

**Negociar el poder: Fiscalidad y administración
pública en el proceso de construcción del Estado
ecuatoriano, 1830-1875**

Viviana Velasco Herrera

TESIS DOCTORAL UPF / AÑO 2013

Dr. Juan Carlos Garavaglia

DEPARTAMENT D'HUMANITATS



Agradecimientos

Durante estos cinco años en los que he estado vinculada al proyecto *State Building in Latin America* he tenido la gran oportunidad de conocer a personas muy valiosas que han sido cruciales en mi crecimiento académico y personal. Entre ellos, quiero agradecer de manera muy especial a Juan Carlos Garavaglia por pensar y plantear una investigación conjunta y comparativa sobre un tema fundamental como la construcción del Estado latinoamericano y llevarlo a cabo a través de un ejercicio de práctica y aprendizaje con un grupo de investigadores jóvenes. Durante las muchas horas de trabajo que hoy dan como resultado estas páginas, su tutoría ha sido invaluable, no solo en el campo profesional sino también en el personal. Debo agradecer también la guía, apoyo y paciencia de Elisa Caselli quien ha sido fundamental para el correcto desarrollo de esta tesis de doctorado. De igual forma, las reflexiones y discusiones que he tenido con los miembros del equipo de trabajo, con quienes además nos unen lazos de amistad, han sido fundamentales para entender el oficio y para poder desarrollar las interrogantes que me llevaron a esta investigación. Evangelina, Juan, Mario, Pablo, Elvira y Pilar han sido excelentes compañeros de trabajo y de esta etapa de mi vida. De igual manera los aportes y consejos de Claudia Contente están reflejados en este trabajo final.

A todos los miembros de los Archivos en los que he trabajado, en especial a la directora y colaboradoras del Archivo Nacional en Quito cuya apertura para la revisión de los fondos permitió enriquecer significativamente esta investigación. De igual forma a los miembros del Archivo de la Asamblea Nacional, quienes con total amabilidad pusieron a mi disposición una valiosa información que se incluye en estas páginas. Es necesario expresar mi gratitud a Jorge Moreno y a Sofía Luzuriaga por su amabilidad y apoyo desde la Universidad Católica en Quito.

De igual forma debo reconocer el soporte emocional de mi familia durante el desarrollo de esta tesis y de manera muy especial la compañía incondicional de Roberto Ramírez: sin su cariño, paciencia e interés por la Historia estas páginas seguramente estarían incompletas.

Resumen

Esta investigación analiza el proceso de construcción del Estado ecuatoriano a través del estudio de dos elementos intrínsecos a él: la conformación de la fiscalidad y la dinámica de la administración pública en el período comprendido entre 1830 y 1875. Esta tesis propone un acercamiento a la configuración de relaciones fiscales en el territorio ecuatoriano a través del estudio de las rentas que nutrieron las arcas estatales y a la vez de las formas de inversión de esos recursos, dinámica que posibilitó la conformación del Estado. Tomando como premisa la negociación de los poderes y espacios de acción local y regional para la constitución de la trama estatal nacional se estudian también las formas de organización de la administración de Hacienda pública y del gobierno, así como también el complejo funcionamiento del ejercicio de la justicia como parte fundamental para entender este proceso. Por último, este trabajo analiza las tensiones, conflictos y pactos surgidos en las dinámicas de gobierno de las poblaciones indígenas dentro del proyecto estatal en formación.

Abstract

This research analyses Ecuador's state building process through the study of two intrinsic elements: the conformation of the taxation system and the dynamics of public administration in the period between 1830 and 1875. This thesis proposes an approach to the configuration of fiscal relations in the Ecuadorian territory through the study of the income that nurtured the state's coffers and, at the same time, of the ways in which these resources were invested; a dynamic that allowed the conformation of the State.

Taking as a premise the negotiation of powers and local and regional spaces of interaction for the constitution of a national state framework, the forms of organization of the administration of public finances and of the government are also studied, as well as the complex operation of the exercise of justice as a fundamental part to understand this process. Finally, this article analyses the tensions, conflicts, and pacts that arose in the dynamics of government of the indigenous populations within the developing state project.

Prólogo

Este trabajo se inscribe dentro del proyecto de investigación *State Building in Latin America* dirigido por Juan Carlos Garavaglia¹ y es el resultado de cinco años de indagación y reflexión sobre el proceso de conformación del Estado en el siglo XIX, de siete países de América Latina, y sus relaciones con la fiscalidad y la administración del poder, en el que el caso del Ecuador es analizado en esta tesis.

En este contexto, surgieron varias problemáticas para la aproximación a este tema. Una de las más importantes fue desembarazarse de los preconceptos y discursos que sustentan la constitución misma del Estado y tratar de ver este fenómeno desde su génesis, a través de la hipótesis de que este proceso discontinuo y complejo por el que se conformó el Estado ecuatoriano estuvo caracterizado por la negociación de espacios y recursos entre los encargados de los gobiernos, sus grupos de influencia y los otros sectores de la población dentro del territorio en el que se conformó el Estado ecuatoriano en el siglo XIX. Al ser este un tema con muchas aristas y matices, enfocaremos esta investigación en dos variables que creemos que podrían ayudar a definir este proceso: la conformación de relaciones fiscales estatales y la estructuración de organismos de administración del poder público, entendido como el campo de acción de los intereses estatales, no privados. Es necesario aclarar, que al estudiar la génesis de estas estructuras, las fronteras entre lo público y lo privado son difusas puesto que su definición es intrínseca a la construcción de la trama estatal. En ese sentido, la convivencia entre intereses privados y públicos no resultaría contradictoria sino más bien complementaria pues creemos que la constitución del entramado estatal es producto de una dinámica permanente de negociaciones, pactos, consensos, conflictos y resistencias entre los distintos sectores poblacionales a través de quienes se sostuvo este proceso. Compartimos, por tanto, la idea de Philip Corrigan con respecto a este tipo de aproximaciones: “lo que un acercamiento a la construcción estatal brinda es ir más allá de los antónimos entre coacción y consenso; fuerza y voluntad; cuerpo y mente; individuo y sociedad”². Por ello, aunque el enfoque del trabajo es nacional –con todas las dificultades que esta condición presenta- haremos un especial esfuerzo en esta

¹ El proyecto corresponde a un *Advanced Grant del European Research Council*, y conforman este equipo investigadores de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Uruguay.

² Philip Corrigan, “State formation”, en: Gilbert M. Joseph, Daniel Nugent, (eds.), *Everyday Forms of State Formation*, Durham, Duke University Press, p. XVIII.

investigación, por mostrar las relaciones entre los poderes regionales y nacionales y, de manera especial, los conflictos y consensos entre los poderes locales y estatales en construcción puesto que, a través de su estudio, podemos mirar la influencia de las lógicas familiares, clientelares y corporativas en la constitución del poder estatal. Estas interacciones entre variadas “arenas políticas, digamos entre comunidades y regiones, o entre regiones y el Estado central- no solo redefine cada una de estas internamente sino que también ayuda a redefinir el balance de fuerzas entre ellas³”.

La historiografía sobre el Ecuador en el siglo XIX ha desarrollado interesantes estudios sobre la Historia política y económica de esta época⁴ y ha puesto énfasis en los procesos de “independencia” de los que el “apareamiento” o “fundación” del Estado ecuatoriano sería el resultado. Mediante esta visión, el Estado parece ser planteado como un *status*, como una categoría vacía que se adquiere o se forma sustentada principalmente con la ruptura del sistema colonial y el “surgimiento” de un sistema nuevo. En la mayoría de estos trabajos, se marca desde 1830 -fecha de la redacción de la primera carta constitucional- como fecha fundacional del “Ecuador” y por tanto como momento de génesis y punto de partida de la república. Según esta visión, la enunciación en la ley bastaría para la existencia de aquello tan complejo que se definirá como Estado. Si bien en los documentos de la época las denominaciones al gobierno, al territorio o a sus componentes administrativos corresponden al término “Estado” y muchas veces sus significados se confunden entre sí, es necesario aclarar que éste es un concepto que debe ser definido y problematizado, más allá de su mera enunciación. En este contexto, es fundamental en este análisis entender a la formación del Estado como un proceso históricamente determinado y que se produce en interacción con la sociedad⁵.

Entendemos, desde las visiones de Max Weber y Pierre Bourdieu, que el proceso de conformación del Estado tiene estrecha relación con la legitimación del uso de la violencia, tanto física como simbólica en una población y territorio determinados. El Estado estaría constituido por un “entramado de relaciones sociales de dominación” que

³ Florencia Mallon, “Reflections on the Ruins: Everyday Forms of State Formation in Nineteenth-Century Mexico”, en: Gilbert M. Joseph, Daniel Nugent, (eds.), *Everyday Forms of State Formation*, Durham, Duke University Press, p. 70.

⁴ La mayoría de estos trabajos serán utilizados para el desarrollo de esta tesina y constan en la bibliografía.

⁵ Wilma Peres Costa, “Finanças e construção do Estado: Fontes para o estudio de História tributaria no Brasil do século XIX”, *América Latina en la Historia Económica*, No. 13, enero-diciembre de 2000, p. 1.

tendrían como fin la creación de un poder separado de la colectividad humana pero a la vez legitimado por esta⁶. Para ello,

El Estado pretende monopolizar la violencia intrasocial, obligando a renunciar a cada uno de sus socios a su fuerza propia y tendiendo a igualarlos por vía negativa en un Todo homogéneo; en el que ya no queden asociaciones intermedias, castas privilegiadas ni ningún otro foco de energía política que pueda resistirse a amenazar el monopolio del poder⁷.

Esta legitimación del poder se la obtendrá a través del ejercicio de la fuerza física y también mediante el establecimiento de una fiscalidad eficiente, tanto para sostener al ejército, como expresión del poder coercitivo, como para unificar económicamente la población y el territorio donde dicho Estado ejerce su poder.

Si bien, estos conceptos nos permiten identificar los factores cruciales en la construcción estatal y entender etapas ideales en las que el Estado ha alcanzado los objetivos de su conformación, en el estudio de la génesis de este fenómeno, debemos mirarlos con cierta flexibilidad pues nos acercaremos a fenómenos inacabados, contradictorios en los que la legitimidad del poder estatal está también en construcción. Por tanto, es necesario entender la monopolización de la fuerza simbólica y física como un proyecto y un proceso que además fue constantemente cuestionado.

Debemos dejar claro también que la consolidación del Estado no es simplemente el producto de un proceso de centralización del poder y de diferenciación de funciones sino el desenlace de un proceso caracterizado por fuertes discontinuidades, por fracturas, por actos de violencia⁸.

Con la ruptura de las colonias americanas con su centro hegemónico, el conflicto entre las distintas fuerzas regionales y locales, ya existentes en la vida colonial de la Audiencia de Quito, se habría hecho más evidente, por este motivo es característico a este periodo -la primera mitad del siglo XIX- una intensificación de los conflictos militares que incluyeron las guerras de independencia, los conflictos internos y externos generados por la adhesión de este territorio a la gran Colombia, y el sinnúmero de guerras civiles entre las facciones que detentaban el poder al separarse de ella y conformar lo que sería el Estado del Ecuador. Por tales motivos, a lo largo de este

⁶ Juan Carlos Garavaglia, *Construir el estado, inventar la nación. El Río de la Plata, Siglos XVIII-XIX*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2007, pp. 228, 229.

⁷ *Ibidem*, p. 231.

⁸ Pier Paolo Portinaro, *Estado. Léxico de política*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 2003, p. 37.

período, la determinación de un centro político o el ejercicio de poder del Estado, sea grancolombiano o ecuatoriano, sobre el territorio estuvo primado por la continuidad y el establecimiento de una fiscalidad, que dio primacía a los gastos de guerra, y que para ello buscó extraer, a través de los impuestos, los excedentes producidos por la sociedad y que estuvo también asociada con otras formas de extracción como el reclutamiento militar y el ordenamiento jurídico⁹.

Estas condiciones y sobre todo el alto grado de concentración del capital de coerción, habrían sido características de los primeros momentos de construcción del Estado iberoamericano y serían también parte de toda etapa primigenia de configuración estatal¹⁰. La idea de que las guerras ayudaron a construir las bases institucionales del Estado nacional, porque requirieron un nivel de organización y eficiencia que solo nuevas estructuras políticas podían proveer, ha sido estudiada en la transformación del Estado europeo a partir del siglo XVIII a través del concepto de *Fiscal-Military State*.

A través de la extensa bibliografía sobre el proceso de construcción estatal europeo¹¹ y del desarrollo de los conceptos de *fiscal-militar State* seguimos con la premisa de que las formas de hacer la guerra y de obtener recursos para ella, a través de la fiscalidad, tuvo un papel protagónico en la organización del Estado. En el caso europeo, en el siglo XVIII, el Estado habría experimentado una transición en las formas de obtener recursos -de un sistema de regalías a uno de impuestos- y en las formas de hacer la guerra -el crecimiento del ejército y su mayor permanencia- que habrían dado lugar a la organización de estructuras administrativas más complejas y cuyo desarrollo habría tenido un impacto directo en la sociedad. La intensificación de los conflictos militares y la búsqueda de los recursos para poder participar satisfactoriamente en ellos, la mayoría de veces a través de mecanismos como el endeudamiento, serían los argumentos para considerar el concepto de *Fiscal-Militar State*¹². Sin ánimo de extrapolar el caso inglés a la realidad latinoamericana pero con la intención de establecer aquellas similitudes que puedan servir para el análisis, en el proceso de formación del *Fiscal-Militar State*

⁹ Wilma Peres Costa, “Finanças e construção do Estado...”, Op. Cit., p. 1.

¹⁰ Juan Carlos Garavaglia, *Construir el estado, inventar la nación...*, Op. Cit., p. 259.

¹¹ Ejemplos básicos de esta bibliografía son: John Brewer, *The Sinews of Power: war, Money and the English State: 1688-1783*, London, Routledge, 1994; James B. Collins, “State building in Early-modern Europe: The Case of France”, en: *Modern Asian Studies*, Vol. 31, No. 3, Special Issue: The Eurasian Context of the Early Modern History of Mainland South East Asia. 1400-1800. (Jul. 1997); Patrick O’Brien, Philip Hunt, “The Rise of a Fiscal State in England, 1485- 1815”, en: *Historical Research*, Vol. 66, No. 160, 1993; Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990*, Oxford, Basil Blackwell, 1990; Christopher Storrs (ed.), *The fiscal-military State in Eighteenth-Century Europe*, Surrey, Ashgate, 2009.

¹² Christopher Storrs, Edit., *The fiscal-military State...*, Op. Cit., p. 3.

inglés, John Brewer establece las siguientes características: el desarrollo de una clase dirigente militar y el aumento del ejército así como de los gastos de guerra -tanto en épocas de conflicto como de paz-, la mayor importancia que daría el gobierno a la obtención de crédito para sustentar los gastos a corto plazo, una mayor expansión de los ingresos causados por imposiciones y una transición de éstas, pues pasan de ser directas a indirectas y la elaboración de estructuras administrativas eficientes para controlar tanto la expansión militar como la fiscal¹³. Aunque tenemos en cuenta estas características, que, como veremos a lo largo de la investigación, resultan familiares en el proceso de construcción del Estado del Ecuador, es necesario aclarar que la constitución de un *fiscal-militar State* exitoso en la realidad poscolonial americana habría sido más una intención que una realidad. En un territorio regionalizado, con una población diversa y geográficamente disperso, que experimentaba una fuerte crisis económica y de representatividad política, la eficiencia en la obtención de cada uno de los objetivos citados por Brewer sería el resultado de un proceso de negociación para la cooptación de recursos humanos y económicos entre los distintos sectores sociales detentadores de poder. Con la particularidad de que estas negociaciones se habrían dado a través de relaciones asimétricas y conflictivas en las que se establecieron condiciones de interdependencia entre distintos grupos de poder, las poblaciones subalternas y el Estado, puesto que dentro de la dinámica de la formación estatal “existe un interés, un esfuerzo por compartir el poder o para distribuir el poder, entre Estados o entre grupos que convivan con el Estado”¹⁴.

Si bien, el establecimiento de una estructura fiscal que lograra recaudar y redistribuir los recursos necesarios para el sustento del Estado es vital para su conformación, también se requiere la formación de un grupo de funcionarios que permita llevar a cabo el control gubernativo, jurídico y fiscal de las poblaciones y territorios. Al pretender estudiar los momentos de génesis de la constitución de la administración pública y con ello, la configuración de las identidades relativas al Estado: ciudadano, contribuyente, soldado, etc., debemos pensar que las funciones de los empleados como servidores del Estado y constructores de las representaciones y discursos a través de las prácticas cotidianas, también se configuraron a través de negociaciones, pactos y resistencias. En ese sentido, las prácticas de administración pública, ya sean jurídicas, de gobierno o

¹³ *Ibidem*, pp. 3, 4.

¹⁴ Max Weber, “What Is a State”, en: Roy C. Macridis, Bernard E. Brown, *Comparative Politics. Notes and Readings*, California, Brooks/Cole Publishing Company, 1990, p. 39.

fiscales, debieron estar mediadas también por intereses personales, familiares, regionales que debieron ser incorporadas a la construcción estatal.

Entendemos también que la conformación de la trama estatal fue llevada adelante a través de conflictos y pactos entre distintas élites políticas y económicas de la época, cuyos representantes ocuparon posiciones legislativas y administrativas en coalición con líderes militares ligados a sus intereses corporativos. Por tanto, nos interesa analizar las vinculaciones entre el poder económico y el poder político, los beneficios mutuos, públicos y privados, que se obtuvieron a través de las negociaciones llevadas adelante para establecer el campo estatal.

Para ello, hemos limitado cronológicamente esta tesis entre 1830 y 1875. El primer año establece el momento de institución jurídica del Estado del Ecuador y el último marca el fin del gobierno de Gabriel García Moreno. Hemos decidido detener la investigación en 1875, pues a partir de este año se comenzarían a sentir los estragos producidos por la crisis de 1873 que transformaría notablemente la economía ecuatoriana y mundial. Otro motivo tiene que ver con la transformación del escenario de fuerzas políticas y económicas, a partir del asesinato de García Moreno y de la consolidación del sistema financiero costeño.

Esta investigación está dividida en siete capítulos. De estos la primera sección tiene la función de establecer algunos parámetros generales sobre las configuraciones geográficas, demográficas, económicas y políticas de la época en cuestión. Mediante este capítulo buscamos dar un contexto general sobre la Historia ecuatoriana a ojos que no necesariamente deben estar familiarizados con ella. El acápite incluye una evaluación historiográfica sobre temas generales que competen a este estudio y sobre trabajos específicos sobre fiscalidad, construcción del Estado, administración, etc.

Los mapas, tablas y gráficos correspondientes a cada sección están dispuestos al final de cada capítulo y se encuentran enumerados con dos cifras: la una corresponde al número del capítulo y la segunda a la secuencia del orden de aparición. Por ejemplo, la primera tabla del capítulo 1, llevará la numeración 1.1 y así, de manera sucesiva.

