipal.

La forma de elección de los concejales era la votación indirecta al principio y luego la votación directa. Los electores eran los ciudadanos o los vecinos, pero hay un problema muy serio que la Ley ecuatoriana no logró resolver, la distinción entre *ciudadano* y *vecino* que estaba dada exclusivamente por el propio padrón, que el municipio hacía para cada elección. De manera que no hay distinción entre lo que es el "vecino" y lo que es el "ciudadano", discusión que en otros países, sobre todo en Europa, tuvo una importancia enorme porque el hecho de ser "vecino" le daba una serie de privilegios a una persona en términos del ingreso hacia el mercado local, la posibilidad de integración a los gremios, etc. No tengo ninguna explicación sobre este hecho, pero lo fundamental es que aunque las leyes a veces hablan de vecinos y otras veces hablan de ciudadanos, lo que normalmente parece que fue, es que los electores tenían que ser ciudadanos que además estaban vecindados en el municipio.

Es muy difícil de establecer, pero parece claro que la jerarquía de la ciudad determinaba más o menos la composición del municipio. En municipios de ciudades grandes, como Riobamba o Quito, la representación directa de las aristocracias locales era mucho más definida. En ciudades pequeñas, cabeceras de cantón fundamentalmente, la situación era más heterogénea. En el caso del cantón Otavalo, del cual tenemos el *Resumen* de las Actas preparadas en la Colección Pendoneros, por Juan Freile y un equipo, el Jefe Político es nada menos que un Jijón-Carrión, uno de los más notables terratenientes de Quito. Pero la Municipalidad otavaleña está integrada por personas que según se ve en los documentos, no eran solo terratenientes sino en muchos casos comerciantes locales vinculados al comercio colombiano y además artesanos, tejedores o maestros de oficio de cierta importancia. La composición entonces era un poco más variada de lo que una concepción muy rígida de un "Estado Terrateniente" permite ver. No había, por ejemplo, ninguna restricción legal

para que quien ejercía oficios manuales fuera miembro del municipio. De hecho vamos a ver que, en este sentido, el Municipio era una institución bastante flexible ya que integraba realmente a variadas fuerzas de interés local, al contrario de las representaciones parlamentarias, de los ministerios y de las funciones eclesiásticas elevadas. Se ve que el Municipio si tenía contacto con actividades económicas de clases subalternas definidas en su espacio territorial. Esto le daba gran legitimidad en sectores urbanos pueblerinos que no tenían otras formas de participación.

#### 4. ORGANIZACIÓN

El Municipio era una corporación electiva, integrada por los concejales que elegían un Presidente y a veces un vicepresidente (no siempre la ley establecía la existencia de un vicepresidente). Cada concejo elegía de fuera de su seno como empleado permanente, un Secretario que cuando el municipio era grande tenía un oficial o varios oficiales de oficina; un Tesorero, que asimismo, cuando era un poco más grande, contaba también con un Colector. El municipio tenía un Procurador Síndico, que en el caso de las ciudades grandes, era abogado y que en otros casos no lo era forzosamente. De lo que conozco por ejemplo, en la municipalidad de mi ciudad, Ibarra, había casos en que ese Procurador Síndico era más bien un "entendido" en el asunto legal, cosa muy común en la época. Cada municipio contaba además, con un Anotador de Hipotecas, que normalmente era el Escribano Público del cantón, y un Comisario, a cargo de la administración de policía, responsable directamente ante el Jefe Político (como vamos a ver esta relación es muy importante) y ante la corporación municipal. Del Comisario dependían los celadores que, asimismo, variaban en número de acuerdo al tamaño de la ciudad y a la capacidad económica de pagarlos.

Se elegía también un Alguacil Mayor y Menor. En algunos casos había varios alguaciles menores que también tenían funciones de policía. Se elegían "alcaldes municipales", que normalmente eran dos y que, no eran precisamente los administradores del Municipio sino jueces. Esto es muy importante porque el Municipio no tenía la diferenciación que hoy vemos en el ejercicio del poder, sino que en él realmente se reproducían todas las funciones del Estado; entre ellas la de la administración de justicia. Los alcaldes municipales ejercían funciones cobrando por ello a las litigantes. Se elegían también jueces civiles hasta bien avanzada la vida de la República, cuando los municipios perdieron esta capacidad de incidir en el sistema judicial ecuatoriano.

