

LA FORMACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO EN EL CAMPO Y LA CIUDAD, 1895-1925*

Kim Clark**

Este artículo examina procesos de formación del Estado en el campo de la Sierra ecuatoriana y en la ciudad de Quito. Así, no trata tanto del Estado y la nación en una región específica, sino que presenta un contraste general entre la formación del Estado en áreas rurales y urbanas de la Sierra. El artículo explora la desigual capacidad del Estado para reforzar su legitimidad e imponer un proyecto de regulación moral en estos dos muy diferentes contextos. Yo me demoro más en asuntos urbanos que en rurales, simplemente porque ya he expuesto mis argumentos acerca de procesos rurales en previas publicaciones.

Para clarificar algunas de las especificidades del Ecuador, empiezo desde la perspectiva de los escritos sobre la formación del Estado en Inglaterra, uno de los casos clásicos de la literatura histórica.¹ Los sociólogos históricos Philip Corrigan y Derek Sayer analizaron cómo la formación del Estado in-

* Agradecimientos. La primera parte de este artículo, sobre asuntos rurales, resume una investigación llevada a cabo en Alausí y Quito en los primeros años de la década de 1990, generosamente financiada por el Social Sciences and Humanities Research Council of Canada y por la New School for Social Research. La segunda parte está basada en una investigación en el Archivo del Servicio de Sanidad en el Museo Nacional de Medicina, Quito (ASS/MNM). Agradezco al personal y al Director del Museo, Dr. Antonio Crespo, por su amistosa asistencia y ayuda. También debo agradecer a la Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research, la Agnes Cole Dark Fund (Faculty of Social Science, University of Western Ontario) y al Hannah Institute for the History of Medicine por financiar esta investigación más reciente. Finalmente, gracias a Fernando Larrea por su traducción de este artículo del original en inglés y a Guillermo Bustos por estimularme a pensar acerca de estos contrastes, al invitarme gentilmente a dar una ponencia en el Simposio Principal del Congreso Ecuatoriano de Historia en Guayaquil, en julio de 2002.

** Profesora de la Universidad de Western Ontario, Canadá.

1. Esta discusión está influida por los escritos de, y las conversaciones con, David Nugent, quien estudia temas similares en el Perú.

glés resultó en un aparato estatal de impresionante alcance, en el que un amplio espectro de instituciones sociales, políticas y culturales ayudaron a poner en práctica el discurso estatal.² Entre otras cosas, esto fue llevado a cabo a través de la capacidad estatal para monopolizar el uso de la fuerza. Investigando los procesos de formación del Estado en áreas rurales de la Sierra ecuatoriana durante el período liberal, encontré que el caso ecuatoriano era bastante distinto al del inglés. Dada la ausencia general de “el Estado” en áreas rurales, a excepción de las autoridades locales que, frecuentemente, eran aliadas cercanas de los terratenientes, en el Ecuador no se dio el caso de un aparato estatal poderoso y coercitivo que impusiera exitosamente un proyecto de regulación moral que fuera ampliamente resistido por grupos subordinados. Más bien, las acciones de grupos subordinados en áreas rurales sugiere que fue la ausencia del Estado la que fue vista, en cierta medida, como la causante de los problemas para los grupos subalternos. Así, una estrategia para manejar los abusos de los que ostentaban el poder local fue invocar la intervención del Estado central para resolver los problemas locales.

Durante el período liberal, los problemas laborales ocuparon una posición prominente en las solicitudes y reclamos indígenas al Estado central. Éste fue el caso no solamente porque los indios serranos enfrentaron una serie de problemas en sus relaciones laborales, sino también porque los asuntos laborales constituyeron una preocupación central para los gobiernos liberales. Una de las bases sociales del liberalismo fue la élite productora de cacao de la escasamente poblada Costa ecuatoriana, que enfrentó una crónica falta de mano de obra. Como contraste, una gran cantidad de mano de obra indígena se encontraba atada a la fortaleza conservadora de la Sierra, a través de lo que los liberales percibieron como formas arcaicas y explotadoras de coerción extraeconómica, las cuales fueron vistas como las que frustraban el potencial exportador del país. Ya que los liberales eran incapaces de imponer plenamente sus propios proyectos durante el período liberal, en parte debido al peso de los representantes serranos en el Congreso, lo que intentaron fue minar gradualmente el control de quienes tenían el poder local en la Sierra sobre la mano de obra indígena, con la promulgación de una serie de leyes y decretos ejecutivos que favorecieron los derechos individuales de los trabajadores indígenas para tener la libertad de firmar contratos laborales.