Ya que estamos convencidos de que el proceso debe ser visto desde sus antecedentes coloniales y grancolombianos, pues la inclusión del territorio a estas figuras políticas tiene muchísima influencia en la conformación del posterior Estado ecuatoriano, presentaremos en el capítulo 2 ciertos antecedentes generales de la fiscalidad y la administración pública a partir de 1780 y durante la inclusión de los antiguos territorios de la Real Audiencia de Quito al proyecto bolivariano de la Gran Colombia.

Los siguientes dos capítulos están enfocados a presentar la organización de la fiscalidad entre 1830 y 1875. Para ello, el tercer capítulo presentará el sistema de contribuciones, rentas y administraciones, establecido entre 1830 y 1857, pues este último es el año de eliminación de la contribución indígena, medida que habría afectado a la economía del Tesoro, especialmente a la distribución de las rentas en la Sierra. En este capítulo se caracterizarán también las dinámicas del gasto público, en especial del ordenamiento de la deuda interna. Para continuar con el análisis de la fiscalidad, en el cuarto capítulo, analizaremos los movimientos del Erario en el período de 1861 a 1875, en el que veremos la importancia de los productos aduaneros y las consecuencias del auge de la producción y exportación cacaoera desde el puerto de Guayaquil. De igual forma se detallará la influencia del creciente sector financiero costeño en el manejo económico y político del Estado.

A partir del quinto capítulo, nos enfocaremos en el análisis de la administración pública de las poblaciones en el territorio ecuatoriano. De esta manera, el capítulo 5, trata la organización de los distintos organismos y estructuras para el manejo de la Hacienda y del gobierno, lo que nos permitirá ver la dinámica de las operaciones en los distintos momentos de configuración estatal. Pondremos énfasis en el funcionamiento de las juntas de Hacienda como organismos de mediación entre los poderes e intereses públicos y privados.

Al ser el ordenamiento jurídico y judicial elementos muy importantes en la constitución estatal, en el capítulo 6, miraremos las formas de organización de la administración de la justicia, dándole un énfasis especial a la gestión de los juzgados de primera y segunda instancia. Esta mirada nos dejará ver la vinculación de la administración judicial en la localidad y las funciones de las corporaciones municipales a nivel cantonal y parroquial. El último capítulo de esta investigación está dedicado a la comprensión de las formas de gobierno de las poblaciones indígenas. A través del uso de fuentes judiciales podremos mirar cómo las autoridades nativas y blanco mestizas convivieron en un ambiente de negociación y conflicto tanto por la inclusión de esta sección de la población al proyecto estatal nacional, como por la mantención de autonomía y autogobierno que habían establecido las comunidades indígenas desde el pacto colonial.

A través de este análisis buscamos dar una primera mirada general en la comprensión integral del proceso de conformación del Estado que nos permita mirar la interacción entre las esferas locales y estatales, privadas y públicas a través de la que se construyó el Estado ecuatoriano.

Esta investigación ha sido realizada en base a dos tipos de fuente: las exposiciones de los Ministros de Hacienda, del Interior, de Guerra y Marina y las recopilaciones de leyes y decretos legislativos de los años comprendidos entre 1830 y 1875, localizados en el Archivo de la Asamblea Constituyente. Reconocemos, por un lado, que estas fuentes al ser producidas por el centro, por el gobierno, la mayoría de veces nos muestran una realidad matizada e incompleta y que la legalidad nos muestra apenas una parte del proceso, pero que también permiten realizar un primer acercamiento a las expectativas y proyectos que los organizadores del Estado tuvieron y como éstas se llevaron a cabo en un realidad muy heterogénea. Para poder matizar la realidad expuesta por este tipo de fuentes, hicimos todo el esfuerzo posible para incorporar a esta investigación información proveniente de fuentes primarias, pertenecientes en su mayoría al Archivo Nacional ubicado en Quito, que tienen dos fuentes de producción: la sección general de este archivo, producido por la interacción de varias oficinas de administración y las cortes superiores y suprema; y la segunda, la sección de organismos gubernamentales, en el que se encuentra un fondo muy extenso de comunicaciones entre el Ministerio de Hacienda y otras instituciones. Es gracias a este esfuerzo por recolectar, sintetizar y analizar este tipo de fuentes que hemos podido realizar un acercamiento más complejo a las negociaciones, conflictos y resistencias que el proceso estatal supone. En este sentido, creemos que el trabajo pendiente por la cantidad de fuentes disponibles es todavía muy amplio.

Es necesario dejar claro, que en la delimitación del problema de esta investigación no se incluye el estudio de las complejas dinámicas de la constitución de la nación, que acompañan la construcción del Estado, lo que no quiere decir que reconocemos que es una parte fundamental para la comprensión de este fenómeno total.

Índice

	Pág.
Agradecimientos.....	iii
Resumen.....	v
Prólogo.....	vii
Lista de mapas y gráficos.....	xix
Lista de tablas.....	xx
1. CONFIGURACIONES ESPACIALES Y SOCIALES: RELACIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS DE LOS PRIMEROS AÑOS DE CONFORMACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO. 1780-1875.....	1
1.1. Configuraciones espaciales y regionales.....	1
1.2. Configuraciones sociales: la población.....	14
1.3. Configuraciones económicas.....	19
1.4. Configuraciones políticas.....	21
1.4.1. Algunas ideas sobre un período de disputas por el poder estatal	21
1.5. Consideraciones historiográficas.....	26
1.5.1. Bibliografía sobre historia política, construcción del Estado y administración del poder.....	27
1.5.2. Bibliografía sobre historia económica y fiscalidad.....	38
2. BREVES RASGOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA EN LA AUDIENCIA DE QUITO Y EN EL DISTRITO DEL SUR GRANCOLOMBIANO.....	47
2.1. Administración de la Real Hacienda en la Audiencia de Quito en la época borbónica.....	48
2.2. La administración colonial en duda. 1809-1811 y 1820-1822.....	58
2.3. La administración grancolombiana de los departamentos del sur...	63
3. FISCALIDAD EN LAS PRIMERAS DÉCADAS DE FORMACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO. 1830-1857.....	81
3.1. Fiscalidad tradicional y auge costeño: imposiciones directas e indirectas.....	81
3.2. Ingresos aduaneros. Auge e inestabilidad del puerto de Guayaquil	97
3.3. Ingresos por contribución indígena. Estado, tierra e indígenas.....	107
3.4. Gastos de guerra y administración civil. Los egresos de un Estado en conformación, 1830-1857.....	122
3.5. La deuda.....	131
3.5.1. Deuda externa.....	131
3.5.2. Deuda interna: la dificultad de saber cuánto debía el Estado.....	132
3.5.3. El funcionamiento de la deuda interna.....	133
3.6. Pequeña inversión en obras públicas y en educación religiosa.....	142
4. RELACIONES FISCALES, CRECIMIENTO ESTATAL Y MANEJO DEL TERRITORIO EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 1861 Y 1875.....	167
4.1. Algunos antecedentes fiscales de la crisis de 1859-1861.....	168
4.2. Movimientos en el ingreso de rentas desde 1861 a 1875. Una estructura basada en la producción costeña: centralización administrativa y dependencia bancaria.....	171
4.3. El trabajo subsidiario: poblaciones rurales y municipio.....	184

4.4. Egresos del Estado en un momento de ambigua expansión.....	187
4.4.1. Gastos militares y administrativos.....	188
4.4.2. Deuda interna y bancos.....	190
4.4.3. Deuda externa.....	197
4.4.4. El despliegue estatal: obra pública y educación.....	199
5. ADMINISTRAR EL PODER: FUNCIONARIOS Y OFICINAS EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO, 1830-1875.....	215
5.1. Funcionarios estatales y organización de la administración del Estado ecuatoriano. 1830-1875.....	217
5.2. Las Juntas de Hacienda dentro de la administración pública. Construcción estatal desde la localidad.....	233
5.2.1. Las Juntas de Hacienda: origen y organización.....	234
5.2.2. Las Juntas de Hacienda como entidad de aprobación de fianzas para los empleos de Hacienda.....	241
6. FORMAS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO. NEGOCIACIÓN Y CONFLICTO ENTRE ADMINISTRADORES DE JUSTICIA LOCALES Y ESTATALES.....	259
6.1. Estructuras jurídicas en conformación. Un proceso de lenta diversificación.....	260
6.2. Alcaldes como jueces. Conflicto, resistencia y negociaciones entre la administración de justicia estatal y la administración de justicia local.....	274
7. RELACIONES DE DOMINACIÓN NEGOCIADAS E INTEGRACIÓN EN LA DIFERENCIA. FORMAS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS EN SU RELACIÓN CON LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO.....	291
7.1. ¿Siervos o ciudadanos? Población indígena y su vinculación en los primeros proyectos republicanos. 1812-1830.....	295
7.2. Administración de justicia y gobierno de las poblaciones indígenas. De autoridades étnicas a autoridades estatales.....	308
7.3. La hacienda, población indígena y Estado. Relaciones administrativas y judiciales.....	318
Conclusiones.....	327
Bibliografía.....	335

Lista de mapas y gráficos

	Pág.
Mapa No. 1.1. Territorio del Ecuador. 1865-1857.....	42
Mapa No. 1.2. Mapa del Ecuador. Longitud meridional.....	43
Mapa No. 1.3. Mapa del Ecuador. Perfil transversal.....	43
Mapa No. 1.4. Principales poblaciones y regiones del Ecuador en el siglo XIX.....	44
Gráfico No. 1.1. Evolución de las exportaciones de Guayaquil. 1727-1822.....	45
Gráfico No. 1.2. Exportaciones anuales de cacao (en quintales de 100 libras)...	46
Gráfico No. 2.1. Organigrama de la Hacienda de la República de la Gran Colombia. 1826.....	80
Gráfico No. 3.1. Comparación de ingresos por tesorerías departamentales. 1830-1840.....	150
Gráfico No. 3.2. Ingresos por tesorerías provinciales. 1846-1857.....	151
Gráfico No. 3.3. Comparación de gastos por el ramo de guerra, deuda y administración civil. 1830-1857.....	163
Gráfico No. 4.1. Movimiento de las entradas de aduana, sal y diezmo en el período 1861-1874.....	208
Gráfico No. 4.2. Comparación de los egresos por administración de gobierno, justicia, Hacienda, guerra, servicio de la deuda y obra pública. 1861-1874.....	212
Anexo 4.1. Billetes emitidos por el Banco Particular de Descuento y Circulación de Guayaquil, el Banco de Circulación y Descuento de Manuel Luzárraga y el Banco Particular de Descuento.....	213
Anexo 4.2. Billetes emitidos por el Banco del Ecuador en 1874.....	214
Gráfico No. 5.1. Estructura de los organismos de administración de la Hacienda pública en 1839.....	255
Gráfico No. 5.2. Estructura de los organismos de administración de la Hacienda pública en 1846.....	256
Gráfico No. 5.2. Estructura de los organismos de administración de la Hacienda pública en 1875.....	257
Gráfico No. 6.1. Organigrama de la administración de justicia en la Gran Colombia. 1821-1829.....	288
Gráfico No. 6.2. Organización de la administración de justicia. 1830-1861.....	289
Gráfico No. 6.3. Organización de la administración de justicia. 1861-1875.....	290

Lista de tablas

	Pàg.
Tabla 1.1. Población aproximada del Ecuador en el siglo XIX y tasas de crecimiento anual.....	45
Tabla 2.1. Jurisdicciones, oficinas y funcionarios en la Real Audiencia de Quito, 1790.....	74
Tabla 2.2. Funcionarios de la Real Audiencia de Quito por tipo de empleo, 1790.....	77
Tabla 2.3. Comparación entre número de funcionarios y oficinas de recaudación en el corregimiento de Riobamba. 1790 y 1806.....	77
Tabla 2.4. Rentas fijas y eventuales de la República de Colombia según la ley del 24 de septiembre de 1827.....	78
Tabla 2.5. Funcionarios de gobierno y justicia en el Distrito del Sur. 1826.....	79
Tabla 3.1. Estado de los ingresos de las rentas públicas bajo el gobierno español en 1807 y de los ingresos del Estado del Ecuador según los cómputos para el año de 1830.....	144
Tabla 3.2. Ingresos del Estado del Ecuador. 1830-1840.....	145
Tabla 3.3. Ingresos del año económico 1846/1847.....	146
Tabla 3.4. Ingresos por tesorerías en el año económico 1847/1848.....	146
Tabla 3.5. Ingresos por tesorerías en el año económico de 1853/1854.....	147
Tabla 3.6. Ingresos por tesorerías en el año de 1857.....	148
Tabla 3.7. Relación de las cantidades a que ascendieron las clasificaciones para la contribución general. 1839.....	149
Tabla 3.8. Ingresos por aduana. 1807-1857.....	152
Tabla 3.9. Destino de las exportaciones de cacao en el siglo XIX. 1833-1889...	153
Tabla 3.10. Destino de las exportaciones de cacao en la primera mitad del siglo XIX. 1833-1864 (en miles de pesos).....	154
Tabla 3.11. Ingresos por contribución indígena. 1807-1857.....	155
Tabla 3.12. Gastos comunes del Estado del Ecuador en 1830.....	155
Tabla 3.13. Gastos del Estado del Ecuador. 1830-1841.....	156
Tabla 3.14. Egresos del Estado del Ecuador en el año económico 1837/1838...	157
Tabla 3.15. Gastos del Estado del Ecuador en el año económico 1839/1840....	158
Tabla 3.16. Egresos del año económico 1846/1847.....	159
Tabla 3.17. Egresos por tesorerías del año económico 1847/1848.....	160
Tabla 3.18. Egresos por tesorerías del año económico 1853/1854.....	161
Tabla 3.19. Egresos de las tesorerías en el año 1857.....	162
Tabla 3.20. Cálculo de la deuda doméstica en el año de 1833.....	164
Tabla 3.21. Cantidades reconocidas y amortizadas en los dos años económicos de 1838/1839-1839/1840.....	164
Tabla 3.22. Cantidades amortizadas en los dos años económicos de 1838/1839 y 1839/1840 y total de la deuda en circulación.....	165
Tabla 3.23. Cálculo de los montos ingresados a la tesorería en los cuatro años económicos comprendidos entre 1835 y 1840.....	165
Tabla 3.24. Monto de los capitales trasladados al tesoro y pago de sus intereses. 1833-1843.....	166
Tabla 4.1. Ingresos y egresos de las tesorerías del interior en el mes de septiembre de 1858.....	201
Tabla 4.2. Ingresos registrados desde el 31 de octubre de 1858 hasta el 31 de octubre de 1861.....	201

Tabla 4.3. Gastos del gobierno provisorio y del gobierno de Robles, 1858-1861	202
Tabla 4.4. Cantidades que se deben por el empréstito de caballos, ganado y otras especies entre 1859 y 1860.....	202
Tabla 4.5. Ingresos generales comparativos. 1861-1865.....	203
Tabla 4.6. Ingresos generales comparativos. 1866-1868.....	204
Tabla 4.7. Ingresos generales comparativos. 1870-1874.....	205
Tabla 4.8. Entradas por aduana. 1861-1874.....	206
Tabla 4.9. Evolución de los ingresos generales de 1861 a 1874.....	207
Tabla 4.10. Cuadro de egresos generales. 1861-1865.....	209
Tabla 4.11. Cuadro de egresos generales. 1866-1868.....	210
Tabla 4.12. Cuadro de egresos generales. 1870-1874.....	210
Tabla 4.13. Evolución de los egresos. 1861-1874.....	211
Anexo 5.1. Trayectorias de varios servidores públicos.....	248
Tabla 5.1. Número de servidores del Estado del Ecuador por secciones. 1837-1871.....	251
Tabla 5.2. Oficinas de Hacienda existentes por jurisdicción (1837-1843) y número de funcionarios (civiles y resguardo).....	252

1. Configuraciones espaciales y sociales: relaciones económicas y políticas de los primeros años de conformación del Estado ecuatoriano. 1780-1875

En el presente capítulo expondremos una mirada general de los procesos sociales experimentados en el territorio de la Audiencia de Quito que, posteriormente, formó los departamentos del sur de la gran Colombia (1822-1830) y el Estado del Ecuador desde 1830. Es necesario conocer la geografía y la demografía de este espacio y su correspondencia con las transformaciones económicas y políticas que caracterizaron el largo siglo XIX y su importancia e influencia en la conformación de las relaciones de poder del Estado ecuatoriano. Aunque en los subsiguientes capítulos haremos referencia a la información presentada en esta sección y ampliaremos su contenido, creemos que es fundamental esbozar estas ideas preliminares para poder entrar de lleno en el análisis de las dinámicas de construcción del Estado ecuatoriano. Es por esta razón, que incluiremos en este primer acápite un balance historiográfico que permitirá al lector ubicar la propuesta de esta tesis en el camino recorrido por la historiografía ecuatoriana sobre el tema en cuestión.

1.1. Configuraciones espaciales y regionales

El territorio de la colonial Audiencia de Quito, al que se nombrará “Ecuador” en su transición republicana por estar atravesado por esa línea imaginaria, se caracteriza por la existencia de diversos y cercanos pisos climáticos en un área reducida. Al territorio continental se anexaron, en 1832, las Islas Galápagos ubicadas a 972 kilómetros del continente. En sus primeros años de formación, limitó por el norte con Nueva Granada, al Sur con el Perú, al Este con el imperio del Brasil y al Oeste con el Océano Pacífico. Para 1830 el Ecuador tenía una superficie de 714.860 kilómetros cuadrados.¹⁵ (Ver Mapa N. 1.1 al final del capítulo).

¹⁵ Theodore Wolf, *Geography and Geology of Ecuador*, Toronto, Grant and Toy Limited, 1933, p. 13, citado en: Linda Alexander Rodríguez, *The Search For Public Policy. Regional Politics and Government Finances in Ecuador, 1830-1940*, Los Ángeles, University of California Press, 1985, p. 6.

Los conflictos tanto jurisdiccionales como geopolíticos con las nuevas repúblicas de Colombia y Perú marcaron la tónica de la historia nacional por lo que los límites no fueron determinados con precisión hasta 1916 en el caso colombiano y hasta 1998 en el peruano.

El Ecuador está atravesado por dos cadenas montañosas, las cordilleras occidental y oriental de los Andes, que dividen su área en tres segmentos ecológicos: la Costa pacífica, la Sierra y el Oriente y que dificultan la interconexión entre ellas. Esta característica geográfica provocó, según Jean Paul Deler, que se establecieran particulares relaciones “entre el mundo de las tierras altas y los dominios de las tierras bajas, abruptamente separados por la imponente ruptura de los grandes declives externos de la cordillera de los Andes”¹⁶.

Su sistema fluvial está dividido en dos: uno con desembocadura en el río Amazonas al Este y otro con desembocadura en el océano Pacífico al Oeste. Sin duda, el segundo fue el de mayor importancia ya que sirvió de ruta para el comercio interregional y externo, sobre todo de productos de agroexportación, ya que está compuesto de ríos de mayor caudal y por tanto navegables. En este sistema el río Guayas juega un papel neurálgico, puesto que, alimentado por los ríos Daule, Babahoyo y Yaguachi, sirvió como principal conexión entre la costa y la sierra.