Por otra parte, el Concejo elegía también algunas autoridades que ahora se nos vuelven incluso curiosas, pero que en esa época tenían una enorme importancia en la vida del cantón: Juez de Aguas, Juez de Rastro, Juez de Gallos. Todas estas personas tenían capacidad jurisdiccional y el Juez de Gallos todavía

la tiene, es decir está delegado por la Cámara Municipal para ejercer jurisdicción con su responsabilidad a tal punto que, hasta donde yo sé sin ser galleró, el dictamen de un juez de gallos es inapelable. Es una especie de dinosaurio del municipio del siglo XIX.

Además, el Municipio se encargaba de la *vindicta pública*, de la protección legal de la comunidad y por eso nombraba un Defensor de Menores que actuaba de oficio, un Defensor de Ausentes, un Defensor de Herencias Yacentes (cuestión que era muy importante en una sociedad en la cual la herencia es una de las formas básicas de transmisión de la propiedad) y un Defensor de Derechos Eventuales, un funcionario que se encargaba de defender a la comunidad.

Por último en la mayoría de los municipios se fue generalizando a lo largo del siglo XIX el nombramiento de un Inspector de Obras Públicas. Todos estos funcionarios ocupaban prácticamente toda la actividad de la ciudad. El Municipio regulaba todas las funciones de la ciudad y del cantón.

Todos estos funcionarios, salvo escasas excepciones como el secretario, el tesorero y los celadores, eran a tiempo parcial. Por otra parte, el municipio estaba estrechamente imbricado con los representantes locales del Estado Central, porque el ejecutor de las decisiones municipales era el Jefe Político, que tenía atribuciones muy específicas, no solamente en cuanto al funcionamiento municipal sino a la coordinación de todas estas actividades. Pero el Jefe Político aunque nombrado por el Gobierno Central, a solicitud de los gobernadores concurría a las sesiones del Municipio y lo que era más, ganaba un sueldo pagado por el Municipio. El Ministerio de lo Interior no le pagaba sueldo.

Esta imbricación que existe en la propia concepción del Estado, tiene una enorme importancia. Vamos a ver luego incluso en algunas leyes se establece que son los municipios quienes nombran sus tenientes parroquiales. Es importante notar que a nivel local normalmente se funciona en el mismo edificio. El Jefe Político es el ejecutivo, llamémoslo así en términos más modernos, del Municipio; de tal manera que se supone que el Municipio debe tener coordinación con el Estado Central. El Jefe Político debía tener una capacidad de negociación con la mayoría municipal que le permita seguir ejerciendo sus funciones. Rara vez existe un conflicto y cuando existe, ese conflicto normalmente se resuelve en favor del municipio.

## 5. ATRIBUCIONES

Vamos a dividir las en algunas clases:

### ADMINISTRATIVAS

En primer lugar el nombramiento de todos estos los funcionarios, que se

hace anualmente en la sesión inaugural de cada año, instalada por el Jefe Político.

En segundo lugar el municipio tiene a su cargo algo que es importante subrayar: organiza las elecciones. El municipio nombra (aunque hay algunas diferencias entre las leyes de elecciones emitidas entre 1830 y 1897) las juntas receptoras del voto y realiza escrutinios cantonales; es decir que el Municipio tiene incluso atribuciones en lo que hoy llamamos "Función Electoral" y las tiene hasta 1945; de manera que es uno de los elementos fundamentales que hay que analizar.

En tercer lugar el Municipio tiene la atribución de designar representación en una serie de organismos que se van creando a varias instancias; en municipios como el de Guayaquil por ejemplo, ya hacia 1880 estas representaciones eran importantísimas, porque suponían una injerencia en la aduana, en la beneficencia, etc., pero aún los municipios pequeños, las representaciones además del Juez de Aguas, en las juntas de aguas, en las juntas de alistamiento, en las que organizan fiestas, etc. es muy importante.

## IMPOSITIVAS

El municipio recauda los impuestos y tasas previstos en la ley. Hay imposiciones, que son recaudadas directamente por agentes del Estado Central pero esas son excepcionales y casi siempre tienen que ver con la aduana. De manera que en la inmensa cantidad de municipios de la sierra, la recaudación aún de los impuestos que corresponden en parte al Estado Central, están a cargo de funcionarios designados por el Municipio.

