

LAS CIUDADES EN LA HISTORIA

EDUARDO KINGMAN GARCES

Coordinador

Lucas Achig/Jorge Benavides S./Adrian Carrasco/

José Luis Coraggio/Claudio Cordero/

María Eugenia Castelo/Manuel Chiriboga/Inés del Pino/

Rosa Ferrín/Ana María Goetschel/Henry Godard/

Iván González/Ramón Gutiérrez/César Hermida Bustos/

Eduardo F. Kingman G./Nicolás Kingman R./

Fernando Landívar/Carlos Larrea/Cecilia Mantilla/

Rubén Moreira/Martha Moscoso/Antonio Narváez/

Alfonso Ortiz/Carlos Ortiz/Galo Ramón/

Victor Hugo Torres/Gaitán Villavicencio.

LAS CIUDADES EN LA HISTORIA

Coordinador: Eduardo Kingman Garcés

Primera Edición: CIUDAD, 1989

Copyright: CIUDAD

Quito, Ecuador, 1989

Portada: CIUDAD. Dibujo tomado de "Ciudades del Antiguo Perú".
Ilustraciones de Huamán Poma. México, 1984.

307.76 Kingman Garcés, Eduardo.(Coordinador)
K 927c Las ciudades en la Historia. CIUDAD,
Quito, 1989, 456p.

/HISTORIA // ASENTAMIENTOS HUMANOS/
/CIUDADES INTERMEDIAS // VIDA COTIDIANA/.



Este libro se terminó de imprimir en octubre de 1989
en los talleres del Centro de Investigaciones CIUDAD.

INDICE

Presentación	7
Introducción	9

1. VISIONES DE CONJUNTO

Quito: La conquista del territorio de la ciudad <i>Antonio Narvaez</i>	25
Los municipios ecuatorianos: historia de una derrota <i>Víctor Hugo Torres</i>	45
La reconstrucción histórica de procesos de transición social <i>José Luis Coraggio</i>	59

2. LOS ASENTAMIENTOS ANDINOS

El territorio y los asentamientos en las sociedades norandinas <i>Galo Ramón</i>	81
Características de la arquitectura prehispánica del Ecuador <i>Inés del Pino</i>	135

3. CIUDADES Y PROCESO COLONIAL

Visión general de las fundaciones y del urbanismo colonial español en el territorio de la antigua Audiencia de Quito <i>Alfonso Ortiz Crespo</i>	161
El urbanismo en el Ecuador: los orígenes de Quito <i>Jorge Benavides Solís</i>	187
Los orígenes urbanos de Cuenca <i>Iván González</i>	207

4. CIUDADES Y TRANSICION

Ecuador.- Transformaciones urbanas y arquitectónicas en la primera mitad del siglo XX <i>Rubén Moreira</i>	233
Ciudad y campo en la costa durante el período cacaotero <i>Manuel Chiriboga</i>	249

La nueva Guayaquil entre la utopía y la modelística <i>Ramón Gitiérrez</i>	257
Rol del capital comercial y usurario en el desarrollo de Bahía de Caráquez <i>Rosa Ferrín Schettini</i>	269

5. LAS CIUDADES INTERMEDIAS

Modernización agrícola y debilidad del poder municipal: El caso de Quevedo <i>Gaitán Villavicencio / Henry Godard</i>	297
El proceso de crecimiento urbano de Macas <i>Lucas Achig / Fernando Landívar</i>	311
Agroexportación y estructura social en Machala 1948 - 1984 <i>Carlos Larrea Maldonado</i>	325

6. CIUDADES Y MUNDO INDIGENA

Indígenas y ciudades en el siglo XVI <i>Martha Moscoso</i>	343
Obras públicas y fuerza de trabajo indígena (El caso de la Provin- cia de Pichincha) <i>Eduardo Francisco Kingman G. / Ana María Goetchel / Cecilia Mantilla</i>	357

7. CIUDAD Y VIDA COTIDIANA

Los hospitales de Quito. Caracterización histórico geográfica <i>César Hermida Bustos / María Eugenia Castelo</i>	387
La participación de los indígenas en las obras públicas y los ser- vicios de la ciudad de Quito en el último tercio del siglo XX <i>Ana María Goetchel / Eduardo Kingman</i>	397
Riobamba en la primera mitad del siglo XX <i>Carlos Ortiz Arellano</i>	405
El humor de los quiteños <i>Nicolás Kingman</i>	419
Testimonio de la transición de una sociedad patriarcal a la sociedad burguesa en Cuenca: "La Escoba" <i>Adrian Carrasco Vintimilla / Claudio Cordero Espinosa</i>	423

LOS MUNICIPIOS ECUATORIANOS: HISTORIA DE UNA DERROTA

Víctor Hugo Torres D.