Según la retórica del Estado liberal, era responsabilidad de los funcionarios del gobierno proteger a los indios de los que abusaban de ellos. Los indios requerían esta protección debido a los años de duro maltrato por parte

2. Philip Corrigan y Derek Sayer, *The Great Arch: State Formation as Cultural Revolution*, Blackwell, Cambridge, 1995.

de las fuerzas de la tradición: los terratenientes conservadores, la Iglesia Católica y los funcionarios políticos locales aliados con los dos anteriores. Aunque pudiéramos pensar que ésta no fue más que una retórica vacía, de hecho los funcionarios liberales se posicionaron como los protectores de los derechos de los indios como trabajadores. Si bien en último término, el Estado liberal podía haber querido minar directamente el control de los terratenientes serranos sobre la mano de obra, el Estado central no era suficientemente poderoso como para entrar en las haciendas a regular las relaciones laborales, al menos hasta la década de 1920 (aunque antes de eso se promulgaron leyes que requerían que las autoridades políticas locales vigilaran el establecimiento de las relaciones de concertaje y otras medidas similares). Donde quizá fue más fácil establecer la autoridad estatal y presionar para la ejecución del proyecto liberal, referente a los derechos laborales, fue en algunos de los conflictos tempranos entre la Iglesia y el Estado. Una arena aún más importante de conflicto, que generó una gran cantidad de material de archivo, emergió con respecto al régimen laboral para las obras públicas locales, vigiladas por los funcionarios de gobiernos locales.³ Los abusos más frecuentes, que estuvieron todos en contra de la ley, fueron la falta de pago a los trabajadores, el uso de la fuerza durante el reclutamiento y el empleo de tales peones en proyectos privados en vez de públicos. Los tenientes políticos fueron los que más comúnmente perpetraron estos abusos en el nivel parroquial; estos funcionarios, profundamente inmersos en las relaciones sociales locales, utilizaron este sistema para reclutar ilegalmente trabajadores indígenas temporales, para enviarlos a las haciendas locales (de su propiedad o de las de sus aliados).

Los derechos de los trabajadores indígenas fueron apoyados por una serie de disposiciones constitucionales o de otras estipulaciones legales, pero lo más importante fue que cuando los funcionarios locales abusaron de los derechos de los indios, éstos, a menudo, enviaron peticiones a las autoridades políticas supralocales. En estas peticiones señalaban, en igual medida, que sus derechos constitucionales estaban siendo pisoteados y que ellos merecían la protección del Estado central. La respuesta de parte del Estado central (representado por el Presidente y las autoridades nombradas por él, tales como los ministros de gabinete y los gobernadores provinciales) llegó en la forma de decretos ejecutivos u órdenes específicas, enviadas a los funcionarios en el nivel local, que reiteraban los derechos de los indígenas. Cuando se enviaban órdenes específicas, una red de derechos era reforzada, y es

3. Para obtener más información acerca de estos temas, véase A. Kim Clark, "Indians, the State and Law: Public Works and the Struggle to Control Labour in Liberal Ecuador", *Journal of Historical Sociology*, 7: 1, 1994, pp. 49-72.

importante notar que este proceso se inició por la acción indígena. El conflicto entre los funcionarios estatales locales y los centrales fue crucial en esta dinámica, en la medida en que los funcionarios locales, frecuentemente fueron multados o incluso despedidos debido a sus infracciones de la política del Estado central, referente a la importancia de proteger los derechos laborales de los indígenas.

Durante el período liberal, los indios repetidamente se apropiaron del discurso del Estado central y de una manera firme y convincente argumentaron, irónicamente, que ellos eran tímidos e ignorantes y que, por lo tanto, merecían la protección estatal, particularmente en relación a asuntos laborales. Los indios serranos fueron, en efecto, capaces de usar estas estipulaciones legales para limitar el tratamiento abusivo por parte de los poderes locales: por ejemplo, sus peticiones, finalmente, llevaron a un virtual desmantelamiento del sistema de reclutamiento forzoso de mano de obra para los trabajos públicos locales, al menos en el cantón Alausí, donde llevé a cabo mi investigación. En el curso de estos procesos, el Estado central fortaleció su legitimidad entre los grupos subordinados, a menudo a costa de los propios funcionarios locales del Estado, así como socavó el control de los terratenientes locales y la Iglesia sobre la mano de obra indígena.