En segundo lugar, el Municipio levanta el catastro de propiedades del cantón, una función que tiene hasta ahora. En tercer lugar aprueba su Presupuesto y los gastos extraordinarios que tiene que hacerse. En cuarto lugar hay una atribución de enorme importancia, que el Municipio ejerce repetitiva y conflictivamente, que es repartir entre los contribuyentes las contribuciones extraordinarias u obligatorias que le haya tocado al Cantón.

Muchas veces, sobre todo, cuando se trata de contribuciones extraordinarias, el Estado Central le da al municipio una cuota fija en términos de la recaudación de esa cuota fija y el municipio a su vez distribuye en especies o en dinero a los diversos propietarios locales. Como ustedes ven a nivel del estado central se negocian las cuotas y a nivel del municipio se negocia a quien le toca pagar. Esto se produce en muy buena parte por la realidad del funcionamiento del modelo. Como ustedes ven, el Estado Central no tiene el poder coercitivo suficiente es decir un poder tal que permita relacionarse directamente con los ciudadanos. Esta relación del ciudadano está intermediada por la presencia del Municipio, aún en términos impositivos no solamente de representación. (Ya vimos el aspecto electoral y esto también es importante).



## ECONOMICAS

Debo hacer una advertencia. No estoy leyendo las atribuciones que están en la Ley; sino al contrario, he realizado una organización más lógica para poder explicarles a ustedes descriptivamente el asunto. Pero las disposiciones a veces están y, curiosamente, otras veces no está en la Ley. Están en la costumbre, porque en el Ecuador hay áreas que no se regulan todavía con la ley y que más bien están regidas por la legislación hispánica. Como ustedes conocen, incluso el Código Civil ecuatoriano se adopta alrededor de 30 años después de la emisión de la primera Constitución, que hace el en términos de la organización de la economía local:

*Distribución de aguas a predios rústicos* cuando hay aguas municipales o comunales. La junta de agua será la primera instancia y el municipio es quien determina, quien establece una última instancia en ciertas decisiones.

*Distribución de aguas urbanas*: el problema de la distribución de agua urbana, ustedes lo conocen mejor que yo, es un problema sumamente complejo desde el período colonial, el Municipio trata recurrentemente este punto.

*Control de prectos y medidas en el mercado*: Esta es una actividad a la que el municipio dedica ingentes esfuerzos: se realiza inspección del mercado, de carnicerías, de todas las actividades de las transacciones que se realizan, luego volveremos sobre este punto.

*Regular la contribución subsidiaria*: vamos luego a darle un espacio específico a su funcionamiento. En todo caso la contribución subsidiaria es el trabajo personal que todos los vecinos estaban obligados a realizar para la comunidad bajo control de las instancias municipales. Para los indígenas la contribución subsidiaria significó el reemplazo del tributo como lo veremos en su momento.

*Concesión de "privilegios" de explotación*: Hay una disputa larga con el Estado Central sobre el problema de los "privilegios". Claro que cuando se van a explotar minas de metales por concesión a compañías extranjeras esto lo resuelve el Congreso de la República, pero la mayor parte de los privilegios de explotación o canteras normales, minas de arena y otros materiales de construcción, son "privilegios" que los concede el Municipio.

*Reglamentación de servicio doméstico, conciertos y jornaleros libres*: Solamente en 1897 el Estado Central, y es mérito de don Abelardo Moncayo haberlo hecho, recobra o incursiona en la regulación del contrato de trabajo en términos nacionales; antes, durante todo el siglo XIX la regulación del Contrato de Trabajo estaba regulado por una general disposición del Código Civil por un lado, y por otra parte por reglamentos municipales que se cambiaban, muy generosamente, de acuerdo a las conveniencias del momento. La normativa de las propias relaciones de trabajo no había sido recobrada para el Estado Central.

## POLICIALES

*Mantener el personal de policía*, que supone la presencia de un Comisario, que no siempre ejerce sus funciones a tiempo completo y la de un grupo de celadores, que indistintamente controlan el mercado y el orden público.

*Formulación de un código de policía cantonal*; el control del orden público no era un problema que preocupara al Estado Central y solamente en los años 80 comienzan a pensarse en la regulación de la policía a nivel nacional.