1. EL CABILDO DURANTE LA CONQUISTA Y LA TRANSICION COLONIAL

Es necesario hacer una distinción primaria entre el tipo de Cabildo que se instauró en tierras americanas al momento de la conquista, de aquel que paulatinamente fue configurándose a lo largo de la colonia. Respecto del primero, tratábase de una institución cuyas características respondían a las exigencias inmediatas del proceso de conquista y, como tal, a las necesidades de expoliación a la población indígena, a la búsqueda de explotación de riqueza, a la urgencia de organizar militarmente la conquista de los nuevos territorios, al control de la población, es decir; de constituir la base organizativa de la conquista española, por lo que, incluso, las pioneras acciones municipales fueron implementadas directamente por los propios conquistadores.

Fue así que la fundación de las primeras ciudades españolas y la organización de sus respectivos distritos municipales en tierras de la Real Audiencia de Quito, si bien recogieron la tradición del Cabildo Castellano y fueron realizadas en nombre del Rey, fueron producto también de las tribulaciones de descubridores, conquistadores y adelantados al punto que fueron dichos personajes quienes nombraron las primeras autoridades seccionales. Comportamiento edilicio que tiene su explicación en un hecho histórico: al momento de la conquista española el viejo municipio castellano de la Edad Media había arribado a un estadio de postración y decadencia generalizada, llegando a ser una escueta sombra de lo que fue antaño el vigoroso municipio castellano de los siglos XII y XIII, por lo que éstas instituciones edilicias caducas en la metrópoli, recobraron vigor y perspectiva en una nueva sociedad de características distintas que permitió que éstos desempeñaran un rol protagónico en la vida pública de los nuevos territorios descubiertos.

Fenómeno histórico que llevó al profesor Capdequí a afirmar que "Para lo que pudiéramos llamar el estado llano de los colonizadores fue el concejo municipal de la ciudad el órgano adecuado para dar curso a sus aspiraciones sociales, así como el punto de apoyo necesario para hacer

frente, de una parte, a los privilegios señoriales excesivos de los grandes descubridores y sus descendientes y, de otra, a los abusos de poder de las propias autoridades de la Corona".¹

Prosperidad edilicia que, a pesar de su corta transitoriedad, le permitió constituirse en el elemento nodal de las instancias administrativas y de gobierno locales. Podemos señalar, entonces, que el municipio en la conquista fue el órgano legitimador de la usurpación de tierras y del despojo indígena, configurándose por tanto, en una suerte de "cabildo de ocupación" cuyo basamento radicaba en su total autonomía de acción con jurisdicción civil y criminal, respecto del Poder Metropolitano.

A pesar de que el municipio fue el eje de la organización urbana en cuya órbita se estructuró la vida rural, su remozamiento duró poco. Así, la facultad que les fue otorgada en 1523 para que los regidores fuesen elegidos por los vecinos propietarios de la ciudad, fue derogada y sustituida con el nombramiento directo de éstos por el Gobernador y, posteriormente, por la Corona que llegó incluso en ocasiones a nombrar regidores perpetuos, llegando estos cargos a significar tal nivel de privatización que llegaron a ser objeto de transacciones mercantiles. Para la época, la legislación real distinguía tres tipos de poblados con sus respectivos cuerpos administrativos: las ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas o sufraganas y villas o lugares. Para las primeras el cabildo estaba integrado "por doce Regidores, dos Fieles ejecutores, dos Jurados de cada parroquia, un Procurador General, un Mayordomo, un Escribano de Concejo, dos Escribanos públicos, uno de Minas y Registros, un Pregonero Mayor, un Corredor de Lonja y dos Porteros. En las segundas, ocho Regidores y los demás oficiales perpetuos. Para las villas y lugares: Alcalde Ordinario, cuatro Regidores, un Alguacil, un Escribano de Concejo Público y un Mayordomo".²

El Presidente del Cabildo actuaba a nombre de la Corona y las decisiones de los cabildantes eran respetadas por gobernadores y tenientes, por lo que algunos funcionarios reales, sin ser miembros del municipio, participaban del mismo derecho que los regidores. Las funciones del ayuntamiento abarcaban un amplio espectro: a más de la organización material de la ciudad, del reparto de tierras y la agrupación vecinal, ejercían el derecho a la fijación de impuestos locales; el reclutamiento de milicias para la defensa y organización de la policía local, control de edificaciones, mantenimiento de caminos y cárceles, supervisión de precios en los

1 Capdequí, J.M. Ots: *El Estado Español en las Indias*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1975, p. 76.

2 Capdequí, J.M. Ots: *op. cit.*, pp. 77-78.

mercados, organización-legitimidad de las festividades, ingerencia en la actividad artesanal, manejo de ejidos públicos y conservación de bosques, fueron entre otras sus principales atribuciones.