Este análisis también sugiere algo acerca de cómo ocurrió la formación del Estado en el micronivel, en la Sierra ecuatoriana. Se promulgaron leyes en los altos mandos del gobierno, que ampliaron ciertos derechos de los subalternos en principio (a menudo de acuerdo con los intereses de los grupos dominantes o reflejando divisiones entre estos grupos), pero entonces la acción de los subalternos fue requerida para volver estos derechos reales y efectivos en el nivel local. La naturaleza fracturada del Estado ecuatoriano, en que ningún grupo de élite era suficientemente poderoso para imponer un proyecto simplemente en su propio interés, llevó a una situación en la que los indios podían utilizar los conflictos entre los grupos de élite para su propio beneficio, insistiendo en que el Estado estuviera a la altura de su hincapié retórico sobre la libertad de trabajo. En último término, el Estado central logró elevar su legitimidad a través de estos procesos, en la medida en que se ubicó a sí mismo en la posición de protector de los indios contra los abusos de los funcionarios, los terratenientes y el clero locales. Nuevamente, la forma principal en que el Estado central incrementó su presencia en las áreas rurales se dio cuando los grupos subordinados lo invitaron a manejar los conflictos locales. Sin esta dinámica de aliarse con los grupos subordinados en tipos específicos de conflictos, el Estado simplemente no hubiera tenido suficientes recursos ni poder para imponer su proyecto en las áreas rurales.

Cuando, en 2002, me enfoqué en un nuevo proyecto de investigación sobre la historia de los proyectos de salud pública –lo que yo llamo “medicina

estatal"— en Quito y la Sierra centro-norte, me impresionó cuán diferente se veía la formación del Estado desde la perspectiva urbana de Quito. Allí, al menos en cierta medida, el Estado fue efectivamente capaz de imponer un proyecto de regulación moral, puesto en vigor por medio de la policía y el sistema judicial. Atribuyo esto, por un lado, al hecho de que el Estado tenía algo mucho más cercano a un monopolio sobre los medios de coerción en las áreas urbanas. Por otro lado, las reformas involucradas no fueron el objeto de intensos conflictos entre los diferentes grupos de élite, como lo fueron los asuntos laborales en las áreas rurales. Esto no pretende sugerir que todas las áreas del Estado tenían una sola agenda en términos de reformas sanitarias en Quito: los archivos demuestran que, a menudo, la municipalidad, el Estado central y el Servicio de Sanidad tenían más bien agendas diferentes. Sin embargo, éstas fueron sobre todo reflejadas en conflictos sobre la distribución de fondos y recursos, más que en términos de las metas fundamentales de las reformas estatales.

Dados los límites de espacio, me enfocaré aquí en el más impresionante ejemplo de la capacidad estatal para llevar a cabo un proyecto de regulación moral: la capacidad del Servicio de Sanidad para entrar en hogares privados y para imponer a la fuerza cambios en las condiciones higiénicas. Desde el momento en que el Servicio de Sanidad fue establecido por primera vez, en 1908 (en esas fechas, estaba ubicado en Guayaquil y operaba solamente ahí y, en menor medida, en Quito), las autoridades del servicio tuvieron el derecho de inspeccionar las condiciones de vida de la población. Por ejemplo, a principios de abril de 1908, el Intendente General de Policía de Pichincha puso a un inspector y tres celadores a las órdenes del doctor Francisco Andrade Marín, inspector general de Higiene en Quito, con el propósito de llevar a cabo visitas domiciliarias.⁴ En agosto de 1913, el Servicio de Sanidad fue institucionalizado aún más cuando la Subdirección de Sanidad de Pichincha fue creada en Quito (la Dirección estaba todavía localizada en Guayaquil) y dirigida por el Dr. Carlos A. Miño, un experimentado médico de salud pública que había trabajado con el servicio en Guayaquil. Uno de sus primeros actos fue promulgar los Reglamentos del Servicio de Sanidad e Higiene en la Provincia de Pichincha,⁵ aplicando en Quito una serie de regulaciones de salud pública que habían sido previamente puestas en efecto en Guayaquil. El primer artículo del Reglamento No. 10 decía:

4. Intendente General de Policía de Pichincha al Inspector General de Higiene, Quito, 6 de abril de 1908. Archivo del Servicio de Sanidad/Museo Nacional de Medicina (hereafter ASS/MNM), Libro de Comunicaciones Recibidas y Enviadas (LCR y E) 1908-9, h. 9.

5. Véase Reglamento de Sanidad, Quito, 18 de agosto de 1913. ASS/MNM Libro de Comunicaciones Enviadas (posteriormente LCE) 1913, h. 135.