*Vigilancia del aseo* y la salubridad de la ciudad que se deba a niveles más bien bajos.

*Mantenimiento de cárceles* que era una atribución típicamente municipal. El gobierno tuvo solamente una penitenciaría nacional en Quito desde los años 70, pero las demás cárceles del país estaban controladas por el municipio.

*Regulación de espectáculos*, que a finales de siglo comenzaron a ser un rubro interesante incluso en los ingresos de ciertos municipios, como los de Guayaquil y Quito.

*Control de gremios y contratos artesanales*. La policía que era municipalmente controlada a su vez controlaba el funcionamiento de los gremios y regulaba la contratación de trabajo artesanal.

## DE EDUCACION Y BENEFICENCIA

*Mantenimiento y subvención de escuelas o preceptores*: en los municipios pequeños una de las discusiones importantes es cuanto se va a gastar este año para contratar un preceptor, que normalmente va dando por grupos y ciertas clases, a determinados sectores de la población. Posteriormente incluso se establecen escuelas municipales, financiadas por el municipio. El auge que tuvo la educación municipal en Guayaquil era muy importante hasta hace no mucho.

*Subvención a los hospitales*: no hay hospitales municipales en el Ecuador, pero el municipio de alguna manera está involucrado en alguna parte del funcionamiento del hospital. Los hospitales pertenecen al Estado a las Fuerzas Armadas, a corporaciones promovidas por la Iglesia, o a personas jurídicas especialmente destinadas por herencias y legados. Pero el Municipio se involucra en el manejo económico de los hospitales y hace contribuciones específicas.

*Regulaciones en el caso de epidemia*: el Municipio regula muy cuidadosamente, por ejemplo, el funcionamiento de las cuarentenas en Guayaquil y para volver al caso del que conozco algo más, que es el de Ibarra, el Municipio regula el funcionamiento de la ciudad durante los períodos de epidemia de fiebre. Se va generalizando a lo largo del siglo XIX la contratación de un médico municipal, que no siempre tiene título de doctor pero que ha hecho algunos estudios de medicina y que sirve gratuitamente a la población, al menos en

términos parciales. Se da una discusión muy larga (registrada en el Resumen de Actas) para ver si se contrata o no un sangrador para el municipio de Otavalo. Sospecho que detrás de esa discusión, que no se refleja en los papeles, hay ciertamente la convicción de que mejores que los sangradores eran los brujos indígenas.

*Inspección de cementerio:* que normalmente eran de la iglesia, pero casi siempre estaba en terreno municipal.

Paulatinamente algunos municipios se van preocupando de establecer juntas de beneficencia y ciertamente el que logra establecerla y con gran éxito es el Municipio de Guayaquil; hay que decir sin embargo que hasta la Revolución Liberal, ningún municipio de la sierra logró establecer exitosamente, por falta de recursos, una junta de beneficencia; de manera que las acciones de beneficencia municipal más bien fueron realizadas en forma directa.

## EN OBRAS PUBLICAS

El municipio ejerce lo que ahora llamaríamos *autorización de líneas de fábricas*; el concepto de "Plan Regulador" desde luego es un concepto posterior al siglo XIX. Creo que la única experiencia que se tiene de una visión integrada de una ciudad, es la que hace este ingeniero francés que viene a Ibarra a planificar la reconstrucción. Pero, de todas maneras, ya desde el siglo anterior el municipio se preocupa que las construcciones se realicen sin obstaculizar la vía pública. Sobre todo el municipio se encarga de establecer algunos condicionamientos de tipo urbanístico que también son largamente debatidas en los municipios. El problema de las acequias por ejemplo es algo que se ve en las actas municipales permanentemente. Hay allí el gran conflicto del paso de las acequias por la mitad de las ciudades para que sigan siendo utilizadas las aguas en términos de regadío, aún dentro de las huertas urbanas. El problema que esas acequias crean para la salubridad y para el tránsito de peatones y vehículos.

Hacia fines del siglo XIX, se comienza ya a hablar de la construcción de agua potable y alcantarillado, pero desde luego la potabilización del agua no es una realidad a la que se llegó y el alcantarillado se limitó en la mayoría de los casos a la rectificación o mantenimiento de acequias, que no era precisamente lo que hoy entendemos por alcantarillado.

La *mantención de acequias y pilas en la ciudad* y los faroles de alumbrado.