El municipio no solo era la instancia administrativa de los recursos, sino, fundamentalmente, el aparato de coerción local profundamente arraigado en la estructura productiva. Así, la primera forma de explotación que se instauró con la conquista fue la encomienda, por la cual la monarquía ibérica concedía a su titular un "paquete" de derechos y obligaciones sobre un conglomerado humano delimitado, cuyo objetivo era la obtención del tributo al que estaban obligadas las poblaciones sometidas; el cabildo por su parte, con la atribución de distribuir la mano de obra indígena, las tierras en encomienda, los solares en pueblos de españoles y el tributo en especie, devino en el cimiento de las primeras formas del poder local de la sociedad colonial. Cabildo y encomienda, pues, se anudaron de tal suerte que conferían a los encomenderos, en tanto estamento social, el ámbito apropiado para desarrollar un poder autónomo frente al que la Corona española carecía de control.

Durante el siglo XVI solo los "mejores vecinos" de cualquier ciudad quiteña, en otras palabras solo los encomenderos, podían ser elegidos miembros del cabildo lo cual llegó a ser una codiciada distinción que otorgaba a quien la mantenía un alto honor, por lo que, al decir de Pareja Diezcanezo "pertenecer al Cabildo era pertenecer a la más encumbrada jerarquía social criolla".³ Por su parte, la burocracia colonial a nombre del Rey encargada de recaudar tributos e impuestos para la Corona y de velar por el mantenimiento de la autoridad monárquica, desconfiaba de la estructura municipal erigida por los criollos y trató de limitar las posibilidades de crecimiento de una poderosa nobleza nativa, fricción cuyo trasfondo era la voráz disputa por el control de riquezas y factores productivos existentes en las colonias.

Las primeras manifestaciones de esta oposición se hicieron presentes en la denominada "Rebelión de los Encomenderos" suscitada como desenlace de la aplicación de las llamadas "Leyes Nuevas" (1545), por las cuales la Corona buscaba reformar el sistema de encomiendas arrebatando a los encomenderos la posesión de tierras e indios, revuelta que si bien abarcó un amplio territorio, en Quito logró su máxima expresión cuando su Alcalde incitó al líder de los rebeldes a renegar de la Corona y proclamarse "Rey de los Andes".

3 Pareja Diezcanezo, Alfredo: *Las Instituciones y la Administración de la Real Audiencia de Quito*, Editorial Universitaria, Universidad Central del Ecuador, Quito, 1975, p. 254.

Con el afán de frenar los comportamientos autonomistas creados por los encomenderos, el poder metropolitano desató una estrategia de intervención en las colonias que tomó la forma de una participación estatal "en las relaciones de apropiación del sobretrabajo indígena",⁴ apareciendo con ello la mita colonial. Con esta finalidad se dictaron ordenanzas que restringían la sucesión hereditaria de la encomienda, eliminándose además los "servicios personales", con lo que los funcionarios de la Corona, esto es los Corregidores de Indios, se interpusieron "entre las masas indígenas y las clases dominantes locales imponiendo una distribución y repartición del trabajo social y contrarestando de esa manera las tendencias autonomistas de los encomenderos".⁵

Esta estrategia implicó también la anulación de la jurisdicción del cabildo en los asuntos indígenas y de repartición de mitayos, medidas que agudizaron los resquemores existentes entre los funcionarios reales y la nobleza criolla en la gestación, hasta desembocar en los acontecimientos que caracterizaron la nueva rebelión de las clases nativas contra el poder metropolitano en 1592-93 con la llamada "Revolución de las Alcabalas". Suceso en el que, igualmente, fue el municipio el eje del conflicto al mantenerse como el centro del poder y de los intereses locales, frente a la Real Audiencia y sus intentos de expandir la soberanía del Estado absolutista español, que con el impuesto de la Alcabala buscaba montar una milicia especializada. En efecto, el Cabildo Civil controlado directamente por los grupos fundamentales criollos, comandó el movimiento logrando la adhesión de los demás estamentos nativos.