Todas las casas de la ciudad de Quito que estén situadas en calles donde hubiese alcantarillas o conducto público de canalización, estarán provistas por el dueño de ellas, del número suficiente de excusados con trampas adecuadas y debidamente conectadas con el conducto público de la calle.

El primer artículo del Reglamento No. 12 sostenía:

Las casas o parte de ellas que no estén en condiciones higiénicas para servir de viviendas, por falta de luz o ventilación o cualquiera otra causa grave que hiere peligrosa la salud de los que en ella habitan o de los vecinos, serán cerradas temporalmente o refaccionadas por sus dueños.

Las clases de reformas incluidas en este Reglamento, y cuya falta de acatamiento podía motivar el desalojo temporal de habitantes y la clausura de las propiedades por la Subdirección de Sanidad, incluían:

1. Aprovechamiento o apropiación de luz y de aire para las habitaciones, cuartos, tiendas, talleres, bodegas, almacenes, cárceles, cuarteles, depósitos de bombas, iglesias y teatros.
2. Rellenos de lagunas y pantanos situados bajo el piso de las casas o en los patios.
3. Instalación y reparación de excusados conectados con el conducto público, si las casas tienen frente a las calles donde hay alcantarillado.
4. Restablecimiento de pisos deteriorados correspondientes al portal u otra parte.

Finalmente, el primer artículo del Reglamento No. 15 decía:

Los habitantes, propietarios o poseedores de casas situadas en la ciudad de Quito, o en los alrededores, tienen la obligación de conservar sus habitaciones y dependencias en condiciones de aseo e higiene para impedir la propagación de las enfermedades infecto-contagiosas.

En mayo de 1915, Miño desarrolló un nuevo juego de reglamentos para Quito, basado en su experiencia desde 1913, con cambios en la numeración de los reglamentos, pero pocos cambios en su espíritu.⁶

Para poner en vigor estos reglamentos, la Subdirección de Sanidad tenía el derecho de exigir la entrada sin previo aviso en cualquier hogar, un poder que incluso la policía no tenía. Para dar solo un ejemplo de lo que se descubrió durante las inspecciones a las casas, la siguiente descripción provie-

6. Subdirector de Sanidad de Pichincha al Director General de Sanidad en Guayaquil, Quito, 6 de mayo de 1915. ASS/MNM LCE 1915, h. 161-175. Los reglamentos propuestos por Miño fueron aprobados con solo revisiones menores por León Becerra, director general de Sanidad, el 14 de mayo.

ne de una inspección de un inmueble de la calle García Moreno perteneciente a una familia prominente de la capital en abril de 1913, justo antes de que el Servicio de Sanidad empezara a intensificar sus esfuerzos:

Esta casa a pesar de su situación (esquina de la Compañía) y de ser su propietario un caballero inmensamente acaudalado, es, á no dudarlo, una de las casas más desaseadas de la ciudad. En efecto, en ella existe un gallinero inmundo, junto a las habitaciones; en los corredores se ven numerosas gallinas que los ensucian; se lavan las ropas de los patronos y criados en las azoteas, éstas parece no se barren nunca. Existe un crecido número de jaulas viejas sumamente sucias con sus respectivas aves. La cocina está en pésimas condiciones higiénicas, ya que ni siquiera es blanqueada y se guardan allí los jergones y cueros en que duermen los guasicamas y sus hijos. El comedor tampoco es un modelo de higiene, puesto que se ve una aglomeración de objetos los más heterogéneos y un perico que, por los excrementos que se ven en las sillas, debe habitar en estas piezas. Los aposentos de la servidumbre guardan perfecto armonía con la descripción precedente: falta de ventilación, tapices viejos, telarañas, pisos sucios, etc.

En la planta baja, anotaré que en todos los corredores hay un infinito número de cajones, carrizos, chacuarcueros, canastas, ladrillos, piedras, cueros viejos, etc. Que los patios despiden un olor infecto, que en sus sifones se arrojan los excrementos de los moradores de la casa.⁷

Estas inspecciones empezaron a ser realizadas regularmente en agosto de 1913, iniciando primero con advertencias y sugerencias para “prevenirles para que modifiquen los hábitos inveterados de descuido en el aseo de las casas”. Cansado de cuán poco efectivas resultaban las simples advertencias, ocho meses después, en abril de 1914, Miño reclutó la ayuda del Intendente General de Policía para que “se haga sentir el rigor de la ley en contra de los dueños que, por su incuria habitual, amenacen la salubridad de los vecindarios”.⁸ El sistema de inspecciones domiciliarias, en principio, iba a involucrar inspecciones mensuales de los hogares de la población. Si bien el servicio de hecho no logró realizar tan frecuentes inspecciones de todas las casas de la ciudad, no obstante tuvo un impresionante alcance. Por ejemplo, las cifras para 1914 muestran que en los tres meses en que fueron suministradas tales cifras para el número de habitantes de las casas inspeccionadas, el servicio inspeccionó las condiciones de vida de 49 263 residentes de Quito, que habitaban 2 980 casas. Los censos urbanos indican que Quito tenía 51 858 ha-

7. Inspector en Jefe al Médico Ayudante, Quito, 24 de abril de 1913. ASS/MNM Libro de la Oficina de Higiene Municipal, 1913, h. 113.