*El alumbrado público* solamente en las ciudades muy grandes comenzó siendo un negocio privado a fines del siglo XIX. El alumbrado público que el municipio se encargaba de regular, era el de que cada persona privada tuviera un farol en la parte correspondiente a la puerta de su casa. Esto traía asimismo enormes dolores de cabeza a los celadores, pues el farol tenía que estar encendido por un específico lapso de tiempo y la gente prefería retirarlo en

horas previas.

*Mantenición de calles y caminos*, como vamos a verlo, se lo hace básicamente a través del trabajo subsidiario porque no tiene financiamiento para ello.

## 6. FINANCIAMIENTO

Eso también es un problema complejo. No vamos a poder establecer una visión exhaustiva sino más bien en términos muy generales, de como funcionaba el Municipio. ¿Cuáles son sus ingresos?

### PROPIEDADES Y CAPITALS EN MUTUO

Los municipios no tenían generalmente propiedades rentables. Las propiedades municipales eran más bien de servicio público, pero excepcionalmente se alquilaban algunas, fundamentalmente para ciertas actividades de mercado y eso traía ingresos. Por otra parte, los municipios en algunos casos heredaban ingresos destinados a objetivos concretos. Si alguien quería hacer un legado para determinado fin; el mantenimiento de una escuela, de una cátedra, eso tenía que ser entregado a la Iglesia o al Municipio. El Estado Central no tenía capacidad de recibir el legado, entonces el Municipio lo administraba, con sus rentas se financiaban actividades concretas. Uno de los grandes problemas que tenía el municipio era que casi siempre los costos de mantener la obligación del legado eran superiores al rendimiento de las cantidades puestas a mutuo.

### RENTAS MUNICIPALES

Las propiamente dichas, además de los arrendamientos directos de bienes municipales, eran las multas de policía, que en algunos casos tenían cierta importancia. Pero de mayor importancia ciertamente eran las donaciones voluntarias, obligatorias. Los Municipios y el Estado Central funcionaron a lo largo del siglo pasado frecuentemente con el establecimiento de una donación voluntaria, revivida por el abogado Abdalá Bucaram cuando fue alcalde de Guayaquil. En esa época era muy común que el Municipio cobrase el pago de esta contribución, establecida de acuerdo a un decreto dictatorial; y con un piquete de soldados fueran los funcionarios municipales a recabar la contribución voluntaria de los vecinos.

### CONTRIBUCION SUBSIDIARIA

Hasta la década de 1850 fue el mismo municipio intermediario importante de la recaudación del tributo indígena, pero de ahí en adelante, cuando el tributo desapareció, se estableció una obligatoriedad para todos los vecinos que

contribuyan, según la ley lo dice, con el equivalente a cuatro jornales íntegros para obras públicas. Los jornales estaban regulados por los reglamentos de jornaleros del propio Municipio. Es decir que no había un criterio general, nacional, de a cuanto ascendía la contribución subsidiaria. Buena parte de los vecinos pagaban la contribución subsidiaria en dinero, pero en la práctica la contribución subsidiaria era un mecanismo de trabajo obligatorio para las comunidades indígenas. Los indios salían a trabajar fundamentalmente en el mantenimiento de caminos y en la construcción de obras públicas como las casas municipales.

Haciendo una excepción, porque no quería hacer citas directas, voy a leerles a ustedes como funciona la contribución subsidiarias. Las rentas según la ley eran "las cantidades que por precio de arrendamiento, rédito o por cualquier otro motivo produzcan capitales o fondos expresados en la función precedente, el producto de las multas, donaciones patrióticas y voluntarias que hagan los habitantes del municipio para objetos determinados, el producto de cualquier donación municipal, el producto de la contribución subsidiaria".