Estas condiciones habrían propiciado una diferenciación geográfica y social correspondiente a cuatro espacios regionales: Costa, Sierra centro norte, Sierra sur y Oriente.

El Oriente, área, caliente y húmeda en su clima, está cubierta en su mayoría por selva tropical. Esta región está poblada por nativos de distintos grupos étnicos quienes entablaron ligeras e indirectas relaciones con las demás regiones en el siglo XIX. Muchas veces este escaso contacto se estableció con más fuerza entre las poblaciones limítrofes de las repúblicas circundantes que con el propio territorio ecuatoriano por razones de intercambio comercial. Las principales incursiones en esta zona tuvieron caracteres religiosos con las misiones evangelizadoras, y económicos con la explotación del caucho y otros productos. En el siglo XIX, se intentó vincular esta región por medio de proyectos que tenían como objetivos: crear y mejorar vías de comunicación entre los centros poblados del Este con ciudades del centro, organizar administrativamente estos territorios y colonizarlos. Estos programas fueron muy difíciles de poner en marcha

¹⁶ Jean Paul Deler, *Ecuador del espacio al Estado nacional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, IFEA, Corporación Editora Nacional, 2007, p. 51.

debido a la debilidad del Estado ecuatoriano y a las resistencias que pusieron las poblaciones indígenas para ser incorporados al proyecto estatal como tributarios. Los corregimientos que tuvieron mayor contacto fueron los de Quijos, Canelos y Macas; estos se convirtieron, en 1854, por medio de un decreto sobre el régimen administrativo de esta región, en cantones de la provincia llamada “Oriente”. Las principales actividades económicas de esta región eran en su mayoría extractivas: lavado de oro, recolección de pita (fibras vegetales resistentes utilizadas para el arreo de animales), tagua, caucho, siembra de tabaco en la zona de Macas, entre otros productos. En cuanto a la vinculación fiscal con el Estado, algunas poblaciones pagaron la contribución personal hasta 1846, año en que se dejó de cobrar el impuesto en esta región en particular. También estuvieron sometidos al reparto de mercancías, mecanismo por el que se les entregaba bienes y estos debían pagar con grandes cantidades de oro o pita. Aunque esta era una práctica colonial, se pueden encontrar, en la etapa republicana, varias quejas ante el gobierno sobre la persistencia de esta costumbre.

La presencia administrativa del Estado estuvo limitada al nombramiento de algunas autoridades como un gobernador en Quijos, un jefe político en Macas y algunos tenientes políticos. Estas autoridades no estuvieron obligadas a residir en estas localidades sino que la mayoría de las veces vivían en Quito y se desplazaban una vez al año a estos sitios para recaudar la contribución personal de indígenas o emitir informes¹⁷. En la etapa del gobierno de Gabriel García Moreno, de 1861 a 1875, se incrementaron los planes de vinculación de la región debido a la visibilización de este espacio como frontera, de manera especial con Perú, y por lo tanto se buscó aumentar su control militar y administrativo. Con tal propósito se crearon nuevos cantones y parroquias dentro de la provincia de Oriente y también se anexaron territorios correspondientes a esta región a provincias de la Sierra, ampliando la jurisdicción serrana hacia el Este. En este gobierno también se intentó promover la acción de misiones jesuitas en el territorio. Para Esvertit Cobes, esta promoción estaría vinculada a la intención de fortalecer la administración civil por medio de la administración religiosa. Sin embargo, la falta de medios económicos para mantener las misiones, la resistencia de los poderes locales, sobre todo de comerciantes, y de la población

¹⁷ Natàlia Esvertit Cobes, *La incipiente provincia. Amazonía y Estado ecuatoriano en el siglo XIX*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2008, pp. 21-22.

indígena¹⁸ hizo que este proyecto no se llevara a cabo en su totalidad y que la estancia de las misiones fuera esporádica y muy conflictiva¹⁹.

En esta misma época también se legisló a favor de la ocupación de tierras baldías lo que tuvo incidencia en la región por la ampliación de propiedades serranas hacia el oriente²⁰. Incluso, en 1857, se intentó negociar el pago de la deuda inglesa con tierras de esta zona que por cuestiones limítrofes no se pudo concretar. En estos territorios se trataron de implementar, asimismo, diversos programas de colonización de ecuatorianos y extranjeros que no fueron exitosos por la dificultad de la apertura de caminos interregionales. Existieron varios proyectos que pretendían juntar la zona costeña con los ríos navegables del Oriente como el Amazonas y el Marañón como una salida al Atlántico; y se emprendieron otros para conectar territorios de la sierra con el oriente²¹. Sin embargo, estos propósitos no pudieron llevarse a cabo por varias razones. Una de ellas fue la pugna de intereses entre los comerciantes y productores de la zona (por ejemplo los de cascarilla), los indígenas y quienes estaban a cargo de la construcción de los caminos, generalmente agentes privados con conexiones con la élites locales y el gobierno.

Aunque existieron estos primeros contactos y proyectos de inclusión fue desde 1960 que esta región se incorporó, con mayor intensidad, a la vida económica de la república por la explotación petrolera²².

La Sierra, ubicada en medio de las dos cordilleras conectadas por nudos, está formada por una serie de cuencas que varían de ser montañosas o llanas; las once principales se encuentran entre 2.130 y 2.750 metros sobre el nivel del mar.²³ Los ríos de esta área no son navegables como en la Costa. Esta región fue la más poblada del Ecuador, en su mayoría por indígenas que vivían de la producción agrícola. La mayor parte de las

¹⁸ La organización socioeconómica de los pobladores de esta zona, basada en la horticultura y la caza y pesca itinerante, estaba en contradicción con la necesidad de las misiones de crear pueblos estables.

¹⁹ Para un estudio de caso de las relaciones y resistencia de los indígenas del Napo frente a las autoridades eclesiásticas y estatales ver: Blanca Muratorio, *Rucuyaya Alonso y la historia social y económica del Alto Napo, 1850-1875*, Quito, Abya-Yala, 1987.

²⁰ Según Esvertit Cobes, a consecuencia de esta ley se habrían repartido, en Canelos y Gualaquiza, 4.230 y 6.000 cuadras, respectivamente.

²¹ Entre ellos los proyectos para conexión de: Latacunga con Napo; Baños, en Ambato, con Canelos; Riobamba con Macas; Azuay con Gualaquiza; y Loja con Zamora.

²² Para una visión de las relaciones entre el Oriente y el Estado ecuatoriano en el XIX ver: Anne Christine Taylor, "El Oriente ecuatoriano en el siglo XIX: 'el otro litoral'", en: Juan Maiguashca, *Historia y región en el Ecuador. 1830-1930*, Quito, Corporación Editora Nacional-FLACSO, 1994; y Natàlia Esvertit Cobes, *La incipiente provincia. Amazonía y Estado ecuatoriano en el siglo XIX*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2008.

²³ Linda Alexander Rodríguez, *The Search For Public Policy...*, Op. Cit., p. 11.

cuenas contienen cuatro zonas climáticas: los páramos, el altiplano, los valles templados y los valles tropicales.

Los páramos están ubicados cerca de los 3.050 msnm y están destinados al cultivo de tubérculos y pasto para ganado, vacuno y ovino, y camélidos. La zona del altiplano, de 2.440 a 3.050 msnm, es ideal para el cultivo de granos y para potreros. En el valle templado se puede sembrar un sinnúmero de legumbres, árboles frutales, granos, etc. debido a su temperatura equilibrada por estar ubicado entre los 1.830 y los 2.440 msnm. Y en el valle tropical, 915 a 1.830 msnm se producen vegetales, algodón, caña de azúcar, frutas, entre otros productos.²⁴ Las diferencias del relieve del territorio se pueden observar en los Mapas 1. 2 y 1.3 (al final del capítulo) en los que presentamos los perfiles transversales y longitudinales marcados por la presencia de la Cordillera de los Andes y que muestran claramente la irregularidad de esta geografía.

La zona de la Costa pacífica está formada por llanuras fértiles, una gran superficie de bosque tropical y elevaciones de poca altitud. Es una zona húmeda y lluviosa por la influencia del bosque tropical lo que contribuye a la agricultura por facilitar la irrigación de plantaciones. Se define como una región muy productiva para el autoconsumo pero sobre todo para la producción agrícola tropical destinada a la exportación, ideal para el cultivo de café, cacao y banano. Guayaquil fue el puerto más importante para el comercio exterior y vinculó los demás puertos: San Lorenzo, Esmeraldas, San Francisco, Pedernales, Bahía, Manta, Santa Elena.

La cercanía de estos diversos pisos climáticos y su control horizontal junto con la irregularidad geográfica y ecológica, que dificultó la comunicación fluida entre unos y otros, marcaron el ritmo de una regionalización del territorio en espacios que desarrollaron formas de producción y circulación de autosubsistencia.

A lo largo del período colonial, surgen como ejes de estos espacios tres centros poblados que se articulan en el funcionamiento de la Audiencia: Cuenca, Quito y Guayaquil. Estas ciudades, junto con el espacio interno que a ellas se conecta, tuvieron ritmos disímiles generados por formas económicas y sociales distintas. Los tres centros se articularon administrativamente bajo la figura de la Audiencia de Quito basados en la legitimidad del reinado ibérico, sin que esto significara ausencia de contradicciones entre ellas.²⁵ Con la separación de las colonias de su metrópoli, esas discrepancias se

²⁴ Linda Alexander, Rodríguez, *The Search For Public Policy...*, Op. Cit. p. 11.

²⁵ Para profundizar en el debate de la formación de regiones frente a la articulación de espacios promovidos por ciudades con poder administrativo, ver: Federica Morelli, “¿Regiones o ciudades-

hicieron más evidentes por motivos económicos y políticos. Económicos, en el intento de generar un mercado interno bajo un sistema que debía sostenerse sin las antiguas redes coloniales, y políticos, cuando los grupos dominantes de cada ciudad y sobre todo del centro administrativo, Quito, quisieron establecer un nuevo poder, una nueva legitimidad. Por tanto, estas ciudades que habían funcionado como ejes se fueron transformando junto con su *hinterland* en regiones cada vez más distantes.

Por estas características, la historia de las transformaciones del siglo XIX en el ya mencionado territorio ha sido y puede ser estudiada desde la hipótesis de la existencia de procesos regionales conjuntos.

Estos espacios han sido categorizados como regiones desde la historiografía por considerárseles autárquicos en lo referente a producción y circulación, donde “el conjunto debe ser capaz de asegurar su reproducción económica y social de manera relativamente autónoma”²⁶. Aunque se puede utilizar la categoría de región como instrumento interpretativo hay que tener en cuenta que las regiones no deben ser entendidas como espacios fijos y bien delimitados. Para ser más precisos sería necesario hablar de “procesos regionales” que se desenvuelven en espacios geográficos y ecológicos específicos pero que no están determinados por estos sino por las formas económicas, políticas y culturales diferenciales de sus habitantes, sus pactos y lealtades intra e interregionales y sobre todo, a partir de 1830, frente a la formación de una “unidad” política mayor que buscó consolidar su territorio de manera coercitiva y administrativa: el Estado. Siguiendo la propuesta de Arturo Taracena, en la conformación de un proceso regional interfiere, además de factores geográficos y administrativos,

una voluntad política de hombres y mujeres prominentes que hicieron coincidir sus propios intereses de naturaleza mercantil y agraria con los de la administración pública de su región, y que tarde o temprano terminaron por enfrentarse con la realidad de la gestión estatal, marcando con su huella el surgimiento del Estado moderno en América Latina durante el siglo XIX²⁷.

regionales? Una revisión del concepto de región: el caso de la Audiencia de Quito, 1765-1809”, en: *Procesos: revista ecuatoriana de Historia*, No. 12, I Semestre, 1998.

²⁶ Saint Geours Yves, “La Sierra du Nord et du Centre en Equateur: 1830-1875”, en: *Bulletin de L’Institut Français d’Etudes Andines*, Lima, 1984, t. XIII, No. 12.

²⁷ Arturo Taracena Arriola, “Región e Historia”, en: *Desacatos*, No.1, Primavera, 1999. p. 4. Para profundizar sobre el tema regional en la construcción del Estado en Iberoamérica ver: Juan Carlos Garavaglia, Claudia Contento (eds.), *Configuraciones estatales, regiones y sociedades locales. América Latina, siglos XIX-XX*, Barcelona, Editorial Bellaterra, 2011.

Se diferencian por estas razones tres procesos regionales en el Ecuador decimonónico: la Sierra sur vinculado por la ciudad de Cuenca²⁸; la sierra centro norte, por Quito; y la Costa por Guayaquil. A continuación repasaremos algunos de los principales factores de la regionalización del territorio. El mapa N. 1.4 (al final del capítulo) nos servirá de guía para la ubicación tanto de las regiones como de las ciudades y localidades a los que nos referiremos a lo largo del texto.

Los sistemas de comunicación y transporte marcaron una pauta para la diferenciación interregional porque vincularon unos territorios mientras aislaron otros. En el caso de la Costa, la existencia de numerosos ríos de buen caudal para la navegación de vapores y de embarcaciones más pequeñas facilitó y agilizó la comunicación entre las distintas localidades al interior de la región y los puertos principales. El uso del sistema fluvial permitió la expansión de la economía en esta región ya que dinamizó el comercio agroexportador y abarató considerablemente el transporte de los productos que serían embarcados sobre todo en el puerto de Guayaquil.

Por otro lado, la comunicación entre la Costa y la Sierra estaba seriamente limitada en el invierno ya que al aumentar las precipitaciones, los ríos se desbordaban y destruían los caminos total o parcialmente, esto agravado por la presencia de la espesa vegetación del bosque tropical con la que había que lidiar para poder mantener abiertas las rutas.

En el caso serrano la presencia de la cordillera andina dificultó la construcción de caminos por su difícil topografía que incluye escarpadas elevaciones, quebradas, cañones profundos, volcanes y nevados. Si añadimos a estos factores la existencia de volcanes activos que rodean el área y su erupción periódica junto con los continuos deslizamientos de tierra a los que la región es susceptible podemos evidenciar que la construcción de caminos resultaba muy cara y complicada.

Desde la colonia, el mejor camino y el más utilizado en la región para transportar personas y mercancías entre la Sierra y la Costa era el que corría desde el puerto de Guayaquil siguiendo el río Guayas y llegaba hasta la población de Bodegas (actual Babahoyo). Desde ese punto se ascendía por Sabaneta, Punta Playas, las Peñas, Tambo de Jorge, Camino Real, La Chima, Pizcurco, Tumbuco y Chimbo hasta llegar a Guaranda. En Guaranda el camino ofrecía dos posibilidades: hacia el sur por Riobamba a través de los tambos de Ensilada y Chuquipoyo y hacia el norte pasando por Mocha y

²⁸ El espacio comprendido por esta región es también conocido como “Azúy” y por tanto nos referimos a ella con estas dos acepciones.

Ambato hasta llegar a Quito²⁹. Para recorrer este camino eran necesarios catorce días y era útil solamente en verano. En la época de lluvias su tránsito requería mucho esfuerzo por lo que el comercio tenía lugar en la estación seca.³⁰

Otros tres caminos útiles para la conexión entre Costa y Sierra fueron el establecido entre Naranjal y Cuenca que ascendía la cordillera, el camino de Yaguachi que conectaba Riobamba con Guayaquil y el camino de Malbucho que conectó Quito con la costa de Esmeraldas.

Además de sus características geográficas cada región se diferenció, en el siglo XVIII y XIX, entre sí por sus características demográficas y económicas³¹. Mientras que en la Sierra se experimentaba un estancamiento de la población, más intenso en la región quiteña, causado por epidemias, desastres naturales y guerras, en la Costa, sucedía lo contrario. Económicamente existían dos procesos simultáneos que también permiten entender el fenómeno. Las economías de la Costa y de la Sierra sur estaban estrechamente vinculadas con el mercado externo. La exportación de cacao y otros productos como el tabaco y la madera dinamizó la economía costeña. De manera parecida el comercio de la cascarilla³² cuencana relacionó la región con mercados externos como Perú y Chile. Por el contrario, la región de la Sierra centro-norte, centrada en la producción agrícola de autoconsumo, vivía un período de recesión en su producción textil, originada en la caída de la producción minera de Potosí que desarticuló el comercio quiteño con los mercados externos.

Aunque las regiones Sierra centro-norte y Sierra sur compartían la lógica hacendaria y obrajera, porque las condiciones para su funcionamiento eran parecidas, en la región serrana septentrional se marcaron diferencias primordiales. En ella, la crisis obrajera del XVIII tuvo consecuencias menores ya que las unidades de producción de textiles eran más pequeñas e implicaban costos igualmente reducidos, así, la comercialización de textiles de menor calidad se mantuvo sobre todo con relación al mercado peruano. Esto sumado a la vinculación de la región sureña de fines del XVIII al mercado externo

²⁹ Nick D. Mills, "Economía y sociedad en el período de la independencia (1780-1845). Retrato de un país atomizado", en: Ayala Mora, Enrique, *Nueva Historia del Ecuador. Volumen 6. Independencia y periodo colombiano*, Quito, Corporación Editora Nacional-Grijalbo, 1983, pp. 148-149.

³⁰ Linda Alexander Rodríguez, *The Search For Public Policy...*, Op. Cit. p. 17.

³¹ Para Arturo Taracena, "el surgimiento de las regiones suele estar relacionado con un crecimiento demográfico acelerado, que combina un aumento sustantivo de la natalidad con caudales migratorios por razones fundamentalmente económicas". Este proceso se dio en la Costa por el crecimiento del puerto de Guayaquil y de su actividad comercial.

³² Corteza del árbol de quina o cascarilla del que se obtiene la *quinina* o *chinchona* que se utilizó para aplacar los síntomas de la malaria.

mediante la exportación de cascarilla dinamizó su economía y permitió un mercado interno más activo en comparación al quiteño. Ambas regiones serranas intensificaron sus relaciones económicas con la Costa dando como resultado que los vínculos Quito-Guayaquil y Cuenca-Guayaquil fueran mayores que los interandinos.

La propiedad de la tierra y la relación con la fuerza de trabajo fueron también factores determinantes en las articulaciones interregionales.

En la Costa la propiedad de la tierra tenía varios orígenes: el repartimiento de los cabildos durante la conquista; mediante gracias y mercedes reales; por posesión de más de cuarenta años o prescripción de dominio; y por composición y venta. Con el auge de la producción cacaotera -sobre todo en el siglo XIX- los terrenos se fueron ampliando mediante la denuncia de baldíos y la apropiación de tierras comunales.³³ La fuerza de trabajo estaba compuesta por campesinos que se convirtieron en jornaleros con el avance de las grandes propiedades mediante sistemas precarios de relación con la tierra como por ejemplo la finquería y la medianía. En el primer caso el propietario vendía a crédito la parcela al campesino. Este, a su vez, entregaba su cosecha al acreedor como pago de la deuda. En el segundo caso el campesino no era propietario pero recibía la mitad de lo que ganase con la cosecha.