El sofocamiento de la rebelión sólo fue posible con el apoyo de tropas reales venidas del Virreynato de Lima, con lo que el cabildo sufrió otra gran derrota al restringírsele su autonomía pues se anuló la capacidad de elegir sus propias autoridades (privilegio que sólo recuperó un siglo más tarde), mientras se reconocía a quienes habían mantenido fidelidad a la autoridad real mediante el otorgamiento de las "mercedes de tierras". Sin embargo esta derrota no impidió que el cabildo continuara desarrollándose, durante los dos siglos subsiguientes, como la principal institución hacia la cual fluían los intereses de los estamentos dominantes criollos, crecimiento del poder municipal que sólo fue posible gracias a su condición de ser la instancia estatal local copartícipe de los procesos productivos, característica que le permitió fortalecerse a pesar de las medidas absolutistas implementadas con las reformas borbónicas.

4 Guerrero A. y Quintero R.: "La transición colonial y el rol del Estado en la Real Audiencia de Quito: algunos elementos para su análisis", en Revista Ciencias Sociales, Volumen 1, No. 2, 1977, Universidad Central del Ecuador, p. 23.

5 Guerrero A. y Quintero R.: op. cit., p. 23.

La constitución del obraje durante el siglo XVII y comienzos del XVIII como eje de la economía de la Real Audiencia de Quito, contrariamente a lo que podría parecer, significó para la institución edilicia un período de colaboracionismo institucional con las autoridades monárquicas, puesto que los obrajes de particulares, de propiedad de la aristocracia criolla, y los llamados obrajuelos ubicados "dentro de los muros" de la ciudad, estaban dentro de la órbita de atribuciones municipales no sólo en lo atinente al cobro de tributos y manejo de impuestos o al control del gremio textil (artesanal), sino principalmente por su función de coherción.

El apareamiento del sistema económico basado en la gran propiedad territorial que implicaba el cercamiento dentro de ella de las comunidades indígenas, la perpetuación de las relaciones de servidumbre y la configuración de una nueva clase social, esto es la aristocracia hacendaria, trajo consigo también la irrupción de una nueva tendencia contradictoria entre el cabildo y la Corona. Así, la hacienda, al crear sus propias instituciones jurídicas, políticas e ideológicas fuertemente descentralizadas a lo largo de la sierra ecuatoriana, sentó las bases para proporcionar el necesario poder político a la clase terrateniente como para que esta concentre toda su fuerza en el cabildo, transformándolo desde ya en el centro del poder nativo.

Este comportamiento político dió lugar a que los "cargos de alcaldes ordinarios, de regidor y oidor municipales estuvieran siempre en manos de la aristocracia criolla constituyéndose así el ayuntamiento en la fortaleza de los intereses económicos y políticos de la clase terrateniente local que en esta fase se consolida".⁷

Consolidación que, a su vez, significó la agudización de la lucha política entre los estamentos criollos y el poder metropolitano, especialmente cuando frente a la decadencia generalizada por la que atravesaba la Real Audiencia, el cabildo propuso una serie de medidas (libre comercio, acuñamiento local de monedas, nombramiento de magistrados criollos, nueva política tributaria) que se oponía tajantemente con aquellas formuladas por la autoridad real; contradicción que llegó a provocar un enfrentamiento radical no sólo entre el Ayuntamiento y la Audiencia, sino también contra la Orden Jesuita y el conjunto del aparato monárquico. Los acontecimientos desencadenados, basados en una polarización social tanto a nivel de la conformación de bandos en la ciudad, cuanto a nivel de

6 Al respecto ver: Guerrero, A.: "Los obrajes en la Real Audiencia de Quito en el siglo XVII y su relación con el Estado Colonial", en *Revista Ciencias Sociales* No. 2, de manera especial el texto comprendido entre las páginas 71-89.

7 Guerrero, A. y Quintero, R.: *op. cit.*, p. 42.

la diferenciación creada entre miembros de las instituciones (criollos y chapetones), precipitaron al poder metropolitano nuevamente a intervenir directamente en el Cabildo, anulando sus atribuciones jurisdiccionales y, por tanto, su autonomía.

Conforme la estrategia borbónica de centralismo absolutista y en el marco de debilitamiento del cabildo criollo, Felipe V desplazó la práctica municipal de administración y aduanas en la producción de aguardiente a la Hacienda Real, medida que constituyó el detonante de la llamada "Rebelión de los Estancos" de 1765, por la cual la aristocracia terrateniente anclada en el Ayuntamiento y a la cabeza de los estamentos coloniales "coaligados", desconoció el poder metropolitano, eligió sus propias autoridades, expulsó a los representantes de la Corona y formó milicias armadas entre los barrios de la ciudad. El resultado de este enfrentamiento, paradójicamente, significó la creación de un consenso en torno a la aristocracia criolla, puesto que se logró un inestable compromiso entre las clases locales y el poder metropolitano al abolir los estancos y aduanas, al lograr la amnistía general a los rebeldes y la institucionalidad de la autoridad terrateniente.