La Ley de Régimen Municipal dictada por la constituyente de 1878, que es a mi juicio la que regula al cabo de una serie de momentos de inestabilidad, la que inaugura el régimen municipal ecuatoriano más sistematizado dice: "para la construcción, conservación y mejoras de obras públicas cantonales, están obligados los vecinos a contribuir cada año en dinero con una cantidad correspondiente a cuatro jornales íntegros. Respecto de esta contribución se observarán las prescripciones siguientes: el valor de los jornales será el corriente en cada localidad y será fijado por la municipalidad; estarán obligados a la contribución todos los varones desde la edad de 21 años hasta la de 50, que sean físicamente capaces de trabajar o que no siéndolo tengan bienes que no bajen de 100 sucres; los mayores de 50 años que tengan bienes que no bajen del valor de 100 pesos; las mujeres célibes que tengan bienes de valor de 2000 pesos. Se considerarán obras públicas para los efectos de este artículo los locales para escuelas y edificios de instrucción pública y cárceles, las acequias para proveer de agua potable a la población que carezca de este elemento, caminos, puentes y calzadas, los edificios para el despacho de las autoridades municipales, las iglesias principales y pobres de las parroquias, las plazas, alamedas y demás obras públicas de carácter municipal. Las municipalidades cantonales determinarán oportunamente las obras que deben emplearse cada año en producto de la contribución subsidiaria de los habitantes del cantón; en esta designación se arreglarán al orden de preferencia enumerado en el artículo anterior. No será preciso que la obra sea esencialmente cantonal y bastará que de ellas resulte algún bien al cantón".

En algunos casos incluso se realizaban obras públicas nacionales con este mecanismo. Pero la ley mencionada dice: "Se devuelve a las respectivas municipalidades cantonales la totalidad de las rentas de las contribuciones

subsidiarias quedando derogadas en consecuencia todas las disposiciones legislativas anteriores que la habían aplicado en todo o en parte a otros objetos”.

Como se ve la contribución subsidiaria era un impuesto, pero en la práctica se transformó en un mecanismo de trabajo forzado.

## IMPUESTOS MUNICIPALES

Los municipios como personas jurídicas de derecho público estaban en la posibilidad de establecer imposiciones y recaudarlas por mecanismos que ellas mismo dictaran. También tenían capacidad coactiva. Entre los impuestos municipales que se cobraban, tenemos:

A las ventas, para establecimientos y licores. Se hacía una distinción entre productos nacionales y extranjeros para la fijación del monto. Había un impuesto al expendio de licores en algunos casos, y en otros un impuesto al tránsito de licores, que fue cambiando muy inestablemente durante el siglo pasado. había un impuesto al ganado que se vendía o depositaba en la localidad; a la mercadería que circulaba en el puerto.

Se cobraba peaje por el uso de carreteras. El pago por uso de aguas municipales que era un rubro bastante importante. Teatros y casas de juego, pagaban más bien un rubro pequeño, que tenía el carácter de regulación, en algunos casos incluso de tipo moral.

Ahora bien, los ingresos eran bajos pero también elásticos. Y en ese sentido hay que notar una cosa; el Municipio con todo esta inmensa gama de atribuciones, que van desde la vida cotidiana hasta la vinculación de los ciudadanos con el Estado, es sin embargo una institución pobre, es una institución que tiene exiguos ingresos, porque su funcionamiento se mantiene a través de funciones no remuneradas, o a través del cobro directo por el ejercicio de esas funciones. El Municipio no le pide al Estado Central fondos, no le pide préstamos. Muchas veces el Estado Central exige al Municipio préstamos obligatorios. Es decir hay una amplia autonomía real que tiene el Municipio.

## 7. RELACIONES DEL MUNICIPIO CON EL ESTADO CENTRAL

En primer lugar hay que ratificar una distinción, que ahora está clara, pero que en el siglo pasado no lo estuvo tanto, y que ha generado muchas veces confusión entre los investigadores al referirse al Estado.

En la legislación ecuatoriana, el término Estado tiene al menos cuatro acepciones. En términos más generales, sobre todo las constituciones se refieren al Estado como al representante de la sociedad, o la nación. En segundo lugar el Estado dentro de la concepción legal, es algo menos que eso, es el “fisco”; es la persona jurídica para efectos impositivos y de regulación legal. En tercer

lugar, en otros casos, el Estado se concibe como distinto de la Iglesia o de los municipios. Por último a veces, la propia ley ecuatoriana confunde al Estado con el Gobierno Central.

De esta indiferenciación de la propia concepción jurídica del Estado que existe en el país, podemos ver que hay toda una "tierra de nadie" que hace a veces que en un momento dado, el Municipio acapare todas las funciones públicas locales, y en otros casos el Estado trate de incidir sobre esas decisiones locales a través de decretos específicos, o por intervenciones directas de tipo administrativo o castrense.