La cantidad de indígenas en la región era baja. Según cálculos de Mills, en 1840 existían solamente 221 indios conciertos³⁴ de un total de 20.175 indígenas, apenas el 1%, que habitaban los cantones de Morro, Santa Elena, Daule, Baba y Babahoyo en la costa.³⁵ El concertaje indígena en la Costa se disolvió conforme se consolidaba la producción cacaotera y se establecieron formas de relación salariales; tales unidades productivas eran heterogéneas ya que algunas poseían características del sistema de hacienda tradicional y otras, de plantación.

Debido a la escasez de mano de obra en la región la migración de la Sierra hacia la Costa fue importante; así aquellos esclavos utilizados en siglos anteriores, en el XIX serán reemplazados por indígenas sueltos que buscaban trabajo en la Costa porque era mejor remunerado. “A principios del XIX el jornal que se pagaba en la cuenca del

³³ Nick D. Mills, “Economía y sociedad...”, en: Op. Cit., pp. 152-155.

³⁴ El concertaje es una relación de dominación que implica que el propietario de tierras o hacendado ofrece una porción de tierras al indígena con la condición de que este brinde su trabajo en las tierras o en la casa de la Hacienda. En esta relación se establecen mecanismos paternalistas puesto que el hacendado brinda socorros y suplidos como dádivas pero que son anotadas como deudas.

³⁵ Nick D. Mills, “Economía y sociedad...”, en: Op. Cit., pp. 153-155.

Guayas para un turno de seis horas en los cacaotales era de 6 reales más comida, lo que significaba entre diez o treinta veces más de lo que se pagaba al peón serrano³⁶.

En la Sierra centro-norte la composición de la tierra era diferente. Existían en su mayoría grandes propiedades, en algunas zonas tierras de comunidad y, en menor proporción, pequeñas y medianas propiedades. La hacienda como unidad de producción se conformó, según varios autores³⁷, desde el siglo XVII mediante el despojo de tierras comunales indígenas llevado a cabo a través de varios mecanismos: mercedes por servicios a la Corona, composiciones por ocupación legitimada desde 1591 bajo la figura de la compra y venta, luego de declarar la propiedad comunal como tierra baldía y mediante lazos matrimoniales y sucesiones familiares.³⁸ El auge de los textiles quiteños reafirmó la tenencia de grandes extensiones de tierra con distintos usos y la crisis del mismo consolidó el latifundio y el sistema de hacienda agrícola a la vez que diversificó su producción de manera especial en Riobamba, Ambato y Latacunga, las mayores zonas de producción de textiles de esta región. La población indígena estaba vinculada a la tierra por principios de servidumbre como el concertaje que consistía en la relación que establecía el hacendado y el indígena mediante un salario mínimo que estaría estimado entre 10 y 18 pesos anuales; por este jornal el indígena debía cultivar las tierras de la hacienda y a cambio recibía una parcela de aproximadamente 4 hectáreas que le servía para la subsistencia. Generalmente el hacendado buscaba endeudar al indígena para que el pago de aquel salario fuese el saldo de la deuda y así sujetarlo a su propiedad por medio de un sistema de socorros y anticipos³⁹.

Para el caso de la Sierra sur, la hacienda era la base de la estructura productiva pero con diferencias importantes con respecto a la realidad de la sierra septentrional. La intensidad del comercio exportador permitió que la propiedad rural se fragmente y que exista mayor variedad en los sistemas de tenencia de la tierra y con ello aumentó la presencia de campesinos pequeño-propietarios, comerciantes y arrendatarios de tierras públicas posteriormente. Esta fragmentación de la propiedad no impidió que existieran

³⁶ *Ibidem.*, p. 155.

³⁷ Christiana Borchart de Moreno, *La Audiencia de Quito: aspectos económicos y sociales (siglos XVI-XVIII)*, Quito, Ediciones del Banco Central, Abya-Yala, 1981; Manuel Miño Grijalva (comp.), *La economía colonial: relaciones socio-económicas de la Real Audiencia de Quito*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1984; Carlos Marchán Romero, *Estructura agraria de la Sierra centro-norte 1830-1930*. Guayaquil, Banco Central del Ecuador, 1984.

³⁸ Sylvia Benítez, *Anotaciones para el estudio de la estructura agraria en el período 1780-1830*, Quito, trabajo académico preparado para el Museo de la Ciudad de Quito, septiembre, 2007 (inédito).

³⁹ Sobre el concertaje indígena en el sistema hacendatario serrano consultar: Andrés Guerrero, *La semántica de la dominación*, Quito, Ediciones Libri Mundi, 1991.

también en la región grandes latifundios que generalmente se encontraban en los parajes más alejados de las poblaciones relevantes mientras que la pequeña y mediana propiedad se habría de ubicar cerca de ellas: Cuenca, Gualaceo y Azoguez.⁴⁰

Otro factor decisivo en la regionalización fue la circulación de moneda de distinta procedencia en cada uno de los espacios, lo que denota las relaciones económicas que establecieron con territorios de los virreinos y, después de 1820, repúblicas circundantes.

En la Sierra sur circulaba moneda de origen peruano y chileno y muchas veces se acuñó moneda ilegal con plata y cobre obtenidos de la mina de Pilshum, ubicada en Zaruma. La moneda extranjera se obtenía mediante el intercambio de mercancías con el norte del Perú en las conocidas ferias de Azogues y El Cisne. En la Sierra centro norte circulaba moneda neogranadina y en ocasiones se realizaban transacciones con oro proveniente de lavaderos del Chocó –zona subtropical del suroeste de Nueva Granada– que se conseguía mediante el intercambio de bayetas. En la Costa y más precisamente en Guayaquil circulaba la plata, moneda del comercio exterior, aunque se siguieron usando monedas febles para el comercio menor.

Aunque son claras las disparidades interregionales, es necesario tener en cuenta que la comunicación entre los espacios y su complementariedad económica fomentaron también la creación de “redes de nexos, de poderes, de servicios y de itinerarios” que a la vez funcionaron como fuerzas de cohesión del territorio.⁴¹ Estas características económicas tuvieron su correspondencia en las formas culturales y del quehacer político, aunque creemos que las diferenciaciones sociales interregionales deben ser tomadas con cuidado e incluir en el análisis muchos matices. La historiografía sobre la época planteó ciertas identificaciones entre región y grupo social, que la mayoría de veces redujeron la compleja forma de relación de los grupos de poder. Se concluyó que la Costa habría sido el bastión de un grupo dominante con ideas liberales justificadas y ratificadas en la expansión del sistema agroexportador, de estrechas relaciones económicas con el Perú, y habría promovido la constitución de un Estado laico. La Sierra centro norte y sur, por el contrario serían regiones en la que los sectores dominantes, hacendados o terratenientes, buscaron preservar el sistema de hacienda promoviendo la sujeción de la fuerza de trabajo a la tierra y su tenencia con apoyo de la

⁴⁰ Silvia Palomeque, “La Sierra Sur (1825-1900)”, en: Juan Manguashca (ed.), *Historia y región en el Ecuador, 1830-1930*, Op. Cit., p. 113.

⁴¹ Jean Paul Deler, *Ecuador del espacio al Estado nacional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, IFEA, Corporación Editora Nacional, 2007, p.15.

Iglesia. En variadas ocasiones, las élites cuencanas, ligadas al comercio y la exportación, habrían mediado las oposiciones más marcadas entre los hacendados serranos y los exportadores guayaquileños velando, por supuesto, sus propios intereses. Es verdad, que estas correspondencias, de manera general, son visibles en el contexto pero si analizamos el proceso de construcción del Estado ecuatoriano y vemos a las regiones solo como espacios de diferenciación perderíamos la posibilidad de observar las relaciones que existen entre estos actores, puesto que la hipótesis de la existencia de regiones debe servir para poder evidenciar las negociaciones entre quienes tienen influencia física, económica y simbólica en cada uno de estos espacios. Aunque los miembros de la élite costeña, por ejemplo, tuvieron intereses económicos liberales que sustentaban sus negocios, las relaciones con la élite serrana conservadora fueron muy importantes puesto que les unían lazos de amistad, de familia, y de clientela. Mencionaremos otros ejemplos a lo largo de esta tesis que nos permitirán ver que la formación de las estructuras estatales, en el Ecuador del siglo XIX, se dieron a través de un continuo proceso de negociación. Esta negociación interregional no se dio solamente en el campo de las élites sino también entre la población de otros sectores sociales como pequeños propietarios, mestizos y, por supuesto, indígenas⁴². Es en este contexto en el que hay que comprender o tratar de dilucidar las formas en las que confluye “una voluntad política de hombres y mujeres prominentes que hicieron coincidir sus propios intereses de naturaleza mercantil y agraria con los de la administración pública de su *región*, y que tarde o temprano terminaron por enfrentarse con la realidad de la gestión estatal”⁴³. La cuestión regional planteó un problema en la formulación y ejecución de las leyes que debían sostener la construcción de las redes estatales puesto que la diferenciación social hizo que fuera necesario gobernar para la región, y a veces para la localidad, y no para el territorio integral. Esto se reflejó, de manera clara, en los constantes conflictos internos que se presentaron en todo el siglo y que pusieron en duda la existencia del Estado nación. Profundizaremos sobre el tema más adelante en este capítulo. Siguiendo las ideas de Taracena, este proceso de regionalización produjo un lenguaje político a favor de la comunidad regional imaginada frente a la construcción del Estado nacional centralizado.

⁴² Las diferencias regionales son muy claras entre los indígenas de la Costa, de la Sierra y del Oriente porque existieron formas particularidades de tenencia de la tierra, de relaciones de trabajo y en su participación en las relaciones estatales. Sobre este tema nos encargaremos en el capítulo 7.

⁴³ Arturo Taracena Arriola, “Región e Historia”, en: *Desacatos*, Num.1, Primavera, 1999. p. 4.

El objetivo de estos grupos opuestos fue alcanzar el ejercicio del poder desde el gobierno. La existencia de estos intereses regionales encontrados incitó más de una vez –los casos de Guayaquil y Cuenca son ejemplares- al planteamiento de autonomías que resultaron problemáticos para la conformación y sostenimiento del Estado nacional.

El ministro de Estado, en 1831, reconoce esta segmentación y las dificultades que esta propone para la unidad nacional, al declarar que en el Ecuador

Los cuatro departamentos tienen tal vez todos los elementos de cuatro gobiernos distintos, que es de temer que la ambición quiera combinarlos en cualquiera momento, rompiéndose los vínculos que los unen. Esta idea no es quimérica, pues hemos visto desde el principio de la revolución, armarse todos ellos, bajo banderas distintas y hostiles. Si deseamos consolidar el edificio, es preciso alejar el más remoto temor de que se remueven los desastres que hemos experimentado. Arránquese las semillas de discordia que brotan entre las preocupaciones locales. El inglés cualquiera que sea la provincia en que nació, se llama inglés: el francés, lleva con orgullo el renombre de su nación, pero nosotros desgraciadamente no tenemos todavía el nombre común, que es la primera divisa de la nacionalidad: somos Guayaquileños, Quiteños, aun Ambateños y Tacungueños, pero jamás Colombianos, menos todavía Ecuatorianos⁴⁴.

Esta declaración nos deja ver que la construcción de las redes de poder estatal se dio en un contexto de disputa interregional en la que la creación de la nación ecuatoriana era una utopía. En este contexto, para el ejercicio del poder del Estado desde el gobierno, a través de una o varias figuras políticas, fue necesario poseer relaciones económicas y sociales interregionales: tenencia de bienes y capitales en distintos puntos del territorio o pactos sociales y familiares; además, proximidad con la fuerza militar. La conexión entre los gobernantes y los jefes militares fue muy importante para ejercer hegemonía en las fuerzas de guerra y por lo tanto movilizarla.

Aunque existieron momentos de relativa tranquilidad por el equilibrio de las facciones, la Historia política deja ver que los pactos entre los grupos de poder duraron poco ya que rápidamente eran reemplazados, generalmente por la fuerza, por figuras representantes de uno u otro bloque. La toma del gobierno por la fuerza no fue solamente protagonizada por militares como es el caso de Juan José Flores (1830-1834 y 1839-1845), José María Urbina (1851-1856), Francisco Robles (1856-1859) e Ignacio

⁴⁴ *Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º Constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración*, Quito, Imprenta de Gobierno, 1831. p. 19. En esta declaración el ministro habla de “cuatro” departamentos ya que para esta fecha, la región del Cauca y con ella, las ciudades de Pasto, Popayán y Buenaventura, pertenecían al territorio ecuatoriano. La separación de estos territorios se dio después de largas disputas militares en 1832.

de Veintimilla (1876-1883) sino también por políticos civiles, como los casos de Vicente Rocafuerte (1835-1839) y Gabriel García Moreno (1861-1865, 1869-1875).⁴⁵

1.2. Configuraciones sociales: la población

Acercarse a la demografía del siglo XIX ecuatoriano es un reto. No tenemos datos definitivos sobre la población del territorio en esa época. Esto no se debe solamente a la falta de interés de la historiografía o a la dificultad de plantear una investigación a largo plazo para recoger datos y armar estadísticas. La principal razón de la inexactitud y el desconocimiento de la demografía en la actualidad tiene que ver con la imposibilidad de conocer la población en el siglo XIX. Como veremos, el Estado ecuatoriano tuvo muchas dificultades para levantar datos a través de censos a lo largo del período que nos interesa. Sus autoridades no pudieron llegar al conocimiento real del número de habitantes por distintas razones. Primero, la recolección de datos se hizo a nivel local. Los gobernadores de las provincias fueron los encargados de llevar a cabo censos para luego enviar esa información al ministerio del Interior. En las exposiciones o memorias de dicho ministerio se incluyen cifras inexactas puesto que muchas veces se explica que algunas gobernaciones no enviaron los datos⁴⁶ o no fueron capaces de hacer el censo. En otros casos la irregularidad de la comunicación entre las gobernaciones y el ministerio, y los intereses por aumentar la representación electoral y otros por mostrar una marcha positiva en las provincias hizo que los datos fuesen inflados lo que implica tasas de crecimiento que no pueden ser posibles. Esta situación nos plantea un tema muy importante en el análisis de la construcción del Estado: la inclusión de la población en el proyecto estatal, ya sea fiscal o militar, por medio del conocimiento de la misma, a través del censo y los padrones. La administración estatal en construcción necesitó conocer cuántos individuos eran capaces de ofrecer su fuerza, ya sea tributaria o de guerra. En ese sentido una población muy sensible a la numeración fue la indígena. Por

⁴⁵ Linda Alexander Rodríguez, *The Search For Public Policy...*, Op. Cit. p. 38.

⁴⁶El Ministro del Interior, en el año de 1839, expresó la necesidad de realizar censos poblacionales y padrones de indígenas que diesen un cuadro general de la nueva república. Aunque existieron las motivaciones, llevar a cabo un censo general resultó imposible por la dificultad de los gobernadores provinciales de reunir y enviar los datos. Así, “a pesar de las reiteradas órdenes que se han expedido, no ha podido formarse el presente cuadro con toda la exactitud que se deseaba, a causa de que de las provincias de Imbabura, Chimborazo y Guayaquil, no se han recibido noticias positivas y circunstanciadas, y por lo cual ha sido preciso ocurrir a los censos anteriores. (*Exposición del Ministro de Estado en los despachos del Interior y Relaciones Exteriores del gobierno del Ecuador al Congreso Constitucional de 1839*, Imprenta del Gobierno, por J. Campuzano).

ejemplo, la actualización de los padrones de la contribución indígena⁴⁷ fue una meta que se pusieron casi todas las administraciones pero que era muy difícil de lograr. Lo mismo ocurrió con los padrones de blanco-mestizos y pequeños propietarios que debían servir para el enrolamiento en las milicias o el ejército. El censo y la elaboración de padrones se convirtieron en procedimientos que estaban relacionados con la sujeción de los individuos a la trama estatal. En la medida en que estos lograban huir o esconderse del empadronamiento podían mantener los privilegios de la inexistencia de esa relación. Así, la ausencia de datos en esta época nos revela la dificultad de establecer una administración centralizada por parte del Estado y también las posibilidades de los sujetos de evadir sus controles.

En 1871 se hizo un intento importante, desde el poder legislativo, para realizar un censo general pero no tuvo éxito. Las siguientes palabras del ministro del Interior de ese año, nos permiten ver los alcances técnicos de los encargados de llevarlo a cabo y sobre todo la resistencia de la población a entregar información que podría servir a las autoridades para el cobro de impuestos y el reclutamiento militar.

Solo se consiguió un censo informe, que está muy lejos no solo de la exactitud matemática sino también de la aproximación a la verdad; lo cual ha demostrado una vez más que ni las penas conminatorias ni la intervención de los curas de las parroquias, ni todas las precauciones que se han tomado han sido bastantes para llegar al resultado que se propuso el legislador. Esto depende de las ridículas preocupaciones, infundados temores y habitual indolencia de nuestro pueblo, que no conoce todavía las ventajas de la estadística, y que lucha contra toda innovación a este respecto. Generalmente se ve que los comisionados, encargados de levantar el censo de una parroquia, son considerados por sus habitantes como espías que penetran en las casas con el fin de averiguar la vida íntima de los individuos, o como agentes que investigan el valor de la propiedad para imponerle contribuciones, o, finalmente, como soldados disfrazados para sacar de sus hogares y enrolar en la milicia a los hombres que hay en ellas.⁴⁸

El primer censo nacional, realizado en todo el territorio simultáneamente y centralizado en una sola oficina, se hizo en 1950. Incluso en esa experiencia se dieron varios levantamientos indígenas en contra del procedimiento y no se logró una recopilación completa.

Aunque existen estos problemas se puede trabajar con datos que varios autores han compilado y que nos permiten entender los movimientos poblacionales de la época. En

⁴⁷ Que detallaremos en los capítulos 3 y 7.

⁴⁸ *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida al Congreso Constitucional de 1871*, Quito, Imprenta Nacional, por M. Mosquera, 1871, p.7

el cuadro No. 1, al final del capítulo, se presentan las cantidades estimadas por Nick Mills y Gonzalo Ortiz. Consideramos que el cuadro resume bien varios datos demográficos parciales. Si bien otros autores exhiben información categorizada por provincias o regiones, preferimos mostrar solamente los totales puesto que las formas de división territorial han ido cambiando paulatinamente.

Según Michael Hamerly, para los años de 1778 y 1780 la población estaba compuesta por 66.1% de indígenas, 25.4% de blancos y mestizos, 1% de esclavos y 6.5% de mulatos y negros libres. Aunque tomamos estas categorías con discreción por la complejidad del reconocimiento étnico y cultural de los habitantes en los censos, creemos que estos datos nos pueden servir para tener una mejor idea de la composición social del territorio.