En definitiva el Cabildo a fines de la colonia, constituido en representante de los intereses nativos, encausó la ruptura con el centralismo absolutista que incluso partió al poder eclesiástico al oponer a sus miembros entre estas dos tendencias. Es decir, habíase erigido definitivamente en la fortificación de las aspiraciones económicas criollas, transformándose en la entidad local que permitió una amplia participación de los estamentos nativos, dotando de los instrumentos apropiados que legalizaron y consagraron los actos independentistas.

2. EL MUNICIPIO ENTRE LA REPUBLICA Y EL REGIONALISMO

El advenimiento de la independencia representó para el municipio un nuevo período de adecuaciones y fortalecimiento de su institucionalidad, particularmente de redefinición en la naturaleza de su autonomía, puesto que fue el actor principal de las tensiones creadas entre las dinámicas regionales separatistas y los intentos de centralismo republicano. La Colonia había engendrado fuertes estructuras regionales territorialmente diferenciadas que a la hora de las definiciones antepusieron sus afanes seccionaristas, evidenciándose claramente cómo los vínculos anteriores que mantenían la unidad formal de la sociedad quiteña habían sido meramente administrativos.

Fue así que frente a la gesta independentista de 1809, las oligarquías costera y austral se alinearon con los intereses coloniales y, solamente con la restauración metropolitana que frustraba sus aspiraciones localistas,

proclamaron su emancipación del dominio español, pero también del "centralismo" quiteño. Tratábase, pues, de un comportamiento regionalista por el cual se desintegraba el territorio quiteño, lo que permitió a su vez, la irrupción del nuevo poder centralizador grancolombiano, pero bajo la presión de foráneos intereses sureños. De allí que los primeros años de vida republicana estuvieron marcados por la persistencia de intentos autonomistas, de acciones descentralizadoras, de proyectos federalistas, todos asentados en profundos niveles de desarticulación claramente patetizados con los comportamientos municipales de la época.

El cabildo era la figura política de los intereses regionales con tal virulencia que ninguna de las primeras Constituciones logró crear una normatividad común para ellos, dejando su legislación a cargo de los propios gobiernos seccionales, con lo cual fueron concentrando un gran nivel de representación al punto que, la Constitución Grancolombina de 1821 cuando reconoció en el Ayuntamiento al gobierno cantonal, le otorgó una valiosa función electoral por la cual sufragaba para elegir autoridades nacionales, parlamentarias y provinciales. Solamente en octubre del mismo año se dictó en Cúcuta la primera Ley de Régimen Administrativo, que se preocupó con algún detalle de la organización de los cabildos.⁸

Conviene destacar que en el transcurso de los primeros años de vida republicana, más por el efecto de las iniciativas locales que por la existencia de un proyecto estatal, se desató una ambigüedad en el manejo de las políticas administrativas y de organización territorial, que superponía el ámbito provincial con el municipal, llegándose en 1825 a expedir una ley de Régimen Político por la que los jefes políticos presidían las municipalidades.

Progresivamente aumentaba la capacidad edilicia que, debido a su efecto centrífugo, atentaba contra los esfuerzos de consolidación del Estado grancolombino, al punto que Bolívar, en un último intento, dictó en 1825 un decreto que suprimía temporalmente todos los ayuntamientos de la República. Intento fallido pues el Ecuador se disgregó de la Unión constituyéndose como entidad política autónoma, legitimada en la "Primera Carta Fundamental" que, por sobre los intereses monárquicos de ciertos próceres, adoptó la clásica forma republicana de corte liberal, en la cual se evidenciaba una gran influencia del sistema presidencialista norteamericano basado en la tridivisión de poderes y que, en lo atinente a la administración seccional, la sujetaba en ciertos aspectos a la dirección de la Función Ejecutiva.

8 Sobre estos aspectos ver: Arroyo, Enrique: *Derecho Municipal*, Biblioteca Municipal de Quito, HMO/352, pp. 200-202.

Así, la Constitución de 1830 quitó a los cabildos las funciones electorales y aquella de presidir la asamblea provincial. De igual manera la Constituyente de Riobamba expidió la primera Ley Municipal a través de la cual se subordinó el concejo al Gobernador y se traspasaron las anteriores atribuciones de las Cámaras Provinciales a los Cabildos. Tratábase también de una suerte de acuerdo de unificación entre los Departamentos de Guayaquil, Quito y Cuenca, basado en el reconocimiento de sus respectivos poderes regionales, en el mantenimiento de ciertos niveles de autonomía y de representación local, a la par que en una compleja trama de alianzas matrimoniales, sistemas de consanguinidad, afinidad y fidelidad, en suma de mecanismos endogámicos y señoriales comunes a la aristocracia criolla.