8. Ambas citas son del Subdirector de Sanidad de Pichincha al Intendente General de Policía, Quito, 3 de abril de 1914. ASS/MNM LCE 1914, h. 124.

bitantes en 1906 y que para 1922 su población había crecido a 80 702. Si estimamos que en 1914 puede haber habido unos 65 000 habitantes, entonces en solo cuatro meses de inspección todos los habitantes de la ciudad debían llegar a estar bajo la mirada del Estado. Aunque esta cifra es solamente aproximada –y no toma en cuenta asuntos tales como la probabilidad de que algunos vecindarios llegaran a sufrir un mayor escrutinio que otros– sin embargo indica, de una manera general, el sorprendente alcance de la vigilancia estatal sobre las condiciones de vida de los habitantes de Quito.

INSPECCIONES DOMICILIARIAS EN QUITO, 1914⁹

Mes	Casas inspeccionadas	No. habitantes
Enero	—	—
Febrero	1 294	18 296
Marzo	1 129	—
Abril	925	16 211
Mayo	761	14 756
Junio	782	—
Julio	508	—
Agosto	600	—
Septiembre	872	—
Octubre	865	—
Noviembre	867	—
Diciembre	916	—

Las medidas tomadas como resultado de estas inspecciones, y puestas en vigor por la policía (hasta que la Comisaría de Sanidad fue establecida en 1918) a través de multas y prisión incluyeron, entre otras cosas, la eliminación de chancheras dentro de ciertos límites urbanos, la obligación de mantener las casas limpias, la regulación de la arquitectura urbana y, especialmente, la reglamentación de la disposición de basura y desechos del hogar. Adicionalmente, en sus visitas los inspectores tomaban nota de cualquier niño que no hubiera sido vacunado contra la viruela y se aseguraban de que fuera vacunado (lo cual era requerido por otro de los Reglamentos). El servicio inspeccionaba los hogares de los ricos y los pobres, con la diferencia de que tendía a ser más indulgente con aquellos que no podían permitirse costosas

9. Datos tomados de los partes mensuales de los trabajos llevados a cabo por las dependencias de la Subdirección de Sanidad de Pichincha, ASS/MNM LCE 1914.

reformas. Como Miño argumentó en su informe anual para 1917-1918:

Sumo cuidado he puesto en que la ley y reglamentos sean aplicados en donde quiera que se requiriesen, sin miramientos al temor o al favor, pero esto no ha significado que se proceda con igual exigencia para el acaudalado que para con aquellas personas que apenas cuentan para sus gastos con la renta de una casa o de un establecimiento industrial de ínfima cuantía; para éstas he tenido tolerancias y concesiones especiales, al tratarse de obras que implican gastos, mas no así en lo que solo es cuestión de aseo y buenas costumbres.¹⁰

El sistema de inspecciones domiciliarias fue bastante efectivo en algunas áreas. Quizá lo más impresionante, en el período de agosto de 1913 —cuando Miño fue nombrado subdirector— hasta fines de 1918, la Subdirección de Sanidad de Pichincha logró insistir en la instalación de más de 3 500 inodoros y urinarios en hogares privados y edificios públicos en Quito.¹¹ De acuerdo con los Reglamentos de Sanidad, los dueños de casas con acceso a las calles canalizadas estaban obligados a instalar excusados modernos, con el propósito de reducir, en particular, la amenaza de la fiebre tifoidea, que fue una de las más comunes enfermedades infecciosas que contribuyeron a la mortalidad y morbilidad urbana en Quito.