La población colonial de la Audiencia habría girado alrededor de dos polos económicos: la plantación y la hacienda. El auge de la exportación del cacao abrió una frontera agrícola importante en la Costa, ya que como veremos, atrajo la migración serrana y también cierta migración extranjera. Esta tendencia revertía la tradicional ocupación mayoritaria de las tierras altas con proporciones del 80 al 90%. Guayaquil, por ejemplo, en la primera mitad del siglo XIX, era la cuarta ciudad más poblada después de Otavalo⁴⁹. Esta aglomeración de gente en las tierras altas tuvo que ver con el acceso a la fuerza de trabajo indígena presente en estas por lo que los centros urbanos más importantes se desarrollaron en las hoyas andinas⁵⁰. La explosión demográfica que el cultivo de cacao provocó fue nutrida de migración interna serrana y de los litorales de la provincia de Manabí. Desde ese momento el crecimiento del litoral seguiría en ascendencia. Según Mills, mientras la población interandina se incrementó entre 1780 y 1840 a una tasa promedio anual de 0,61 %, y la del Oriente a 0,48%, la población de la Costa subió a un ritmo de 3,8 % por año.⁵¹

La Sierra fue la región más poblada y estaba ampliamente constituida por indígenas relacionados a labores agrícolas de subsistencia, los textiles y las artesanías, aunque esta región representó lo largo del período 1779-1858 el 84.8% de la población de todo el

⁴⁹ Álvaro Sáenz, Diego Palacios, “La dimensión demográfica de la Historia ecuatoriana”, en: Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva historia del Ecuador. Volumen 12, Ensayos Generales I*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1992, p.150.

⁵⁰ Jean Paul Deler, *Ecuador del espacio al Estado Nacional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, IFEA, Corporación Editora Nacional, 2007, p. 87.

⁵¹ Nick D. Mills, “Economía y sociedad en el período de la independencia (1789-1845). Retrato de un país atomizado”, en: Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva Historia del Ecuador, Volumen 6, Independencia y periodo colombiano*, Quito, Corporación Editora Nacional-Grijalbo, 1989, p. 131.

territorio, mientras que la población costeña representó el 13.8% y el Oriente el 1.4%, está proporción cambiaría drásticamente para finales del siglo XIX e inicios del XX.⁵²

La población del Ecuador estuvo compuesta por distintos grupos étnicos. Es importante aclarar que las aparentes divisiones en la composición de la población corresponden a consideraciones sesgadas que muchas veces se representan en censos y estadísticas de la época pero que también se condicen con construcciones culturales e historiográficas.

La mayoría de indígenas estaban asentados en la Sierra: unos como miembros de comunidades libres y otros sujetos a la hacienda, dedicados a la agricultura de subsistencia y a la confección de textiles en el caso de los obrajes. Una minoría la constituía indígenas urbanos “suelos” que desempeñaban labores de servidumbre en las ciudades y que ejercieron profesiones como la de zapateros, albañiles, carniceros, etc.

La presencia de africanos en el Ecuador no era numerosa. La mayoría eran esclavos y estaban asentados en la Costa, de manera especial en Guayaquil, por el uso de su fuerza para la plantación de cacao y en la Sierra en los valles templados de El Chota ligados a la producción azucarera en ingenios jesuitas que luego de su expulsión pasaron a manos de arrendatarios particulares. Los esclavos que vivían en la ciudad estaban destinados a la servidumbre⁵³.

El censo presentado por el ministro del interior en 1839⁵⁴ revela que en el territorio constaban 5.114 esclavos, el 0.82% de la población total. Aproximadamente existían 105 hombres por cada 100 mujeres esclavas. La mayor cantidad estaba ubicada en la provincia de Guayaquil e Imbabura por las razones antes mencionadas. Resulta interesante evidenciar la existencia de un alto número de esclavos en la provincia de Loja: 1.135, vinculados al trabajo minero en las minas de Zaruma. La provincia que menos registra es Chimborazo y se podría justificar por la alta densidad de indígenas de esa área.

Los mestizos eran el segundo grupo más numeroso y ocupaban más bien el espacio urbano en actividades artesanales y en el comercio menor. También tenían una importante participación en los sectores menores del ejército, de la administración pública y de la Iglesia. Su inclusión en el comercio exportador en la Costa le dio cierta

⁵² Frank Safford, Nils Jacobsen, “Las economías de la América Andina, 1830-1885”, en: Juan Manguashca (ed.), *Historia de América Andina. Volumen 5. Creación de las repúblicas y formación de la nación*, Quito, UASB-Libresa, 2003, p. 58.

⁵³ Para una historia social de la población negra en la Audiencia de Quito ver: Jean-Pierre Tardieu, *El negro en la Real Audiencia de Quito (Ecuador)*, ss. XVI-XVII, Quito, AbyaYala, IFEA, COOPI, 2006.

⁵⁴ *Exposición del Ministro de Estado..., 1839*, Op. Cit.

autonomía en el caso de Guayaquil y otras ciudades importantes como Manabí o Esmeraldas.

La sección blanca de la población era la más reducida, en ella estaba concentrada la propiedad de la tierra, el comercio agroexportador de mayor relevancia y por supuesto los altos puestos administrativos del cabildo y el gobierno, así como también del ejército y la Iglesia.

Se podría pensar el proceso demográfico del Ecuador del siglo XIX como uno divergente en el que mientras en la Costa hubo una expansión demográfica, en la Sierra hubo estancamiento o incremento de población muy lento.

El crecimiento poblacional en las zonas urbanas de la Audiencia y posterior república mantuvo distintos ritmos en el período de estudio. Mills establece tres etapas para el movimiento demográfico. La primera, desde fines del siglo XVIII hasta las primeras décadas del siglo XIX (1780-1820). En este período se registra una tasa de crecimiento sostenida que variará desde 1820, la segunda etapa, hasta 1830 debido a las guerras de independencia en la que se dio un caída poblacional importante. La tercera etapa se establece entre 1830 y 1845 como una de recuperación demográfica.

Según Jean Paul Deler, la transformación demográfica del siglo XIX no debe ser pensada solo en relación al desarrollo cuantitativo de la población sino con relación a la modificación de la repartición geográfica de la misma. Así se habría producido migración desde la Sierra hacia la Costa, puesto que la Sierra experimentaba un proceso de estancamiento causado por la crisis económica, varias catástrofes naturales, ciclos de años demasiado secos o de excesiva pluviosidad. Por estas razones habría existido una migración masculina de origen rural hacia la Costa, en especial hacia los lugares de producción de cacao⁵⁵. Este fenómeno estuvo acompañado con la multiplicación de parroquias rurales. Entre 1805 y 1909 su número se duplicó, pasó de 42 a 85 sin contar con la provincia de Esmeraldas⁵⁶ en la Costa. La creación de parroquias habría sido más lenta en la Sierra. Deler establece también que este crecimiento de Guayaquil, como puerto exportador habría creado una “macrocefalia” en la que la ciudad se volvió el centro de conexión entre el sistema productivo y el mercado internacional.

La Sierra sur habría recibido un menor impacto por la crisis pero por inestabilidad del clima y por la migración de su población hacia la Costa mantuvo un crecimiento

⁵⁵ Jean Paul Deler, *Ecuador del espacio al Estado Nacional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, IFEA, Corporación Editora Nacional, 2007, pp. 232-233.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 234.

poblacional discreto en las primeras décadas del XIX⁵⁷. Entre 1840 y 1920, la población de Cuenca se duplicó seguramente por la bonanza económica ocasionada por la exportación de sombreros de paja toquilla.

Frente a la intensificación de la actividad portuaria, los campos andinos se convirtieron en proveedores de los bienes de consumo de la Costa. Las lógicas del mercado interno del territorio se habrían dinamizado, sobre todo en el sistema de mercados de las tierras altas. De un sistema con un número reducido de mercados dominicales se pasó a un complejo sistema de mercados que se establecieron en distintos días de la semana y por los que muchos pueblos pequeños habrían atraído migración interna y por lo tanto crecimiento⁵⁸.

Siguiendo las reflexiones de Jean Paul Deler, demográfica y territorialmente, se estableció un “triángulo nacional” que tuvo repercusiones muy importantes en la formación de las redes administrativas del Estado. El incremento de las actividades económicas de la costa también tendrá consecuencias muy relevantes dentro de la negociación política entre las élites para el manejo de los poderes estatales. Los comerciantes y financistas vinculados a la importación y exportación, tomaron roles protagónicos en la constitución del poder estatal que muchas veces prestaron cantidades de dinero generosas y también se involucraron directamente en el gobierno.

1.3. Configuraciones económicas

La economía del siglo XVIII en la Real Audiencia de Quito manifestaba dos procesos diferentes: por un lado, el descenso y la decadencia de la producción de textiles en los obrajes serranos y, por otro, el crecimiento económico de la Costa como resultado del auge de la producción cacaotera. El primer aspecto tiene que ver con el fin de la relación económica regional, establecida en el sector andino alrededor de la extracción de las minas de Potosí. La Real Audiencia de Quito dejó de producir textiles en la magnitud que se había acostumbrado y los obrajes vivieron un período de decadencia. La crisis se agudizó aún más con la introducción de productos extranjeros en el espacio colonial los mismos que, en razón de su mejor calidad, compitieron, con mayor ventaja,

⁵⁷ *Ibidem*, p. 245.

⁵⁸ Sobre el tema ver: Rosemary D.F. Bromley, “The debate on Sunday Markets in Nineteen Century Ecuador”, en: *Journal of Latin American Studies*, vol. 7, N. 1.

con la producción quiteña⁵⁹. En lo referente a la tenencia de la tierra, se intensifica el proceso de concentración de este recurso en un grupo de familias serranas que darán como resultado la consolidación del latifundio.

El segundo aspecto está relacionado con la inserción del espacio de la Real Audiencia de Quito en el mercado internacional. Con la liberación del tráfico marítimo intercolonial de la década de 1770 en el marco de las reformas borbónicas, la economía del siglo XVIII en las colonias americanas expresó un crecimiento importante con respecto a la exportación de materias primas y una caída en el intercambio de bienes manufacturados. Así la exportación del cacao estuvo en auge en el litoral mientras que en la Sierra se vivió una caída importante de la producción textilera quiteña.

Como vemos, la región costeña, particularmente Guayaquil, reactivó su economía a partir de la exportación del cacao en 1750, que la vinculó al mercado mundial. Mantuvo altos niveles durante las guerras de independencia y, después de soportar dos crisis entre 1825 y 1833, las exportaciones anuales se triplicaron entre 1846-1855 y 1856-1869.⁶⁰ Los gráficos N. 1.1 y 1.2 nos dejan ver esos movimientos.

Este auge se debió en parte a la calidad del cacao cultivado en esta región (*teobroma nacional*) y a que las plantaciones se hallaban cerca de la cuenca del Río Guayas, lo que permitió el transporte de las cargas de cacao por vía fluvial y abarató los costos en la transportación. Pero este no fue el único producto de exportación de la región; en menor proporción también lo fueron la madera, el tabaco de Esmeraldas, los sombreros de paja toquilla de Manabí, etc.

El cultivo de cacao en las plantaciones exigió el trabajo de esclavos. Esta situación cambió desde 1821 con la “liberación gradual de la esclavitud”⁶¹, que se concretaría en 1851 con la manumisión constitucional de esclavos en el gobierno de Urbina, los que con este hecho, pasaron a ser peones. Hay que volver a mencionar que las plantaciones acogieron también mano de obra de indígenas sueltos de la sierra, sobretodo motivada por una mejor remuneración y por la crisis económica que sufrió esta región.

⁵⁹ Para un mayor tratamiento del sistema obrajero, sus implicaciones en la economía y su crisis en el siglo XVIII y XIX ver: Robson Brines Tyrer, *Historia demográfica y económica de la Audiencia de Quito*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1988.

⁶⁰ Según Michael Hamerly, en el libro *Historia social y económica de la antigua provincia de Guayaquil, 1763-1842* (citado en: Juan Manguashca (ed.), *Historia de América Andina...*, Op. Cit., p. 56), “las exportaciones del cacao se han estimado en 87.500 cargas por año para 1794-1800, 100.000 para 1809-1819, 127.200 para 1820-1824. Entre 1825 y 1833, parece que hubo una caída notable en las explotaciones, pero reasumieron con bastante fuerza después de 1833 (un promedio de 137.300 por año para 1834-1840)”.

⁶¹ Juan Manguashca (ed.), *Historia de América Andina...*, Op. Cit., p. 57.

Mientras la economía costeña mejoraba, el caso de Sierra era el contrario. La región sufría un estancamiento económico con raíces en la crisis en la producción y circulación de textiles. Desde el siglo XVIII, los tejedores serranos experimentaron dificultades debido a la competencia que los textiles europeos exigían. Los obrajes empezaron un proceso de desaparición que llegaría a su más alto punto en la década de 1870. A pesar de esto, algunos obrajes artesanales siguieron funcionando para abastecer las demandas internas y, en algunos casos, ingresaron también al mercado peruano y neogranadino. La situación de crisis obrajera reforzó el establecimiento del sistema de hacienda como base de la producción agropecuaria.

En la Sierra sur la situación era también crítica. El comercio de textiles, bayetas y tocuyos con el Perú había decaído y la exportación de la quina presentaba la misma condición. La exportación de la quina mantendrá el nivel hasta que después de 1850 repuntó en el comercio internacional y se mantuvo hasta 1885.⁶²

Las regiones abastecieron sus mercados internamente aunque se establecieron relaciones limitadas sobre todo mediante caminos de herradura que no eran útiles en los meses de lluvia.

1.4. Configuraciones políticas

Puesto que consideramos que todas las expresiones económicas y sociales de los actores envueltos en el proceso de construcción del Estado ecuatoriano, están atravesadas por decisiones políticas, y ya que a lo largo de esta tesis nos referiremos constantemente a las negociaciones políticas entre élites y entre la población, en este apartado presentaremos de forma muy breve algunos de los hechos políticos que marcaron el período comprendido entre 1830 y 1875.

1.4.1. Algunas ideas sobre un período de disputas por el poder estatal

El 13 de mayo de 1830, se estableció en Quito una “Asamblea de Notables” que debía encargarse de la secesión con Colombia. Esta Asamblea nombró a Juan José Flores como Jefe Supremo del Estado del Ecuador en Colombia hasta que se realizase la Asamblea Constituyente correspondiente.

⁶² Frank Safford, Nils Jacobsen, “Las economías de la América Andina, 1830-1885”, en: Juan Manguashca (ed.), *Historia de América Andina...*, Op. Cit., p. 59.

La Constitución del Ecuador de 1830 instituyó los primeros parámetros de la organización política y jurídica del Estado. Se establecieron los tres poderes para su ejercicio: ejecutivo, legislativo y judicial. En ella, el sufragio era la herramienta para la elección de dignatarios, aunque tuvo el carácter de indirecto ya que estaba organizado por asambleas electorales constituidas, a su vez, por asambleas cantonales y parroquiales.⁶³ El acceso al sufragio era limitado, ya que las condiciones para obtener la ciudadanía incluían requisitos de edad, de educación y de propiedad.

La tónica de la política para este período fue la rivalidad y negociación existente entre los grupos dominantes de la Sierra y los de la Costa. Las formas del gobierno variaron según el grupo de poder al que pertenecieron los gobernantes y los pactos que estos lograron con los distintos sectores de la sociedad. La contradicción se dio en sus intereses: los terratenientes, al querer proteger y mejorar el mercado interno, demandaron leyes proteccionistas y de sujeción de la fuerza de trabajo a la tierra. Al contrario, los agro exportadores costeños apoyaron el libre mercado y la liberación de la mano de obra serrana como medida para solucionar la escasez de peones en las plantaciones.

La asamblea constituyente de 1830 eligió como Presidente al General Juan José Flores, quien sería el protagonista de la escena política por más que una década. En su gobierno logró ser punto de encuentro entre los grupos dominantes enfrentados, aunque representó de mejor forma los intereses terratenientes y mantuvo relaciones estrechas con la Iglesia. Durante su mandato se vivió una situación de guerra. Uno de los levantamientos más significativos fue la revuelta del General Urdaneta en 1830 por la recuperación de la unidad de la Gran Colombia. A pesar de que la mayoría del presupuesto era utilizado para los gastos militares, estos se destinaban mayormente a la alta oficialidad y la tropa no recibía su salario, lo que ocasionó que algunos batallones se levantaran en señal de descontento. Ese fue el caso del batallón Vargas, en 1831, y un año después el del batallón Flores. La anexión del departamento del Cauca al Ecuador agudizó los conflictos por la intención neogranadina de recuperar el territorio al mando de Obando. Esta situación llegó a producir enfrentamientos armados sobre todo en la ciudad de Pasto hasta que esta fue formalmente anexada al territorio de Nueva Granada en 1832.

⁶³ Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva Historia del Ecuador. Volumen 7. Época republicana I*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994, p. 149.

La oposición al gobierno de Flores fue dirigida por Vicente Rocafuerte y un grupo de ilustrados llamado “el Quiteño Libre”. En el año de 1833, la ciudad de Guayaquil se levantó en armas y con Rocafuerte a la cabeza, venido del exilio, y un grupo guerrilleros; se afincaron en la isla Puná (localizada en frente del puerto principal) en una operación conocida como la Guerra de los Chihuahuas. Luego de varios enfrentamientos entre opositores con su culmen en Miñarica, en 1834, terminó el gobierno de Flores con la convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente. En 1835, se dictó la segunda carta constitucional del Ecuador. Al terminar las sesiones se nombró como presidente a Vicente Rocafuerte y como general vitalicio del ejército a Juan José Flores. Rocafuerte representaba los intereses latifundistas de la Costa, pero pudo gobernar de manera “equilibrada” por haber concertado con Flores y las élites serranas. Uno de los objetivos del gobierno de Rocafuerte fue organizar las finanzas, para ello, dispuso la reducción de algunos impuestos de aduana y la regulación del uso de papeles de la deuda interna, lo que causó el malestar de los comerciantes costeños quienes lo enfrentaron abiertamente.

En 1839, Flores volvió al mando y, luego de reposicionarse en el poder, se declaró Jefe Supremo y convocó a la tercera Asamblea Constituyente. Esta constitución, conocida como la Carta de la Esclavitud, redactada en base al interés de Flores, aseguraba su permanencia en el poder. Decretaba, entre otros artículos, la duración del mandato presidencial por ocho años y una posible reelección. La nueva constitución generó el rechazo de varios sectores sociales, entre ellos la Iglesia. La intención de establecer un impuesto personal sin excepción desató la lucha civil que desembocaría en la revolución del 6 de marzo de 1845, liderada por grupos de comerciantes y latifundistas del puerto. La revuelta fue solucionada con un pacto entre Flores y Elizalde, como representante de los opositores. Una vez que se consensuó la paz, se convocó a una nueva Asamblea Constituyente en la que se eligió como presidente a Vicente Ramón Roca. Paralelamente Flores planeó una nueva ofensiva: con la ayuda de la reina de España, María Cristina, contrató mercenarios para “recuperar” el poder.