La República nació atravesada por un fuerte espíritu descentralizador que, diseminado territorialmente, organizaba para sí provincias, cantones y parroquias. Comportamiento político que al manejar sus propias formas de control y decisión, concentraba importantes cuotas de poder, reduciendo a la Función Ejecutiva, al decir de Ayala, "casi exclusivamente a la dirección de las relaciones exteriores y el control de algunas contribuciones. Los municipios, juntas de hacienda, cuerpos gubernativos de instituciones locales, dirigidos por los notables, tienen en algunos casos, mayor capacidad económica y política que el propio gabinete presidencial".⁹ La tendencia era que las principales actividades de tipo cultural, social y prioritariamente las obras públicas constituirían el "ámbito natural" de las entidades locales, así como el manejo de las políticas tributarias eran consideradas inherentes a la naturaleza autónoma de los cabildos.

Es por ello que en distintas constituciones, principalmente en la de 1861, se legisló de manera más decidida sobre las atribuciones municipales, ampliando su jurisdicción con la creación de organismos edilicios a nivel provincial, cantonal y parroquial, otorgándoles a todos un amplio espectro de atribuciones en los campos de policía, educación, mejoras materiales, recaudación e inversión de rentas propias, al igual que una mejor coordinación entre las acciones del gobierno central y las seccionales, por medio del adecuado ordenamiento de las funciones de sus respectivos miembros. En dicho año además, se expidió otra Ley de Régimen Municipal que definía a la administración municipal como "la que comprende todo lo que concierne a las funciones de los empleados del

9 Ayala, Enrique, *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, Ediciones de la Universidad Católica, Quito, 1978, p. 53.

común y al manejo de intereses y señala entre las funciones municipales, al acordar los estatutos que deben regir en sus respectivas comunas sin traspasar la Constitución ni las Leyes".¹⁰

La mencionada ley al establecer la correlación entre Municipio y Gobierno Central mediante los representantes del Ejecutivo en el Cabildo, los consideró como funcionarios municipales con lo cual "mitigaba" sus fricciones; al mismo tiempo estableció una clara distinción entre las funciones municipales que correspondían a las juntas provinciales, concejos cantonales y juntas parroquiales, definiendo con detalle las atribuciones pertinentes que determinaban el procedimiento a seguirse para dictar las ordenanzas. Señalábamos anteriormente que la estructura de poder se basó en el adecuado manejo de las instancias locales, de allí lo estratégico de sostener importantes niveles de autonomía seccional como soportes del funcionamiento del sistema político-administrativo durante todo el siglo XIX, por lo que su papel no se reducía a ser el mero administrador de los servicios públicos, ni la sola instancia de poder local, sino, de mantenerse como la fortaleza de los intereses regionales y como tal, de ser eficiente vehículo de gestión política: "el Ayuntamiento es la base de operaciones de partidarios o adversarios del régimen e incluso su centro de movilización militar",¹¹ más aún cuando la participación política se reducía a quienes ostentaban la condición de ciudadano tradicionalmente otorgada por la municipalidad.

Durante los años 1861-63 se legisló radicalmente en materia electoral, acrecentándose la atribución municipal en este campo al encargar en un comienzo a los cabildos la formación de los registros electorales, para, posteriormente, con la aplicación de una nueva Ley de Elecciones suprimir las antiguas Juntas Electorales y entregar definitivamente el escrutinio a los Concejos Municipales.

Puede afirmarse, entonces, que durante el período de conformación de la República los municipios -en tanto expresión de procesos regionales- experimentaron una importante fortificación de sus instituciones y una ampliación de sus atribuciones, puesto que el mantenimiento de su autonomía era la condición de equilibrio del poder y, por lo tanto, de sobrevivencia de la joven república.