La capacidad del Servicio de Sanidad para insistir en la instalación de los excusados dependió de dos cosas. Primero, de si el Municipio había canalizado las calles y si había agua corriente disponible. La década de 1910 fue testigo de la extensión de estos servicios a la mayor parte de la ciudad, con un especial empuje en su desarrollo en 1916 (y el proceso fue más o menos completado para 1927). Uno siente que este empuje puede haber sido debido al miedo generado por la llegada a Ambato de la peste bubónica en 1916 (previamente confinada a la región litoral), lo que pareció sugerir que Quito sería la siguiente si las condiciones sanitarias no mejoraban rápidamente. Segundo, esto dependió de la disponibilidad de enseres higiénicos para su compra a un precio razonable. Cuando fueron citados por violaciones de las regulaciones de salud pública y se les exigió que instalaran estas mejoras dentro de un período de tiempo dado, muchos propietarios de casas objetaron que no podían pagar por las instalaciones requeridas, las cuales tenían que ser costeadas con su propio dinero. Una solución era brindarles un período de tiempo mayor antes de que las multas se hicieran efectivas. Pero aún más importante fue que el servicio de salud pública alentara al munici-

10. "Informe Anual que el Subdirector de Sanidad de Pichincha eleva al Señor Ministro y al Señor Director del Ramo, 1917-1918", p. 2. ASS/MNM LCE 1918, h. 270-285.

11. Véase *Boletín Sanitario de la Subdirección de Sanidad de Pichincha*, 1: 1 (enero) 1919, p. 1. ASS/MNM LCE 1919, h. 51-52.

pio a importar gran número de inodoros que serían suministrados a los dueños de casas al costo. En enero de 1914, Miño recomendó que el Municipio importara excusados para abastecer a los residentes locales; en 1915, la institución aceptó esta recomendación y ordenó 1 500 inodoros —que llegaron en noviembre— a una compañía de exportación en Nueva York. Previamente, en 1912, el Municipio había importado 80 excusados para su instalación en edificios públicos y en áreas públicas de la ciudad (tales como en la zona de la 24 de Mayo).¹² Más tarde, la Legislatura de 1922 facultó a la Junta de Embellecimiento de Quito para que invirtiera una parte de sus fondos en la importación de enseres higiénicos para ser vendidos al costo, aunque éstos en realidad no llegaron a Quito hasta 1925. En el mismo período, el Municipio ordenó del exterior otro embarque de inodoros que costaron 100 000 sucres, con la esperanza de que, entonces, los excusados estarían disponibles a un precio razonable para todos los residentes de la ciudad.

En diciembre de 1917, como apoyo a los esfuerzos de la Subdirección de Sanidad, el Comisario Primero Municipal de Quito decretó que se requiriera que todos aquellos que aún no hubieran instalado inodoros lo hicieran.¹³ En 1918, este decreto se encontró con el obstáculo de que no habían más aparatos medidores de agua potable disponibles para los residentes de la ciudad y, sin el servicio de agua, los excusados no podían ser instalados. Siguiendo una sugerencia de la Subdirección de Sanidad, el Municipio accedió en noviembre de 1918 a permitir la instalación de agua potable sin medidores hasta que éstos estuvieran disponibles, al precio moderado de un sucre por mes por el agua exclusivamente para uso doméstico, reservándose el derecho de subir la tarifa para establecimientos industriales, panaderías y otros.¹⁴ Además, cualquier nueva construcción que se llevara a cabo en la ciudad estaba obligada a instalar servicios higiénicos, así como a cumplir con los requerimientos de salud pública referentes a los materiales usados, cantidad de aire y luz, etcétera. Efectivo en noviembre de 1917, el Reglamento No. 8 requería que los planes de construcción fueran aprobados por la Subdirección de Sanidad, así como por el Municipio, para asegurar el cumplimiento de estos requerimientos.

Otro problema que surgió fue que, si bien la Subdirección de Sanidad podía insistir sobre la instalación de inodoros y agua en esas casas con acceso a los servicios municipales, no siempre podía asegurarse que tales ins-

12. Véase "Informe Anual que el Subdirector de Sanidad de Pichincha eleva al Ministro y al Director del Ramo, 1916-1917", p. 12. ASS/MNM LCE 1917, h. 275-296.

13. Decreto del Comisario Primero Municipal, sin número, Quito, 29 de diciembre de 1917. ASS/MNM Libro de Comunicaciones Recibidas (posteriormente LCR) 1917, h. 559.