En 1849 se eligió como presidente a un representante de los terratenientes, Manuel Ascásubi y Matheu, cuyo gobierno tambaleó con el golpe de Estado de una nueva figura del caudillismo militar, el General José María Urbina, con el apoyo de la Costa. El golpe de estado de Urbina despertó la pugna de poderes entre Costa y Sierra que casi llevaron a una guerra civil. En un breve momento de tranquilidad política se nombró a Noboa como presidente, quien ejerció un gobierno más bien conservador. En 1851, el

General Urbina dio otro golpe de Estado. En su mandato logró estabilizar los intereses contradictorios usando la oposición de su gobierno contra una nueva ofensiva de Flores por el poder, esta vez con ayuda peruana. Mediante una alianza entre los comerciantes y el ejército, estableció medidas que favorecían al primer grupo. De esta manera, suprimió los derechos de exportación de los productos nacionales y abolió también los gravámenes a los artículos de primera necesidad. En 1851, Urbina abolió la esclavitud destinando fondos para la indemnización de los propietarios afectados. En cuanto a la legislación sobre la sujeción de los indígenas a los latifundios, también se dieron cambios paulatinos, por ejemplo, en 1852 se suprimieron las protectorías de indígenas y se prohibió el cobro anticipado del tributo. Estas medidas abrieron el camino para que en 1857, el presidente Robles, cercano a la ideología de Urbina, decretara la supresión de la contribución indígena.

Para la historiografía ecuatoriana, el gobierno liberal de Urbina, sería una antesala de la revolución liberal de 1895 al mando del General Eloy Alfaro. Al final del período de Urbina, se convocó a elecciones pero con un cambio en el sistema tradicional, generado dentro de las políticas liberales de los “marcistas”. Esta vez las elecciones se hicieron a través de un complejo sistema de asambleas electorales. La votación benefició a un amigo cercano de Urbina, el general Francisco Robles. Con esta elección se aseguraba el gobierno de los primeros liberales “marcistas” que habían emprendido un proceso de fortalecimiento de las relaciones estatales, a través de un discurso nacionalista y poniendo en el centro de la política económica la consolidación del modelo agroexportador. Sin embargo, la oposición de los grupos terratenientes creció por el manejo que había hecho el gobierno de la deuda externa. El gobierno había negociado el pago de parte de la deuda inglesa con la adjudicación de unos territorios en el Oriente, esta acción provocó un reclamo del gobierno del Perú puesto que consideraron que esos territorios no eran ecuatorianos, sino peruanos. El presidente peruano, Castilla, bloqueó el puerto de Guayaquil y dispuso la invasión del Ecuador. Esta situación de debilidad del gobierno, y de distracción de las fuerzas de guerra en el conflicto con el Perú, fue aprovechada por los grupos de oposición y las élites regionales para limitar el proceso de los liberales “marcistas” y proponer gobiernos autónomos. En 1859, una asamblea popular en Quito, nombró un triunvirato, presidido por Gabriel García Moreno, y se declaró un gobierno autónomo en la capital. El ejército nacional abatió este gobierno y Gabriel García Moreno partió al Perú para negociar con Castilla la paz y su legitimación en el ejecutivo. Quienes estaban a favor del gobierno autónomo en Quito mantuvieron

su postura y se ratificaron. En Guayaquil, el general Guillermo Franco se proclamó Jefe Supremo de esa plaza con respaldo de Castilla y sus tropas. En Cuenca, el vicepresidente Jerónimo Carrión proclamó su mandato y en el sur se creó el Distrito Federal Lojano, con Manuel Carrión Pinzano a la cabeza. En esta crisis de legitimidad el ejército se dividió y se puso en evidencia la habilidad de las élites locales para organizar y pensar formas de administración autónomas. Nos deja ver también la incapacidad de los anteriores gobiernos por lograr legitimidad sobre los grupos regionales ni para monopolizar el uso de las fuerzas de guerra. Dentro de esta crisis, el gobierno guayaquileño de Franco negoció un tratado con el Perú por el que se perdía territorio limítrofe. Estas acciones de Franco hicieron que los otros gobiernos se juntaran para oponerse a la pérdida de territorio. Vemos que la amenaza peruana coadyuvó a que las fracciones, al encontrar un enemigo en común, se unieran. García Moreno se reconcilió con Juan José Flores, quien se encargó del mando del Ejército. Luego de varios enfrentamientos, el gobierno de Franco cayó, con ello, el gobierno provisorio de Quito convocó a una nueva asamblea constituyente en 1861. En esta constitución que ha sido calificada como liberal, se suprimió el requisito de propiedad para el acceso a la ciudadanía. La Asamblea designó como presidente a Gabriel García Moreno quien no estuvo de acuerdo con algunos mandatos de la constitución. Su gobierno estuvo caracterizado por la represión a movimientos opuestos a su gestión. Urbina y Robles siguieron cooptando fuerzas para luchar en contra del gobierno. En 1865 atacaron al puerto de Guayaquil pero fueron abatidos por los ejércitos nacionales liderados por el mismo García Moreno. Al término de su período presidencial, García Moreno apoyó la candidatura de Jerónimo Carrión. Jerónimo Carrión llegó al ejecutivo y gobernó en un ambiente de tensa calma. Dentro del Congreso, García Moreno y el liberal guayaquileño Pedro Carbo disputaron la presidencia del Senado. Al final, ganó el guayaquileño. Desde el Senado, García Moreno promovió la renuncia de Carrión y éste así lo hizo. Se convocaron en seguida nuevas elecciones que ganó un partidario de García Moreno, Javier Espinoza. García Moreno seguía siendo una pieza fundamental del gobierno y era el favorito para ganar las elecciones de 1869. Una coalición entre algunos notables cuencanos y el poder del puerto propusieron la candidatura del guayaquileño Francisco Javier Aguirre Abad. Ante la incapacidad de negociar el cargo del ejecutivo, García Moreno llevó adelante un golpe de Estado en confabulación con dos importantes generales del Ejército. Una vez derrocado Espinoza, se volvió a convocar a una asamblea constituyente. La asamblea nombró como presidente a Manuel

de Azcáubi, quien era pariente de García Moreno y a este último se lo nombró Ministro de Hacienda y Comandante General del Ejército. De esta manera, García Moreno reunía en su poder la potestad de administrar el Fisco y las fuerzas de guerra. Como parte de la asamblea presentó un proyecto de constitución en el que sus ideales patrióticos confluían con su identidad como católico. Recordemos que en esta Constitución se impuso como requisito de ciudadanía profesar dicha religión. Al finalizar las tareas de la asamblea se nombró a Gabriel García Moreno como presidente de la república. La segunda administración de García Moreno fue capaz de establecer el monopolio legítimo de la fuerza y logró desplegar las capacidades del Estado hacia el crecimiento de la infraestructura sobre todo vial. Para ello se organizó un nuevo impuesto a las poblaciones indígenas por el que estas debían entregar su excedente de trabajo para la construcción de obras públicas. Esta transformación también estuvo basada en el establecimiento de un sistema fiscal basado en las exportaciones y en el capital financiero. En 1875, García Moreno fue reelecto para un tercer mandato por lo que sus opositores planearon su asesinato como única salida a su poder totalizador. Así, el 6 de agosto fue asesinado en Quito, a los pies de la casa de gobierno. A García Moreno le sucedió Borrero quien, aunque provenía del ala liberal, no pudo transformar las disposiciones de la Constitución de 1869 ni las del gobierno de su predecesor, acusado de conservador.

Con este resumen vemos que los pactos y las negociaciones políticas fueron fundamentales al decidir quienes ocuparon el ejecutivo. Sin embargo, el legislativo fue un escenario de choque de fuerzas y formación de grupos de interés en el que se decidieron también las directrices de la formación estatal. La legitimidad estatal fue puesta en entredicho en algunas ocasiones, lo que reveló su debilidad, y solamente fue posible mantener la unión a través de la identificación de un enemigo en común, por el que las diferencias interregionales pasaron a ser resueltas a través de discursos nacionales.

1.5. Consideraciones historiográficas

Creemos que para completar este contexto general sobre el tema que nos interesa en esta tesis es necesario presentar un balance historiográfico. Éste estará dividido en dos temas, para facilitar su ordenamiento y comprensión. Por un lado, tomaremos en cuenta

los trabajos sobre la construcción del Estado, su organización y la administración del poder. Como veremos más adelante, este tema ha sido poco trabajado por lo que haremos un acercamiento a algunas obras sobre historia política del Ecuador que han tratado el tema de manera tangencial y que son un soporte bibliográfico importante para la investigación. Por otro, veremos las publicaciones que tratan sobre la fiscalidad y los procesos económicos en el período.

Consideramos que la conformación del Estado ecuatoriano es un proceso cuyas raíces se remontan a períodos anteriores, de manera especial si nos referimos a la fiscalidad y a la administración del poder, y que no aparece de forma espontánea con su constitución legal en 1830. Por este motivo, expondremos, para tratar los dos temas antes mencionados, bibliografía básica tanto de los procesos políticos, económicos y sociales del período tardo colonial, como de la época en la que el territorio de la ex Audiencia de Quito formó parte de la Gran Colombia. Aunque nos centraremos en la historiografía sobre el Ecuador también tomaremos en cuenta ciertos trabajos regionales –de manera especial sobre los Andes- y de otras realidades que nos permitan complejizar el análisis mediante la comparación con otros casos.

1.5.1. Bibliografía sobre historia política, construcción del Estado y administración del poder

La historiografía del siglo XIX sobre el Ecuador ha estado marcada por la construcción de un discurso en el que el Estado y la nación son centrales pero desde una visión tradicional en la que poco se cuestiona su concepto y en la que muchas veces se usa el término de Estado como sinónimo de gobierno o régimen. En las Historias generales tradicionales⁶⁴ se repasaban los hechos políticos, económicos y sociales dando mayor importancia a la primera variable ya que la política marcaba la pauta para la periodización. A partir de los años 1970 y debido a la influencia del materialismo histórico en la enseñanza y escritura de la Historia, se dio una transformación importante en la producción historiográfica sobre el Ecuador ya que se comenzó a dar mayor relevancia a las variables económicas en el análisis. Sin embargo, será desde los

⁶⁴ Pedro Fermín Cevallos, *Historia del Ecuador*, Ambato, Municipio de Ambato, 1986; Federico González Suárez, *Historia general de la República del Ecuador*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1960; José María Le Gohuir, *Historia de la República del Ecuador*, Quito, Ed. Ecuatoriana, 1935; Óscar Efrén Reyes, *Breve Historia general del Ecuador*, Quito, Editorial Fray Jodoco Rieke, 1960; Alfredo Pareja Diezcanseco, *Historia de la República del Ecuador*, Quito, Editora Unidad Nacional, 1940; Luis Robalino Dávila, *Orígenes del Ecuador de Hoy*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1986.

años 1980 cuando la producción sobre la historia del siglo XIX aumente con una visión renovada, surgida de propuestas de análisis con dimensiones más amplias al tratar temas específicos sobre la economía, la sociedad y la política del período en cuestión, a través de la formación de grupos o talleres de estudio. Se inscribe en este tipo de trabajo la *Nueva Historia del Ecuador*, editada por Enrique Ayala Mora y que reúne artículos interdisciplinarios sobre política, economía, cultura y vida cotidiana. Los volúmenes 5, 6 y 7 de esta publicación son importantes para nuestra investigación. Estos corresponden a la etapa tardo colonial, la independencia y el período grancolombiano y la época republicana correspondiente al siglo XIX.

Este trabajo constituye un significativo aporte historiográfico sobre el largo siglo XIX con un enfoque interdisciplinario y que incluye el análisis de varias fuentes primarias importantes. A pesar de ello, al ser una propuesta de historia general de tal magnitud, algunos temas son tratados con mediana profundidad.

Comenzaré comentando el texto sobre el período colonial y esto nos permitirá seguir con la bibliografía existente sobre gobierno y administración del poder en esta etapa. En resumen de lo expuesto en el quinto volumen de la *Nueva Historia del Ecuador*, el siglo XVIII está caracterizado por la imposición, medianamente exitosa de las reformas borbónicas en la Audiencia de Quito. Ésta, comprende espacios formados alrededor de centro urbanos importantes: Quito, Guayaquil y Cuenca. En estos espacios regionales se presentarían procesos económicos y políticos diferenciados por la primacía del comercio en la Costa alrededor del único puerto de la Audiencia, el de Guayaquil, y en la Sierra por el predominio de las actividades económicas relacionadas a la posesión de tierra y de fuerza de trabajo. En cuanto a lo político, las autoridades locales habrían ganado un mayor poder en sus espacios por lo que con los cambios administrativos de los Borbones se pretendía centralizar el poder mediante la creación del Virreinato de Nueva Granada. Las nuevas medidas tanto administrativas –como la eliminación de la función de recaudación de los corregidores- como fiscales -la imposición de estancos o monopolios a bienes de consumo como aguardientes y tabacos- generaron un profundo rechazo en la sociedad lo que provocó algunas revueltas como la rebelión de los barrios de Quito en 1765⁶⁵. En general, vemos que se toma a las reformas borbónicas como una herramienta de la Corona para recuperar el control sobre los funcionarios y la administración de las rentas. Otro análisis interesante, y el único específico, sobre las

⁶⁵ Rosemarie Terán Najas, “Sinópsis histórica del siglo XVIII”, en: Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva Historia del Ecuador. Época Colonial III, Volumen 5*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994.

reformas borbónicas en la Audiencia de Quito se puede encontrar en *Los proyectos del Imperio borbónico en la Real Audiencia*⁶⁶. En él se examinan las formas en las que el sistema de administraciones de rentas y de intendencias, como medidas de centralización del poder, fue impuesto en el territorio de la Audiencia y las contradicciones que generaron con los poderes locales y que llevaron a que estas abolidas. Existe una tendencia clara, con la que concuerdo, de ver en el siglo XVIII y en las medidas administrativas y fiscales tomadas con las reformas borbónicas, transformaciones importantes que motivarán algunos de los sucesos del siglo siguiente. Pero hay que decir que muchos de estos trabajos caracterizan *a posteriori* ciertas reacciones de la sociedad de la Audiencia de Quito ante las políticas Reales como la manifestación explícita de dinámicas particulares, como el protagonismo de nuevos grupos sociales locales –llamados “criollos”–, cuando, a pesar de que se pueden evidenciar síntomas de la pérdida de hegemonía Real, es necesario matizar y complejizar más el tema.

Sobre este tema en particular existen varios trabajos que muestran muy bien la vinculación entre los grupos de poder local y la esfera de poder Real, ya sea “nobleza titulada” como la caracteriza Christian Büschges⁶⁷ para el caso quiteño o a través del análisis de la organización de la administración de justicia y de las influencias familiares y el poder simbólico que tuvieron los funcionarios dedicados a esta labor en el trabajo de Tamar Herzog⁶⁸.

Sobre la administración colonial existen varios trabajos aunque se remontan a siglos anteriores a los de nuestro interés pero son válidos para comprender las dinámicas en el control del territorio y la población a través de los funcionarios reales⁶⁹. Es necesario

⁶⁶ Rosemarie Terán Najas, *Los proyectos del Imperio borbónico en la Real Audiencia*, Quito, TEHIS, Abya-Yala, 1988.

⁶⁷ Christian Büschges, *Familia, honor y poder. La nobleza de la ciudad de Quito en la época colonial tardía (1765-1822)*, Quito, FONSAL, 2007.

⁶⁸ Tamar Herzog, *La administración como un fenómeno social: la justicia penal de la ciudad de Quito (1650-1750)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

⁶⁹ Son ejemplos de estos trabajos: Alfonso Anda Aguirre, *El corregidor de Loja Don Melchor de Peñalosa*, Loja, Núcleo Provincial de Loja, 1976; Alfonso Anda Aguirre, *Corregidores y servidores públicos de Loja*, Quito, Ediciones del Banco Central, 1987; Kenneth Andrien, *The Kingdom of Quito, 1690-1830. The State and Regional Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; Diana Bonnet, *El Protector de Naturales en la Audiencia de Quito, siglos XVII y XVIII*. Quito, FLACSO-Sede Ecuador, 1992; Abel Romeo Castillo, *Los gobernadores de Guayaquil del siglo XVIII (Notas para la historia de la ciudad durante los años de 1763 a 1803)*, Guayaquil, Archivo Histórico del Guayas, 1978; Víctor Alejandro Jaramillo, *Corregidores de Otavalo*, Otavalo, Instituto Otavaleño de Antropología, 1972; Ítala Mamán Rodríguez, *Los otros caminos de la tiranía: los corregidores en la Audiencia de Quito 1750-1790*, Quito, FLACSO-Sede Ecuador, 1993; John Leddy Phelan, *The Kingdom of Quito in the seventeenth Century. Bureaucratic Politics in the Spanish Empire*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1967; entre otros.

además contextualizar el tema de la administración a través del estudio de casos cercanos a la Audiencia de Quito como el del virreinato del Perú y también tener en cuenta los trabajos clásicos sobre la administración colonial y sus transformaciones como los de Lohman Villena, Moreno Cebrián o Mariluz Urquijo⁷⁰.

Los estudios para la época de la independencia son abundantes, aun más desde hace pocos años ya que en el 2009 se conmemoraron los 200 años de la formación de la primera Junta en Quito. Estos estudios tienden, en general, a rastrear a distintos grupos de actores sociales –mujeres, indígenas, etc.- en el marco de lo ocurrido desde 1809 a 1822 y, en su mayoría, son un ejemplo de historia en la que el análisis de los procesos más allá de las particularidades o especificidades queda relegado a un segundo plano⁷¹. A pesar de ello contribuyen al conocimiento de este momento de la historia del siglo XIX sobre todo al usar fuentes primarias que no habían sido trabajadas con anterioridad y en muchos casos al incluir transcripciones de documentos interesantes para este momento histórico.

Existen también publicaciones que pretenden hacer un análisis más complejo sobre la composición de la sociedad en la segunda mitad del siglo XVIII y la primera década del XIX⁷² como es el caso del trabajo de Martín Minchon sobre la configuración de los sectores populares en Quito entre 1610 y 1810. En este trabajo se muestra cómo esta sociedad con una fuerte identidad local respondió a las dificultades y reajustes económicos y a las inoportunas presiones fiscales a las que estuvo sujeta por la reorganización de la monarquía de los Borbones⁷³.

⁷⁰ Mark A. Burkholder, Dewit Chandler, *De la impotencia a la autoridad. La Corona española y las Audiencias en América. 1687-1808*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1984; John Fisher, *Gobierno y sociedad en el Perú colonial. El Régimen de Intendencias, 1784-1818*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Lima, 1981; Guillermo Lohman Villena, *El Corregidor de indios en el Perú bajo los Austrias*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001; José María Mariluz Urquijo, *El agente de la administración pública en Indias*, Buenos Aires, Instituto Internacional del Derecho Indiano, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1998; Alfredo Moreno, *El corregidor de indios y la economía peruana en el siglo XVIII*, Madrid, Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo, CSIC, 1977; entre muchos otros.