10 Arroyo, Enrique: op. cit., p. 210.

11 Ayala, Enrique: op. cit., p. 61.

3. MUNICIPALIDADES Y FORMACION DEL ESTADO NACIONAL

Dos momentos son relevantes en la vida municipal durante la fase de constitución del Estado Oligárquico. El primero coincide con el período de los gobiernos conservadores "garcianos" que sentaron las bases para la formación del Estado Nacional, esfuerzo sustentado en un intento de equilibrio entre los diversos intereses regionales en el que, el latifundismo serrano a la cabeza, se vió presionado a impulsar un proyecto ligado también con los intereses costeños; programa que implicaba ante todo un agresivo propósito de centralización que demandaba a su vez, de la aplicación de un estricto y represivo marco legal que viabilice la acumulación de rentas estatales necesarias para la construcción de las obras que unirán al país. Fue en este contexto y bajo la vigencia de la denominada "Carta Negra" que el gobierno arremetió en la disputa por el manejo de los ingresos seccionales fuertemente controlados por los municipios, a la par que con un radical ataque a la ancestral práctica de mantener descentralizadas las rentas, logrando agrupar varias de ellas e imponer una política tajante de grabar el comercio internacional.

Así, las obras públicas construidas durante esos años fueron financiadas en un porcentaje muy importante con los recursos provenientes de los organismos regionales; especialmente con los fondos municipales que representaban una modalidad de oposición por parte de los hacendados serranos a las arremetidas en la inversión extranjera propugnadas por la oligarquía costeña. García Moreno con su obsesión moralista de que prevalezca "el bien sobre el mal" en los destinos del país, encontró el justificativo adecuado para el constante rompimiento de la Constitución, individualizando drásticamente el poder a tal punto que nombró directamente sus propias autoridades, y, cercenó las atribuciones municipales a nombre de eliminar el "mal regionalista" heredado de la colonia.

Comportamiento político expresado con toda su nitidez incluso en los propios contenidos constitucionales de 1878, en los cuales no se decía nada sobre las atribuciones edilicias, contrariamente, y de manera explícita, reconocíase el hecho de que la "independencia relativa" de los ayuntamientos estaba íntimamente ligada (léase subordinada) a las funciones establecidas para otras instituciones del ejecutivo, limitando su accionar al ambiguo campo de lo "previsto en la Constitución"; estableciéndose, además, una suerte de garantía para las conductas seccionales en un artículo especial que calificaba de inejecutables las acciones municipales que se oponían a la Carta Fundamental. En este mismo tenor y en el afán de dispersar la fuerza regional de los cabildos, se

postulaba que los gobiernos seccionales estaban constituidos por dos instancias diferenciadas: el provincial a cargo de "Cámaras Provinciales" que fueron normadas por una ley especial, y el cantonal a cargo de las municipalidades.¹²

La respectiva Ley de Régimen Municipal emitida en dicho año, acorde con el estilo conservador del "tirano", delimitaba con toda claridad el ámbito provincial y municipal, estableciéndose para cada uno de ellos su propio régimen seccional, por lo que, en el caso del cabildo, otorgábase una injerencia reducida y puntual en los campos político y judicial, al encargarle el nombramiento de Alcaldes Municipales, Jueces Parroquiales de primera instancia, Tenientes Políticos, Alguacil Mayor y Defensores Generales,¹³ funciones que al ser parte de una estrategia de centralización estatal, buscaban también disminuir la influencia de la oligarquía costeña.

El segundo momento corresponde al período del "liberalismo alfarista" en el que, si bien se consolida el proceso de forjamiento del Estado Nacional y se da mayor empuje a sus intentos modernizantes, sin embargo, de cara al desarrollo de la institución edilicia, cambia ostensiblemente el comportamiento puesto que la tónica en esta nueva fase es la de propiciar una acción abiertamente descentralizadora en base a la imposición del poder regional costeño, cuya más clara evidencia fue eliminar el gravamen estatal que pesaba sobre el comercio internacional y ponerlo bajo el control de las autoridades seccionales de Guayaquil. La gesta alfarista al parecer, supo manejar convenientemente el poder de los gobiernos locales al punto que la sobrevivencia de sus principales líderes, dependía de la cooperación de jefes políticos y alcaldes así como del control de procesos electorales con el apoyo en muchos casos de la ayuda militar.

Las transformaciones que trajo consigo la aplicación del decálogo liberal, buscaban liberalizar la vieja sociedad feudalizante a través de su laicización, al restringir el poder eclesiástico y quebrar el control ideológico del terrateniente sobre las masas indígenas serranas en el objetivo de activar el dinamismo comercial, por lo que, contrariamente de lo que podría parecer, se ampliaron las atribuciones de los cabildos. Mientras los municipios serranos manteníanse anclados en su tradición aristócrata-hacendaria, los costeños, pasaron a constituir instrumentos de políticas regionales de extracción de rentas destinadas a la construcción de obras públicas en sus respectivas localidades, con tal virulencia que,