14. Presidente del Concejo Municipal de Quito al Subdirector de Sanidad de Pichincha, Quito, 18 de noviembre de 1918. ASS/MNM LCR 1918-II.

talaciones estuvieran disponibles para todos los residentes de una casa. En 1918 se informó que:

Se ha señalado... el número de urinarios y excusados que deberá instalarse de acuerdo con el de habitantes, obligando a que se los instale en lugares accesibles y que permanezcan abiertos y en buen funcionamiento a toda hora del día y de la noche para el servicio de los moradores que tengan derecho a su uso. Como hay personas que habiendo hecho las instalaciones solo por temor a las penas, los conservan cerrados, porque no conciben que aparatos tan decentes puedan ser dedicados a fines tan bajos, ha sido necesario proceder con energía para obligarles al uso del retrete aun por medio de repetidas multas. Igual cosa acontece, y los mismos procedimientos se han seguido, con el agua corriente, cuya instalación es simultánea, pues algunos propietarios, por mezquindad o por capricho, no conceden su uso a los inquilinos.¹⁵

En efecto, los documentos de archivo muestran que los dueños de casas eran multados con regularidad si no permitían a sus inquilinos el uso de los servicios higiénicos y el agua corriente, o si aumentaban los cánones de arrendamiento substancialmente a cambio del uso de esos servicios. A menudo, la Subdirección de Sanidad llegó a saber de estos casos porque los inquilinos solicitaron al servicio que interviniera a su favor.

Adicionalmente a estas advertencias, multas y a veces prisión, el Servicio de Sanidad también empleó el procedimiento de clausurar casas temporalmente hasta que sus condiciones higiénicas fueran mejoradas. Este procedimiento empezó a ser llevado a cabo regularmente en 1918, y los números de 1919 muestran que había un promedio de dos casas privadas clausuradas por mes debido a estas razones. Además, en 1918, la casa parroquial de San Blas fue cerrada temporalmente¹⁶ y la cárcel municipal sufrió la misma suerte. Tal vez la más celebrada clausura por razones de salud pública fuera la de la estación de ferrocarril en Chimbacalle, que tenía condiciones sanitarias desastrosas. Previamente, ninguna agencia gubernamental había podido forzar a mejorar tales condiciones a la compañía extranjera del ferrocarril. La estación fue demolida y completamente reconstruida antes de ser reinaugurada el 24 de mayo de 1920.

Lo que se ve aquí es un esfuerzo sostenido para eliminar cualquier excusa que los residentes pudieran tener para no seguir los reglamentos de salud pública. El resultado fue la transformación del aspecto de la ciudad. Los planes para todas las nuevas construcciones requerían la aprobación de la Sanidad antes de que el trabajo pudiera empezar y, a menudo, los dueños

15. "Informe Anual... 1917-1918", p. 9.

16. Orden de clausura temporal, 11 de julio de 1918. ASS/MNM LCE 1918, h. 323.

eran obligados a instalar un diferente tipo de piso o desagües o inodoros adicionales. Y las floridas descripciones de los hogares urbanos llenos de excrementos de gallinas, chanchos y cuyes, y de las aguas servidas que corrían por la mitad de las calles empezaron a ser reemplazadas por las de calles canalizadas con cada casa conectada al sistema y con servicios higiénicos en todas partes (aunque, nuevamente, esto se extendió solamente hasta donde estaba contemplado por el programa de canalización del Municipio). La instalación de inodoros, en especial, implicó que el Estado entrara en la esfera privada y reglamentara algunas de las más íntimas prácticas corporales. Aunque hubo una clara resistencia, ésta fue, sobre todo, expresada en términos del costo de estas instalaciones y la Sanidad fue bastante efectiva en eliminar estas objeciones. Debería señalarse que esta efectividad estuvo limitada a Quito, en la medida en que muchas de las capitales provinciales no contaron con los necesarios sistemas de desecho de las aguas servidas y con agua corriente hasta la década de 1940.

Si existe alguna duda de que esto involucró una campaña de reforma moral, las afirmaciones del Subdirector de Sanidad de Pichincha, Dr. Carlos Miño, aclaran definitivamente este punto. Él argumentó en 1920 que:

El trabajo de la Sanidad no es, como a primera vista podría parecer, de fiscalización y de rigor únicamente, no: la misión de la Oficina es también intensamente moral y educadora, especialmente en sus relaciones con las clases populares, poco ilustradas y poco dispuestas, por tanto, a preocuparse de los deberes de higiene y sanidad. Paulatinamente, sin precipitaciones ni impacencias, vamos logrando inculcar en el alma del pueblo —eso sí siempre ayudados por la labor de la prensa— un cierto apego a las nuevas prácticas sanitarias y cierto respeto afectuoso a las prescripciones del ramo, apego y respeto que nacen naturalmente de la convicción que sobre la bondad de las medidas higiénicas se ha logrado sugerirla, unas veces pacientemente por medio de la vulgarización científica, otras veces con conminaciones necesarias para los pocos casos que ocurren de porfiada terquedad o de reincidencia contra los reglamentos de la materia.