⁷¹ Algunos ejemplos: Plutarco Naranjo, *La lucha por la independencia: del primer grito a la primera Constitución*, Quito, FONSA, 2009; Sonia Salazar Garcés, *Mujeres en la revolución de Quito*, Quito, FONSA, 2010; Guadalupe Soasti Toscano, *El Comisionado Regio Carlos Montúfar y Larrea*, Quito, FONSA, 2009; Francisco Salazar Alvarado, *Tres miradas al primer grito de independencia*, Quito, FONSA, 2009.

⁷² Sirven de ejemplo también los siguientes libros de reciente publicación: Cristóbal Landázuri, Pablo Núñez, et. Al., *Sociedad y política en Quito. Aporte a su estado entre los años 1800-1830*, Quito, FONSA, 2010; Guadalupe Soasti Toscano, *Política, participación y ciudadanía en el proceso de independencias en la América Andina*, Quito, Konrada Adenauer Stiftung, 2008.

⁷³ Martín Minchon, *El pueblo de Quito. 1610-1810. Demografía, dinámica sociorracial y protesta popular*, Quito, FONSA, 2007.

Sobre el mismo tema de la separación de las colonias de la metrópoli, el sexto volumen de la ya mencionada *Nueva Historia del Ecuador* posee artículos interesantes para el estudio del contexto histórico, económico y político de estos sucesos. Es importante y precursor el artículo de Carlos Landázuri Camacho ya que presentó por primera vez la idea de que las revueltas de la primera década del XIX fueron parte de un fenómeno a mayor escala en la que la Audiencia de Quito fue perdiendo jurisdicción de sus territorios y se fue fragmentando internamente. Plantea que comenzó con la formación de una Junta de apoyo a Fernando VII cuyas posteriores repercusiones darían paso a la propuesta de gobiernos locales por parte de corporaciones dejando de lado la idea de que los procesos de 1809 y 1810 fueron una propuesta independentista en sí mismos⁷⁴.

Entre las propuestas historiográficas que se centran en las formas y modos en que se dio la transición del poder Real al poder republicano, es importante mencionar el trabajo de Federica Morelli sobre la reforma y disolución del imperio en el Ecuador⁷⁵. Por medio del análisis de los efectos que tuvieron las reformas borbónicas en la Audiencia, en primer lugar, y las Cortes y la constitución de Cádiz, a posteriori, evidencia cómo el nacimiento del nuevo Estado fue dificultado por los poderes locales, de manera especial por los cuerpos municipales ya que estos conservaron y ampliaron sus funciones jurídicas y jurisdiccionales sobre el territorio. Sin duda, los argumentos de esta obra sugieren un interesante debate en la relación entre el Estado y los municipios y la distribución del poder en las localidades⁷⁶.

Para el período grancolombiano existen pocos trabajos sobre el proceso de inclusión de los territorios de la ex Audiencia de Quito al proyecto bolivariano y las formas en las que se llevaron adelante el gobierno y administración de este territorio. Podemos nombrar cuatro trabajos específicamente. Los dos primeros corresponden a artículos de Jorge Núñez y Manuel Chiriboga en el sexto volumen de la *Nueva Historia del Ecuador*⁷⁷. En el primero se narran las distintas batallas y negociaciones diplomáticas

⁷⁴ Carlos Landázuri Camacho, “La independencia del Ecuador (1808-1822)”, en: Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva Historia del Ecuador. Volumen 6. Independencia y periodo grancolombiano*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994, pp. 79-126.

⁷⁵ Federica Morelli, *Territorio o nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005; Federica Morelli, “La revolución en Quito: el camino hacia el gobierno mixto”, en: *Revista de Indias*, vol. LXXII, No. 225, 2002, pp. 335-356.

⁷⁶ Sobre el tema del rol de los municipios, ver: Miguel Molina, *Los cabildos y la independencia de Iberoamérica*, Granada, CEMCI, 2002; Miguel Molina, *El municipio en América. Aproximación a su desarrollo histórico*, Granada, CEMCI, 1996.

⁷⁷ Jorge Núñez, “El Ecuador en Colombia”, en: Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva Historia del Ecuador. Volumen 6. Independencia y periodo colombiano*, Quito, Corporación Editora Nacional, Quito, 1994, pp.

que se llevaron a cabo para que este territorio se anexara a la nueva república grancolombiana y resulta un soporte bibliográfico interesante para la reconstrucción de los hechos de la historia política. En el segundo artículo se sigue la misma línea aunque se problematiza mejor acerca de los problemas de legitimidad y manejos del poder luego de la caída del control colonial tomando en consideración los conflictos entre los grupos de poder interregional. En este mismo sentido va el trabajo de María Susana Vela Witt⁷⁸ aunque en este caso se da mayor importancia al análisis de los procesos económicos en la inserción de lo que sería el Ecuador a la Gran Colombia. El trabajo más completo para este período es la tesis de Doctorado de Roger Davis, recientemente publicada en castellano⁷⁹, en la que aunque se narran con mucha precisión cada una de las batallas y cada una de las negociaciones realizadas para la consolidación de la república bolivariana, los capítulos en los que se trata la administración de los departamentos del Sur (el Ecuador republicano) son, sin duda, muy interesantes ya que se plantea la existencia de una administración del poder particular para estos territorios, por medio de decretos y leyes particulares, creada para poder intermediar y resolver las tensiones de los distintos grupos de poder regional. Hay un vacío en la historiografía de este período sobre los procesos económicos y fiscales ya que la mayoría de publicaciones se han centrado en la historia política y han revisado las vertientes sobre la economía y la conformación de la administración grancolombiana supeditadas a esta variable.

Los estudios sobre la conformación del Estado ecuatoriano, como habíamos dicho anteriormente, han estado centrados en los procesos políticos aunque desde finales de la década de los setenta hasta hoy se han incluido variables económicas, sociales y culturales⁸⁰. En ese sentido los artículos presentados por Enrique Ayala Mora en la *Nueva Historia del Ecuador* hacen un resumen de los principales hechos políticos y sociales en la primera mitad del siglo XIX en los que se resalta la contradicción entre las “élites” terratenientes serranas y una oligarquía en ascenso ligada a la actividad

211- 261; Manuel Chiriboga, “Las fuerzas del poder durante el período de la independencia y la Gran Colombia”, en: Enrique Ayala Mora, *Nueva Historia...*, pp. 263-306.

⁷⁸ María Susana Vela Witt, *El Departamento del Sur en la Gran Colombia, 1822-1830*, Quito, Abya-Yala, 1999.

⁷⁹ Roger Paul Davis, *El Ecuador durante la Gran Colombia (1820-1830). Regionalismo, localismo y legitimidad en el nacimiento de una república andina*, Quito, Banco Central del Ecuador, 2010.

⁸⁰ Son ejemplos de estos trabajos: Oswaldo Hurtado, *El poder político en Ecuador*, Quito, Ediciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1977; Jorge Núñez Sánchez, *Historia de los partidos políticos en el Ecuador*, Quito, Ediciones Nueva, 1982; Rafael Quintero, Érika Silva, *Ecuador: una nación en ciernes, Tomo I*, Quito, FLACSO–Abya-Yala, 1991.

comercial en la Costa mediada por el papel de militares caudillos que lograron el consenso entre ambos grupos como dinámica de la consolidación del Estado. Analiza también la segunda mitad del período decimonónico dando especial importancia al gobierno de Gabriel García Moreno (1860-1875) como un momento de crecimiento del Estado que se evidencia en el mayor manejo público de la educación, la salud y las obras públicas, usando como herramienta el discurso católico como fundamento de construcción de la nación ecuatoriana. El autor ha profundizado sobre la significación de la presencia de García Moreno y su complejo programa político en las condiciones del Ecuador del XIX en otras publicaciones⁸¹. De este mismo autor y con la misma línea conceptual, el trabajo *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*⁸² que, publicado por primera vez en 1977, ponía en el debate la toma del poder de los grupos dominantes para la organización del Estado y cuya dialéctica generaría, a finales del siglo XIX y de manera especial en el XX, partidos políticos que protagonizarían la esfera pública. A pesar de la validez de estos trabajos presentan algunas limitaciones: uno de ellos es la falta del uso de variables económicas, sociales y culturales hacen que el análisis político muchas veces se centre en las personalidades de los gobernantes y en las capacidades de su círculo. Otro problema importante es que no se analiza el concepto de Estado, solamente se lo usa para denominar la esfera de lo público pero no se maneja el concepto como un conjunto de relaciones sociales en continua conformación sino que se lo cosifica como “aparato” o “institución” acabada. De igual forma queda pendiente en estas obras una caracterización más prolífica de las clases dominantes o los grupos de poder y sus transformaciones, así como también resulta insuficiente el análisis de las formas de expresión del poder estatal en lo local y lo regional.

Uno de los más importantes trabajos sobre el siglo XIX, y que llena muchos de los vacíos que mencionamos en el párrafo anterior, es la obra emprendida por Juan Manguashca, historiador ecuatoriano, al editar *Historia y región en el Ecuador* y otras

⁸¹ Enrique Ayala Mora, “La fundación de la república: Panorama histórico 1830-1859”, en: Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva Historia del Ecuador. Volumen 7. Época republicana I*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994, pp. 143-195; Enrique Ayala Mora, R. Cordero Aguilar, “El período garciano: Panorama histórico 1860-1875”, en: Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva Historia del Ecuador...*, Op.cit., pp. 197-282; Enrique Ayala Mora, “Gabriel García Moreno y la gestación del Estado nacional en el Ecuador”, en: Julio Labastida Martín del Campo (coord.), *Dictaduras y dictadores*, México D. F., Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Sociales, 1986.

⁸² Enrique Ayala Mora, *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, Quito, TEHIS, Corporación Editora Nacional, 1988.

publicaciones con temas relacionados⁸³. En esta publicación se plantea por un lado el tema de la regionalización en el territorio ecuatoriano, que habría existido desde la época colonial por la importancia que las tres villas más importantes tuvieron (Quito, Guayaquil y Cuenca) pero que se intensificó con la caída del poder Real y la subsiguiente crisis de legitimidad; y por otro, los nexos y conexiones que se dieron mediante la formación del Estado y la negociación de este con las autoridades locales. En el ensayo que tiene a su cargo sobre el rol del poder central en el proceso de integración nacional, Maiguashca ve al Estado como una institución que existió desde 1830 y que fue el motor principal del proceso de integración nacional durante todo el XIX por el contrario de lo que se había propuesto antes de que el Estado tuvo una existencia precaria y que el proceso de integración nacional se dio por valores culturales, como los religiosos o la lenta e irregular irrupción del capitalismo. Habla de un Estado dual ya que por un lado es expresión política de un sistema nacional de dominación social y por otro es un “aparato burocrático”, es decir, un conjunto de instituciones interdependientes en las que se concentra el poder y los recursos de esa relación social. Reconoce tres procesos del Estado en la integración nacional: uno de penetración política-administrativa, otro de homogeneización normativa y un último de incorporación social y concluye con la idea de que el Estado ecuatoriano funcionó con una cierta independencia de los poderes regionales y locales inclusive en contraposición⁸⁴. Aunque el trabajo de Maiguashca nos ofrece mucha información sobre la administración del poder y sus alcances, sobre el acceso al voto, la representación y la validez de la aplicación de la ley en el territorio encontramos ciertos vacíos y problemas en este análisis. Primeramente el hecho de reconocer al Estado como una institución, en este período, nos vuelve al problema que habíamos visto ya en el trabajo de Ayala Mora: a pensar al Estado como algo acabado y no como un proceso en conformación que incluye relaciones sociales de poder en las que la constitución de una “burocracia” o una administración del poder encargada de la recaudación, la justicia y el gobierno son parte de su misma conformación. En cuanto a los procesos que el caracteriza funcionan más como modelos *a priori* que como pautas en la construcción del Estado

⁸³ Juan Maiguashca (ed.), *Historia y región en el Ecuador. 1830-1930*, Quito, Corporación Editora Nacional-FLACSO, 1994; Juan Maiguashca, “El desplazamiento regional y la burguesía en el Ecuador 1760-1860”, en: VV.AA, *Segundo encuentro de Historia y realidad económica y social del Ecuador*, Cuenca, Universidad de Cuenca, Banco Central del Ecuador, IDIS, 1978; Juan Maiguashca, “La dialéctica de la igualdad. 1845-1875”, en: Christian Büschges, Guillermo Bustos, Olaf Kaitmeier (comp.), *Etnicidad y poder en los países andinos*, Quito, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, 2007.

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 355-360, 414-415.

ya que la sociedad en la que se aplican tiene una composición particular y su dinámica no responde a tipologías, además que es necesario hacer un análisis más minucioso sobre la sociedad, los poderes locales, los grupos de poder, tanto estatales como ajenos al Estado para poder concluir si esos procesos son reconocibles en la realidad del Ecuador del siglo XIX. Otro problema que se puede intuir es el hecho de pensar al Estado como algo separado de los poderes regionales y locales y no como una expresión de su dinámica.

Siguiendo las ideas que presentó ya en *Historia y región*, Maiguashca aporta al análisis de la administración del poder para la región andina con un capítulo del libro *Historia de América Andina*⁸⁵, en el quinto volumen, en el que caracteriza el rol que tuvieron los dirigentes políticos y los burócratas en la formación del Estado como institución en el espacio andino. A lo largo del texto propone una tipología para los dirigentes políticos y los burócratas según las transformaciones en su composición, procedencia y gestión. Así para el período de 1830-1850 propone la existencia de dirigentes políticos aristocráticos y burócratas neopatrimoniales y para el período de 1850-1870 los caracteriza como palaciegos neopatrimoniales. Desde 1870 a 1890 habría existido un grupo de dirigentes y burócratas Pluto-democráticos neopatrimoniales. Esta tipología podría ser aplicada a los Estados del área andina con excepción de Chile. Este trabajo muestra varios puntos débiles basados en lo que ya habíamos explicado anteriormente y también en el interés por presentar una tipología de una burocracia, que para el siglo XIX se presenta más como un grupo de funcionarios al servicio del Estado, como un modelo para el mundo andino cuando las distintas realidades económicas y sociológicas de cada Estado impiden la conformación de una visión general. Se pueden establecer tendencias generales pero para ello es necesario conocer de forma más cercana la composición, el número y la capacidad de gestión de los funcionarios encargados de la administración del poder, tanto sus formas de control de la población y el territorio así como también las de negociación entre los espacios estatales y la sociedad. A pesar de estas debilidades una virtud de este trabajo de Maiguashca tiene que ver con la inclusión de los funcionarios militares y fuerzas de guerra en el análisis.

⁸⁵ Juan Maiguashca, “Dirigentes políticos y burócratas: El Estado como institución en los países andinos, entre 1830 y 1880”, en: Juan Maiguashca (ed.), *Historia de América Andina. Volumen 5. Creación de las repúblicas y formación de la nación*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Libresa, 2003, pp. 211-271.

Hay que hacer mención de un trabajo precursor en el uso de la geografía como variable en la conformación del Estado, el de Jean Paul Deler⁸⁶, en el que se explica cómo los procesos de inserción de la economía ecuatoriana al mercado mundial y la aceleración de intercambios producida por la construcción de caminos, en especial del ferrocarril, a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Se estudian las formas de organización del espacio a largo plazo (siglos XVI-XX) y la transformación de sus componentes (fronteras, periferias, núcleos, etc.) en la configuración del espacio nacional. También, entra dentro de esta categoría la tesis de doctorado y libro de reciente publicación de Ana Sevilla Pérez en el que analiza la importancia del dibujo de mapas en la construcción del imaginario nacional ecuatoriano⁸⁷.

Es importante incluir dentro de esta revisión la tesis de doctorado de Valeria Coronel, aunque coloca un mayor énfasis en el siglo XX, puesto que, a través de visibilizar la resistencia indígena, se analizan las capacidades de negociación de los distintos actores en la formación del Estado ecuatoriano⁸⁸.

En resumen, la historiografía sobre la época republicana, correspondiente a la corriente mencionada en los párrafos anteriores, ha caracterizado a esta primera etapa de la constitución del Estado del Ecuador (1830-1875) como una de inestabilidad económica y política enmarcada en una división regional evidente y la lucha entre grupos dominantes con intereses dispares. Desde la época colonial, la dinámica social y económica de lo que sería la nueva república, se estableció a través de tres centros poblados que la articularon: Quito, Guayaquil y Cuenca.

Las determinantes geográficas y ecológicas cerraron, de cierta manera, a estas ciudades y sus alrededores por la incapacidad de mantener y abrir caminos que dificultaron la comunicación entre unas y otras. Las ciudades y sus periferias son consideradas “regiones” por haber desarrollado formas de producción y circulación específicas para sus áreas y a la par formas culturales e ideológicas que, por supuesto, tuvieron repercusiones políticas. Los grupos dominantes regionales mantuvieron intereses diferentes y que no concluyeron en un solo proyecto. Serán los militares figuras claves en la negociación y pacto interregional.

⁸⁶ Jean Paul Deler, *Ecuador del espacio al Estado Nacional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, Instituto Francés de Estudios Andinos, Quito, 2007; Jean Paul Deler, *El manejo del espacio en el Ecuador: etapas claves*, Quito, Centro de Investigación geográfica, 1983.

⁸⁷ Ana María Sevilla Pérez, *El Ecuador en sus mapas: Estado, nación desde una perspectiva espacial*. Quito, FLACSO, 2013.

⁸⁸ Valeria Coronel, *Revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1943*, tesis doctoral inédita, 2010.

Cabe decir que la desarticulación económica y la dispersión del poder político marcó la tónica de las primeras décadas de la formación del Estado por lo que el manejo administrativo-fiscal estaba descentralizado. Los municipios serían, por tanto, figuras de mucho peso en el siglo XIX ya que aglutinaron intereses seccionales y centros de influencia política. Esta situación no será distinta hasta el período garciano (1860-1875) en el que el gobierno de García Moreno marcará otro ritmo. Su programa de consolidación del estado ecuatoriano fue mucho más allá de los intereses latifundistas que lo llevaron al poder. Estableció un proyecto organizador y centralizador que exigió un intento de equilibrio entre los intereses opuestos.

Otra vertiente para el análisis de la historia política, y mediante ella, de la construcción del Estado ecuatoriano es la generada por el estudio monográfico de ciertos gobiernos, y por tanto de sus presidentes, o de períodos diferenciados de la historia decimonónica del Ecuador⁸⁹. En este sentido el trabajo de Silvia Vega Ugalde⁹⁰ sobre los dos primeros gobiernos republicanos en el territorio –el de Juan José Flores (1830-1834, 1839-1843) y Vicente Rocafuerte (1835-1839)- resulta interesante ya que hace una mirada específica a este período desde la historia política pero tomando en cuenta variables económicas y comerciales, así como también de las formas de organización del Estado, sus políticas públicas y su marco legal.