Detrás de este problema hay también una concepción de autonomía y soberanía que solo se debate y se resuelve con la Revolución Liberal. En una sociedad de perfiles corporativos, las diversas personas jurídicas, las diversas corporaciones: la familia, la iglesia, el municipio y el Estado Central, para mencionar las principales, tienen diversa jerarquía. Respecto del municipio y el estado la jerarquía es distinta pero ambas son personas que representan a la misma sociedad y en este sentido el Estado Central no puede concebir al municipio administrativamente. Aún se conserva en el país una distinción en este sentido, pero en el siglo pasado fue todavía mucho más clara a tal punto que se reconocía al Estado el derecho de regular por Ley los municipios pero no a intervenirlos. No había ninguna instancia superior al municipio en su esfera. Hoy en día, si hay conflictos de descalificación de un concejal, esto pasa al Consejo Provincial y termina en el Ministerio de Gobierno. Esto no era común en el siglo pasado. Los municipios defendían su carácter de personas jurídicas autónomas, con jerarquía distinta pero naturaleza igual a la del Estado. Esta concepción corporativa, que tiene solamente raíces coloniales y se refuerza en la concepción de la Iglesia Católica decimonónica enfrentada al liberalismo en Europa. Solo la Constitución de 1906 establece claramente la sujeción del municipio al Estado y además la capacidad del Estado de regular la vida interna municipal.

Es importante, por otra parte, insistir que el Municipio con toda su debilidad económica, con toda su pobreza, ejerce al mismo tiempo grandes atribuciones con bastante estabilidad. Los conflictos al interior del municipio son mucho menores que los conflictos que se dan a al interior del Congreso o del Ejército. Es una institución estable; pero al mismo tiempo existe, desde luego, una gran imbricación entre los diversos funcionarios. En el municipio están todas las funciones del estado reproducidas. Hay decisiones de tipo ejecutivo, que las toman el Presidente y el Jefe Político; atribuciones de tipo legislativo, como ordenanzas y resoluciones de fuerza obligatoria; el Municipio tiene incluso atribuciones de orden legislativo. El Municipio hace su propio Código de Policía, su propio Código de Trabajo, como sucede en el siglo pasado. Estamos viendo que el Estado no ha delegado en el Municipio la atribución, sino que es incapaz de ejercer esas atribuciones directamente, y reconoce al Municipio la capacidad

de regulación de las relaciones de trabajo y la represión.

A veces los funcionarios del Ejecutivo se eligen por terna y otras tienen la posibilidad de ser nombrados por el Municipio. El "Teniente Político" o el "Teniente de Parroquia", como se llamaba antes, así como los Jefes Políticos fueron los sucesores de los corregidores coloniales. En algunos casos en la vigencia de algunas constituciones eran nombrados directamente por el Municipio. En otros casos el Municipio puede, en la práctica removerlos, o en la práctica dejar de pagarles.

El municipio además de todo eso, es un centro de poder, cuando es necesario un pronunciamiento que establezca una dictadura, es el municipio donde se realiza ese pronunciamiento. El Municipio es un espacio de expresión política. La más efectiva resistencia que encuentra el general Urquina, por ejemplo, para la aplicación de algunas de sus reformas es en los municipios. Algunos municipios serranos se transformaron en eje de oposición al urvinismo.

## **8. RELACIONES DEL MUNICIPIO CON LAS COMUNIDADES INDÍGENAS**

La República hereda una estructura social en la cual no existen aquellos ciudadanos iguales que las primeras constituciones dicen. Se hereda la distinción, que no es solamente formal sino absolutamente real, entre el "pueblo", entendido por el sector blanco-mestizo y la "República de indios", que tiene sus propias regulaciones coloniales y que son desmanteladas paulatinamente hasta la Revolución Liberal. Durante todo el siglo XIX se están reformando los mecanismos coloniales de distinción de la sociedad aborígena. Esto es un elemento muy importante porque el municipio tiene una relación tensa de complementariedad al mismo tiempo que de competencia con las autoridades étnicas y las comunidades indígenas. Es evidente, por ejemplo, sobre todo en ciertos lugares de la República, que no se puede recaudar impuestos si los agentes recaudadores no son los caciques gobernadores. En los presupuestos del Estado se encuentra muchas veces, sobre todo hasta 1856 una partida para pago de caciques-gobernadores por recolección de impuestos. La relación que existe entre el Municipio, el Cabildo de vieja raíz colonial y la Comunidad Indígena, de raíz andina, es una de las constantes del siglo XIX.