La visita cortés, el aviso delicado, la advertencia oportuna, la amonestación culta y por último la citación por la Comisaría de Sanidad se dan ahora la mano, y así, gradualmente se procura practicar un sistema preventivo-punitivo: de modo que se empieza previniendo como es usual, y solo en los casos extremos en que es preciso actuar con decisión y energía, se llega al otro extremo de la concatenación: el castigo, que consiste generalmente en la multa y rara vez en la prisión. Hondamente ha entrado, pues, el servicio de Sanidad en la mente del pueblo y se ha arraigado asimismo en sus costumbres.¹⁷

17. "Informe Anual que el Subdirector de Sanidad de las Provincias de Pichincha, Imbabura y Carchi eleva al Ministerio del Ramo y a la Dirección de Sanidad de Guayaquil, 1919-1920", pp. 8-9. ASS/MNM LCE 1920, h. 148-156.

Este contraste general entre la formación del Estado en el campo y la ciudad nos lleva a una conclusión que quizá es obvia: que los procesos de formación del Estado ocurrieron de manera desigual y que las áreas rurales y urbanas tenían dinámicas bastante diferentes. En el campo, la capacidad del Estado para llevar a la práctica su discurso dependió fuertemente de la voluntad de los grupos subordinados para ‘invitar al Estado’ a reglamentar las relaciones laborales y otras relaciones de poder locales.¹⁸ El Estado central promulgó ciertas leyes o decretos ejecutivos, pero éstos solo se volvieron efectivos –y solo así se establecieron los proyectos del Estado central– cuando los grupos locales “trajeron” al Estado a las relaciones sociales locales.¹⁹ Al contrario, la capacidad del Estado para imponer un proyecto de regulación moral en Quito fue apuntalado por el monopolio estatal del uso de la fuerza y con esta ayuda, la imposición de reformas se dio de manera sorprendentemente rápida: el más grande número de documentos de archivo referentes a la instalación de sanitarios y que en general tratan de la higiene doméstica datan de la década de 1910, después de la cual la frecuencia de la documentación sobre este asunto se reduce significativamente.

He argumentado aquí que, dado el interés del gobierno liberal en minar el poder de ciertos grupos e individuos en las áreas rurales de la Sierra ecuatoriana, para generar migraciones de mano de obra a la Costa, el Estado central estaba bastante deseoso de aliarse con los indios en contra de los funcionarios estatales y terratenientes locales. Pero, ¿cuáles fueron los límites de esta acomodaticia actitud hacia los grupos subordinados locales? En el área de Alausí, el único momento durante el período liberal en que las autoridades del Estado central rehusaron responder favorablemente a las peticiones indígenas que reclamaban por los abusos en el reclutamiento de mano de obra, expresadas en términos de la violación de sus derechos constitucionales, fue cuando se dio el reclutamiento forzoso de peones para poner en práctica las medidas sanitarias durante un brote de peste bubónica. En este momento de crisis nacional, otros aspectos del proyecto liberal fueron subordinados a la necesidad de manejar lo que parecía ser una amenaza más urgente al bienestar nacional. Más tarde, cuando la peste bubónica endémica se arraigó neciamente en las comunidades indígenas de Chimborazo, en las décadas de 1930 y 1940, los indios sufrirían el impacto de la voluntad esta-

18. Para explorar un caso similar en el Perú, véase David Nugent, *Modernity at the Edge of Empire: State, Individual and Nation in the Northern Peruvian Andes, 1885-1935*, Stanford University Press, Stanford, 1997.

19. Para ver un argumento parecido sobre la formación del Estado y las comunidades campesinas en la Costa ecuatoriana en la década de 1940, véase Steve Striffler, *In the Shadows of State and Capital: The United Fruit Company, Popular Struggle, and Agrarian Restructuring in Ecuador, 1900-1995*, cap. 4, Duke University Press, Durham, 2002.

tal para usar su monopolio sobre la fuerza para imponer sus proyectos de salud pública (y aquí hubo muy poco empleo de la visita cortés y el aviso delicado que Miño sugirió que debían producirse antes de recurrir a métodos más forzosos en las áreas urbanas). Uno no debería, por lo tanto, asumir que los procesos discutidos en la primera parte de este artículo representaron un duradero proyecto de apoyo a los derechos de los indígenas. Más bien, ellos reflejan un esfuerzo del Estado central para promover un proyecto en su propio interés, un proyecto que cambió bastante rápidamente cuando surgieron nuevas contingencias políticas y económicas.