12 Trabucco, Federico: *Constituciones de la República del Ecuador*. Editorial Universitaria, Quito, 1975, p. 255.

13 Arroyo, Enrique: *op. cit.*, p. 214.

en el caso de Guayaquil, del total de impuestos recaudados para servicios municipales en el año de 1919 un tercio provenían del cacao.¹⁴

Las antiguas atribuciones municipales que durante todo el siglo XIX mantuvieron vigente la sujeción extraeconómica de los campesinos a la hacienda por medio del concertaje, con la aplicación de la Ley Municipal que regulaba las funciones de la Policía Rural en este campo, o de ordenanzas municipales que permitían al hacendado imponer cualquier tipo de obligaciones a los trabajadores, o de leyes "Contra la Vagancia y Mendicidad", de control sobre el campesino-artesano, de "Contribución de Indígenas", de "Contribución General", de "Contribución Subsidiaria"; al igual que leyes que consagraban el manejo señorial del territorio por intermedio de ordenanzas para el cobro de "Alcabalas e Hipotecas", de "Cercamiento de Propiedades", de "Tierras Baldías",¹⁵ no fueron modificadas sustancialmente ya que también se aplicaban con relativa eficiencia para el control de jornaleros en las plantaciones cacaoteras de zonas como Vinces, Baba, Babahoyo, Catarama y Ventanas.

Tratábase más bien de un ambiguo espíritu modernizante que, anclado regionalmente, consideraba prioritario emprender las obras públicas de sus localidades al igual que los nombramientos de sus autoridades, como prerrogativas de las élites lugareñas. Así, los municipios costeños experimentaron importantes transferencias financieras desde el gobierno central, destinadas a satisfacer propósitos eminentemente locales, es decir, los ayuntamientos del litoral viven un renovado regionalismo en el que las necesidades locales eran satisfechas por sobre los objetivos nacionales, incluso antes de que estos últimos sean considerados.

Durante la segunda administración de Alfaro, se expidió la Constitución de 1906 en la que establecieron normas muy precisas acerca del funcionamiento de los cabildos, definiéndose su específica sustantividad, lo peculiar de sus funciones y, lo que es más importante, por primera vez se reconocía expresamente la autonomía municipal cuando en el Art. 114 se estipulaba que: "Las Municipalidades, en el ejercicio de sus funciones privativas, serán absolutamente independientes de los otros poderes, pero sin contrariar en ningún caso las leyes generales del país; y sus miembros serán responsables por los abusos que cometan, colectiva o individualmente ante los jueces competentes respectivos".¹⁶

14 América Libre, Guayaquil, 1920, p. 410, citado por Crawford de Roberts, Lois: El Ecuador en la Época Cacaotera, Editorial Universitaria, Quito, 1980, p. 126.

15 Sobre este punto consultar: Chiriboga, Manuel; Jornaleros y Gran Propietarios en 135 años de Exportación Cacaotera 1790-1925), Consejo Provincial de Pichincha, Quito, 1980, de manera especial el texto comprendido entre las páginas 22-111.

16 Trabucco, Federico: op. cit., p. 344.

Conviene anotar otro cambio importante dado en la evolución del ayuntamiento. Es aquel relativo al hecho de que con la profesionalización del ejército, se implantó una modalidad particular de legitimación militar de la distribución territorial de manera análoga y coincidente con la división administrativa seccional. La municipalidad por su parte, al involucrar una población y un territorio determinados sin más limitaciones que las indispensables para mantener el equilibrio orgánico nacional, encajaba con los primarios objetivos que también buscaba el flamante ejército al emplazar sus principales destacamentos en los mismos territorios donde se organizaban los poderes locales. Municipios y Ejército convergieron durante el período liberal, en el manejo de la territorialidad y la población, con la finalidad de sostener el equilibrio del país.

En síntesis, creemos que durante esta nueva fase los municipios entran en una novedosa lógica que replantea la naturaleza de su autonomía, puesto que ya no son exclusivamente la expresión de un poder regional con afanes federalistas, sino que ante todo logran imponer el reconocimiento de la existencia de procesos regionales y locales como elementos constitutivos de un proceso "nacional", pero sustentados en el manejo de instancias propias volcadas en la aplicación de políticas impositivas sobre sus respectivos grupos sociales subalternos.

Finalmente, dadas las limitaciones del presente artículo, no nos detenemos a reseñar el último período de las transformaciones en la institución municipal, que corresponde con los procesos de modernización en los que nuevamente se readecúan las estructuras seccionales hacia una lógica de carácter empresarial; transformándose, igualmente, la orientación de su autonomía en función de una relativa independencia frente al funcionamiento del capital internacional, aspecto que nos reservamos para otra oportunidad.