El Estado ecuatoriano central intentó incidir, pero en la práctica se fueron estableciendo balances y equilibrios que significaron con el paso del tiempo un avance de la sociedad blanco-mestiza en los espacios de influencia étnica indígena. El Municipio y sus agentes fueron en ese sentido mucho más eficientes que el propio Estado Central, en el proceso de descomposición, en algunos casos acelerada, de pueblos indios del Ecuador. Los conflictos fueron por ejidos, por resguardos, aguas comunales, por organización del trabajo subsidiario. Es



decir, todos aquellos conflictos inmediatos de los pueblos indios con el Estado, no son conflictos con el Estado Central, son con el municipio. En ese sentido el municipio cumple un doble papel, que me parece de enorme importancia destacar. Por un lado es el representante de los intereses dominantes locales y logra niveles significativos de representatividad en sectores subalternos de la sociedad. Lo hace fundamentalmente en oposición a la sociedad indígena. Todos los cholos agrupados detrás de un concejo municipal se sienten expresados y representados frente a la amenaza india y frente a la necesidad de que los indígenas cumplan con sus obligaciones. Es decir el Municipio es en el siglo pasado el mecanismo más eficiente y directo de incorporación de sectores subalternos de la población mestiza a lo que podemos llamar la "vida pública". Adrede no digo "proyecto nacional" porque eso nos traería una discusión muy larga. Pero digamos a la "vida pública", lo cual quiere decir que en el siglo pasado ya existía realmente un nivel de legitimidad de la participación de sectores sociales que estamos acostumbrados a pensar que eran simples grupos subalternos: artesanos, pequeños comerciantes, tenderos, etc., Los que hacían la ciudad, participaban de la vida municipal y tenían su cuota de poder ahí. Y cuando no la tenían al menos encontraban en el municipio un elemento que permitiera su diferenciación de la sociedad indígena.

En este sentido, el Municipio es un representante de los intereses "criollos", en el sentido más descriptivo de la palabra. De los "intereses criollos", porque es el Cabildo en donde se asienta el poder criollo en el período pre-independentista y continua asentado durante todo el siglo XIX.

## 9. CONCLUSIÓN

Quisiera terminar con una observación general. Los que dicen que el Estado en el siglo pasado era muy débil tienen razón, pero no en la debilidad que hoy entendemos, sino en la medida que el Estado Central era débil, expresada al observar los espacios de poder que dejó el Estado Colonial, que era un estado robusto y centralizado y que fueron llenados básicamente —no por el Estado Central, sino— por las instancias locales municipales, por las instancias eclesiásticas y en ciertos lugares por los propios pueblos indios. Esa tierra de nadie a la que me referí en algún momento, la disputa de poder entre el Municipio, la Iglesia, el Estado Central y los indios, ha sido llenada normalmente en la cotidianidad por la vida municipal. En ese sentido yo creo que tenemos obligación de redimensionar la concepción que se tiene del teniente político, el terrateniente y el cura, la famosa trilogía. La pregunta es ¿A quién representa el teniente político en el siglo XIX? No precisamente a don Gabriel García Moreno ni al General Urvina, ni al general Veintemilla. Ese teniente político era representante de intereses locales que tenían su forma real y legítima de expresión en el Municipio. El municipio no era entonces solo un aparato de la

clase terrateniente para la dirección de los asuntos públicos, sino también el espacio de la negociación de los sectores terratenientes con sectores subalternos activos de la población mestiza que se identificaban todos ellos, no solamente con el quehacer público de la localidad sino que se identificaban también de con una manera de ser ecuatorianos. Creo que ahí vamos a encontrar algunos de los elementos de la gestación de un "proyecto nacional" que tiene expresión posterior en la Revolución Liberal; puesto que los proyectos nacionales latifundistas, que se dan desde el primer momento de la fundación de la República no tienen la capacidad de incorporar a la vida pública nacional a estos sectores; pero los tienen ciertamente incorporados en términos locales. Esa fue la transacción, los sectores mestizos no dirigían el país pero tenían una cuota importante de dirección en el municipio, lo que nos ayuda a entender un poco más el siglo XIX.