Hay que mencionar también la producción sobre la relación del Estado y la Iglesia⁹¹ que es de suma importancia ya que esta institución estableció raíces muy profundas desde la colonia al ser lo propietarios de tierras más importantes y posteriormente al tener el

⁸⁹ Sobre Juan José Flores: Ralph W. Haskins, “Juan José Flores and the Proposed Expedition against Ecuador, 1846-1847”, en: *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 27, No. 3 (Aug. 1947), pp. 467-495; Jorge Salvador Lara, *La república del Ecuador y el General Juan José Flores*, Caracas, Academia Nacional de Historia, 1980; Mark Van Aken, *El rey de la noche: Juan José Flores y el Ecuador, 1824-1864*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1995; entre otros. Sobre Vicente Rocafuerte: Luis Robalino Dávila, *Rocafuerte*, Puebla, José M. Cajica, 1970; Jaime E. Rodríguez, *El nacimiento de Hispanoamérica: Vicente Rocafuerte y el hispanoamericanismo. 1808-1832*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2007; Neptalí Zúñiga, *Vicente Rocafuerte: síntesis biográfica de textos*, Quito, Ministerio de Educación y Cultura, 1984. Sobre García Moreno: Benjamín Carrión, *García Moreno: el santo del patíbulo*, Quito, El Conejo, 1984; Peter Henderson, *Gabriel García Moreno and Conservative State Formation in the Andes*, Austin, University of Texas Press, 2008; Pilar Ponce Leiva, *Gabriel García Moreno*, Madrid, Quorum, 1987; entre otras publicaciones.

⁹⁰ Silvia Vega Ugalde, *Ecuador: crisis políticas y Estado en los inicios de la República*, Quito, FLACSO–Abya-Yala, 1991.

⁹¹ Enrique Ayala Mora, “La relación Iglesia-Estado en el Ecuador del siglo XIX”, en: Jorge Núñez (comp.), *Antología de Historia*, Quito, FLACSO-Sede Ecuador, 2000, pp. 65-94; César Bustos-Videla, *Church and State in Ecuador: a History of Politico-ecclesiastical Relations during the Age of Gabriel García Moreno, 1860-1875*, Ann Arbor, University Microfilms, 1966; Marie-Danielle Demelas, *Jerusalén y Babilonia: religión y política en el Ecuador, 1780-1880*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1988; Federico González Suárez, *Historia eclesiástica del Ecuador desde los tiempos de la conquista hasta nuestros días*, Quito, Imprenta del Clero, 1881; Jorge Salvador Lara, *Historia de la Iglesia católica en Ecuador*, Quito, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Academia Nacional de Historia, Abya-Yala, 2001.

control de la población indígena, como sus principales protectores y de manera especial en el gobierno de Gabriel García Moreno en el que se da un acercamiento mayor.

1.5.2. Bibliografía sobre historia económica y fiscalidad

La historiografía sobre la economía de la Audiencia de Quito para el siglo XVIII resulta más amplia que la existente sobre la economía de la época republicana⁹². La economía de siglo XVIII en la Real Audiencia de Quito manifestaba dos procesos diferentes: por un lado, el descenso y la decadencia de la producción de textiles en los obrajes serranos y, por otro, el crecimiento económico de la Costa como resultado del auge de la producción cacaotera. El primer aspecto tiene que ver con el fin de la relación económica regional, establecida en el sector andino alrededor de la extracción de las minas de Potosí. La Real Audiencia de Quito dejó de producir textiles en la magnitud que se había acostumbrado y los obrajes vivieron un período de decadencia. La crisis se agudizó aún más con la introducción de productos extranjeros en el espacio colonial los mismos que, en razón de su mejor calidad, compitieron, con mayor ventaja, con la producción quiteña. Un excelente trabajo sobre la demografía y la economía de la Audiencia que da especial relevancia a la producción textil en la Sierra es el de Robson Brines Tyrer⁹³.

Es importante tener en cuenta la producción historiográfica sobre la economía colonial a nivel regional ya que nos permite tener una visión de conjunto de los procesos productivos y comerciales de la colonia española como es el caso de los trabajos de Carlos Sempat Assadourian y otros⁹⁴.

En cuanto a la bibliografía existente para la época republicana sobre los procesos económicos tenemos importantes aportes sobre este tema vistos desde la óptica de la

⁹² Christiana Borchart, *La Audiencia de Quito: Aspectos económicos y sociales, siglos XVI-XVII*, Quito, Ediciones del Banco Central del Ecuador, Abya-Yala, 1998; Carlos Contreras, “La crisis de la sierra central y norte del Ecuador en la segunda mitad del siglo XVIII”, en: *Revista ecuatoriana de Historia económica*, Vol. 1, No. 1, 1987, pp. 17-40; Carlos Contreras, *El sector exportador de una economía colonial. La costa del Ecuador: 1760-1830*, Quito, FLACSO-Sede Ecuador, 1990; María Laviana Cuetos, *Guayaquil en el siglo XVIII. Recursos naturales y desarrollo económico*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, CSIC, 1987; Carlos Marchán Romero, “Economía y sociedad durante el siglo XVIII”, en: *Cultura*, No. 24, Quito, 1986, pp. 55-76; José María Vargas, *Economía política del Ecuador durante la Colonia*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1987.

⁹³ Robson Brines Tyrer, *Historia demográfica y económica de la Audiencia de Quito*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1988.

⁹⁴ Carlos Assadourian, *El sistema de la economía colonial. Mercado interno, regiones y espacio económico*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1982; Carlos Assadourian, *Minería y espacio económico en los Andes, siglos XVI-XX*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1980; Juan Carlos Garavaglia, *Mercado interno y economía colonial*, México D. F., Grijalbo, 1983; entre otros.

historia regional. Gracias a este tipo de propuestas de análisis regional, y puesto que a partir del siglo XIX se diferenciaron aun más los procesos económicos, tenemos datos sobre producción y comercio para los tres espacios regionales: costa, sierra centro – norte y sierra sur. Son fundamentales, en este sentido, los trabajos de Silvia Palomeque, Leonardo Espinoza y Luchas Achig sobre Cuenca⁹⁵ y su *Hinterland*, los de Yves Saint-Geours para la Sierra centro norte⁹⁶ y los de Carlos Contreras, Willington Paredes y Ronn Pineo para la Costa⁹⁷. Hay que mencionar que aunque la zona del Oriente ecuatoriano –la región amazónica en la actualidad- aunque no estuvo fuertemente vinculado al espacio económico republicano en el siglo XIX ha sido trabajado por Anne Christine Taylor y Esvertit Corbes⁹⁸. En ambos estudios se puede evidenciar el avance de las políticas estatales hacia ese territorio de frontera abierta mediante herramientas económicas y administrativas.

En cuanto a la fiscalidad específicamente el único trabajo que ha tratado este tema es el de Linda Alexander Rodríguez⁹⁹ quien analiza la relación existente entre el Estado, el territorio y la población a través de la exacción de impuestos que llenaron las arcas fiscales estatales. Este es un excelente trabajo ya nos brinda varias series sobre ingresos y egresos y sobre temas importantes como el pago de la deuda, etc., a pesar de ello, al ser un libro cuyo espectro temporal es bastante amplio, el trabajo pone mayor atención en el período de 1895-1925, lo que se entiende por la mayor cantidad de fuentes primarias y secundarias sobre este tema. Además es un análisis, en general, económico ya que aunque explica cada uno de los impuestos lo hace de forma descriptiva y sin entrar en la complejidad que tienen ciertos temas como la contribución indígena o el

⁹⁵ Leonardo Espinoza, Lucas Achig, “Economía y sociedad en el siglo XIX: Sierra Sur”, en: Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva Historia del Ecuador, Vol. 7...*, Op. Cit., pp. 69-89; Silvia Palomeque, *Cuenca en el siglo XIX. La Articulación de una Región*, Quito, FLACSO–Sede Ecuador, Abya-Yala, 1990; Silvia Palomeque, “La Sierra Sur (1825-1900)”, en Juan Manguashca (ed.), *Historia y región...*, Op. Cit., pp. 69-142.

⁹⁶ Yves Saint-Geours, “La Sierra Centro y Norte (1830-1925)”, en Juan Manguashca (ed.), *Historia y región...*, Op. Cit., pp. 143-188; Yves Saint-Geours, “Economía y sociedad. La Sierra Centro-Norte (1830-1875)”, en: Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva Historia del Ecuador, Vol. 6...*, Op. Cit., pp. 37-65.

⁹⁷ Carlos Contreras, “Guayaquil y su región en el primer boom cacaotero (1750-1820)”, en Juan Manguashca (ed.), *Historia y región...*, Op. Cit., pp. 189-250; Willington Paredes Ramírez, “Economía y sociedad en la Costa: siglo XIX”, en Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva Historia del Ecuador, Vol. 7...*, Op. Cit., pp. 103-132; Ronn Pineo, “Guayaquil y su región en el segundo boom cacaotero (1870-1925)”, en: Juan Manguashca (ed.), *Historia y región...*, Op. Cit., pp. 251-294.

⁹⁸ Anne Christine Taylor, “El Oriente ecuatoriano en el siglo XIX: ‘el otro litoral’”, en: Juan Manguashca (ed.), *Historia y región...*, Op. Cit., pp. 17-68; Natàlia Esvertit Cobes, *La incipiente provincia. Incorporación del Oriente ecuatoriano al Estado Nacional (1830-1895)*, Barcelona, Ediciones Universitat de Barcelona, publicación electrónica de la tesis doctoral, 2005.

⁹⁹ Linda Alexander Rodríguez, *Las finanzas públicas en el Ecuador (1830-1940)*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1992; Linda Alexander Rodríguez, *Pensamiento fiscal ecuatoriano 1830-1930*, Quito, Banco Central del Ecuador, Corporación Editora Nacional, 1996.

funcionamiento de la aduana. Para completar estos vacíos es necesario referirse a los estudios sobre fiscalidad en otros puntos de América que pueden servir para la comparación y conceptualización de varios de los contenidos de este gran tema¹⁰⁰.

En cuanto a la información que se puede obtener sobre la dinámica comercial del puerto de Guayaquil existen obras que exponen varias series de comercio exterior y de exportación de los principales bienes, así como también de su producción –como es el caso del cacao- aunque cómo pasa con el caso de la fiscalidad, se quedan en la descripción económica de los procesos y poco analizan los impactos del comercio y la economía del puerto en la conformación del Estado¹⁰¹. En este mismo sentido, existen pocos trabajos que se encarguen del análisis de la historia monetaria y de la actividad financiera desarrollada alrededor del puerto de Guayaquil a partir de la segunda mitad del XIX¹⁰².

Quisiéramos poner atención al tema de la tributación indígena y a la relación entre esta porción de la población y el Estado ya que es un factor determinante en la configuración de la fiscalidad decimonónica y de la administración del poder. Existe una numerosa producción bibliográfica sobre el tema¹⁰³, en la que se trata la relación del Estado con la

¹⁰⁰ Algunos ejemplos: M. D. Bordo, R. Cortés-Conde, *Transferring wealth and power from the old to the new World: monetary and fiscal institutions in the 17th through the 19th centuries*, New York, Cambridge University Press, 2001; M. Carmagnani, A. Hernández Chávez, R. Romano (coords.), *Para una Historia de América III, Los nudos*, México D. F., Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1999; Ernest Sánchez Santiró, Luis Jáuregui, Antonio Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el mundo Iberoamericano. Del Antiguo Régimen a las naciones independientes*, México D. F., Instituto Mora-Universidad Autónoma de Morelos, Facultad de Economía-UNAM, 2001; entre muchos otros textos.

¹⁰¹ Guillermo Arosemena Arosemena, *El comercio exterior del Ecuador, Volumen II, Período republicano, 1821-1920*, Guayaquil, edición del autor, s/f.; Enrique Boloña Rodríguez, *Historia y desarrollo del comercio en Guayaquil*. Guayaquil, Edición de la Cámara de Comercio, 1989; Manuel Chiriboga, *Jornaleros y gran propietarios en 135 años de exportación cacaotera ecuatoriana. 1790-1925*, Quito, Ediciones de CPP, 1980; Lois Crawford de Roberts, *El Ecuador en la época cacaotera*. Quito, Ed. Universitaria, 1980; Andrés Guerrero, *Los oligarcas del cacao*, Quito, Ed. El Conejo, 1981.

¹⁰² Luis Alberto Carbó, *Historia monetaria y cambiaria del Ecuador: desde la época colonial*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1978; Guillermo Arosemena Arosemena, *El Banco del Ecuador. Historia de medio siglo: 1868-1918*, Guayaquil, edición del autor, 1989; Julio Estrada Icaza, *Los banqueros del siglo XIX*, Guayaquil, Archivo Histórico del Guayas, 1976.

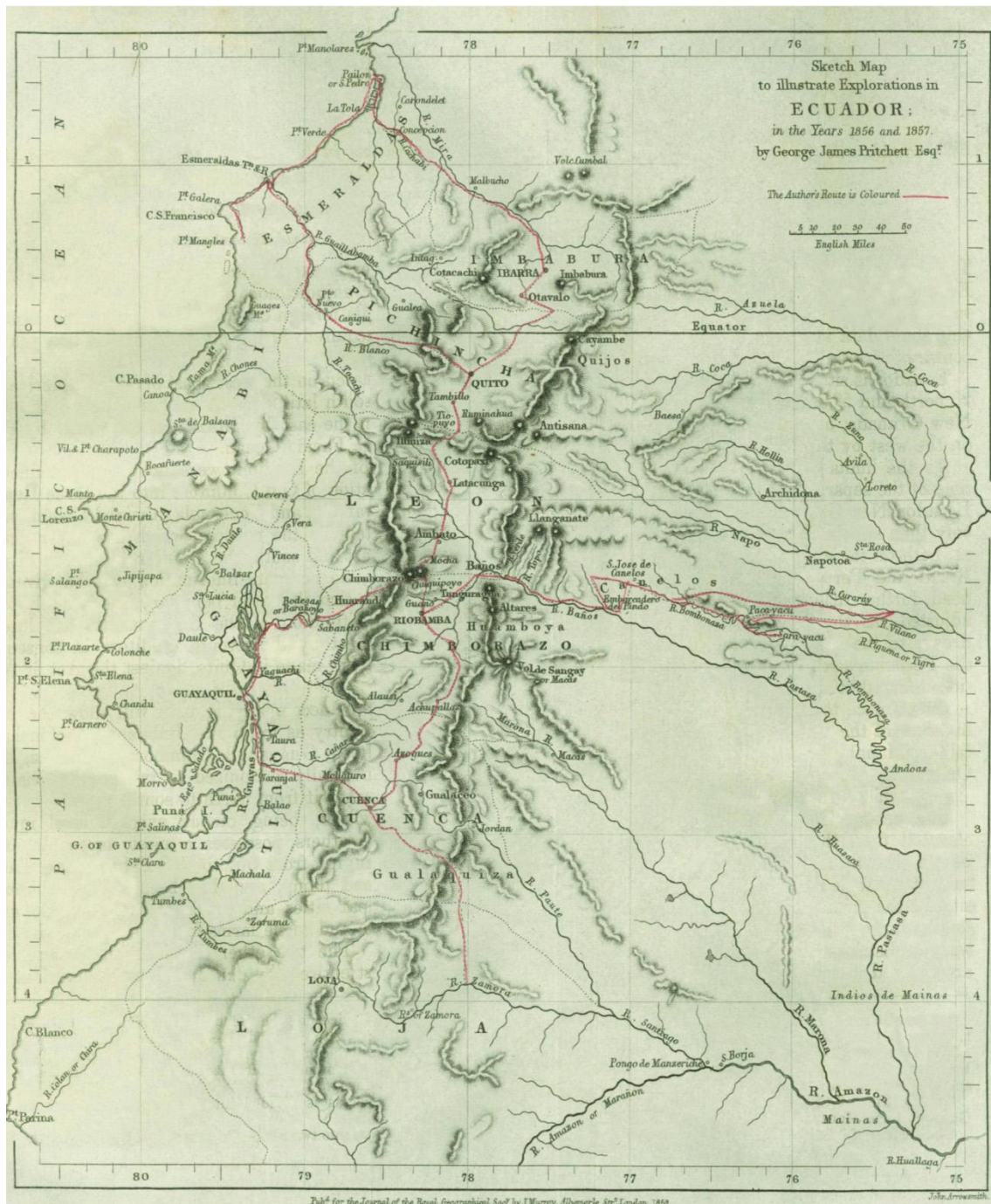
¹⁰³ Oswaldo Albornoz Peralta, *Las luchas indígenas en el Ecuador*, Guayaquil, Ed. Claridad, 1971; Andrés Guerrero, “Una imagen ventrílocua: el discurso liberal de la ‘desgraciada raza indígena’ a fines del siglo XIX”, en: Blanca Muratorio, *Imágenes e imagineros: representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*, Quito, FLACSO-Sede Ecuador, 1994, pp. 197-252; Bonilla Heraclio, *Los Andes en la encrucijada: indios, comunidades y estado en el siglo XIX*, Quito, Ediciones Libri Mundi, FLACSO, 1991; Nicanor Jácome, “La tributación indígena en el Ecuador”, en: *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, III, No. 1, 1974, pp. 49-80; Erin O’Connor, *Gender, Indian, Nation: The Contradictions of Making Ecuador, 1830-1925*, Tucson, University of Arizona Press, 2007; Mark Van Aken, “The lingering Death of Indian Tribute in Ecuador”, en: *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 6, No. 3, 1981, pp. 429-259; Derek Williams, “Popular Liberalism and Indian Servitude: The Making and Unmaking of Ecuador’s Antilandlord State, 1845-1868”, en: *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 83, No. 4, (Nov. 2003), Duke University Press, 2003, pp. 697-733.

población indígena como un vínculo, por un lado, de tensión y, por otro, de pacto y consenso, en la que los ingresos por el impuesto personal permitieron cubrir los altos gastos de guerra en la primera mitad del siglo XIX al ser el segundo ingreso más importante hasta 1857, año en el que se lo elimina. Es necesario tener en cuenta para la comparación los trabajos sobre el mundo andino, en especial el de Tristan Platt y el de Sánchez Albornoz ya que nos permiten señalar las diferencias y similitudes del proceso de eliminación del tributo y de la negociación entre la población indígena y el Estado¹⁰⁴. Como vemos existe bibliografía interesante sobre la historia política, económica y fiscal del Ecuador en el siglo XIX pero es claro notar un vacío en el análisis, propiamente dicho, de la conformación del Estado, como proceso de configuración de relaciones de poder por lo que la presente investigación quiere aportar a llenarlo, no de forma definitiva, pero si a exponer el estudio de la fiscalidad y la administración del poder, tanto desde el centro como en la tensión con las autoridades y organismos locales para caracterizar ese proceso. Sin duda, los resultados de esta investigación llevarán adelante nuevas interrogantes que deben ser tratadas para revisar, reescribir y proponer nuevas visiones sobre la primera etapa de historia republicana del Ecuador.

¹⁰⁴ Tristán Platt, *Estado y ayllu andino: tierra y tributo en el norte de Potosí*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1982; Nicolás Sánchez Albornoz, *Indios y tributos en el Alto Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978.

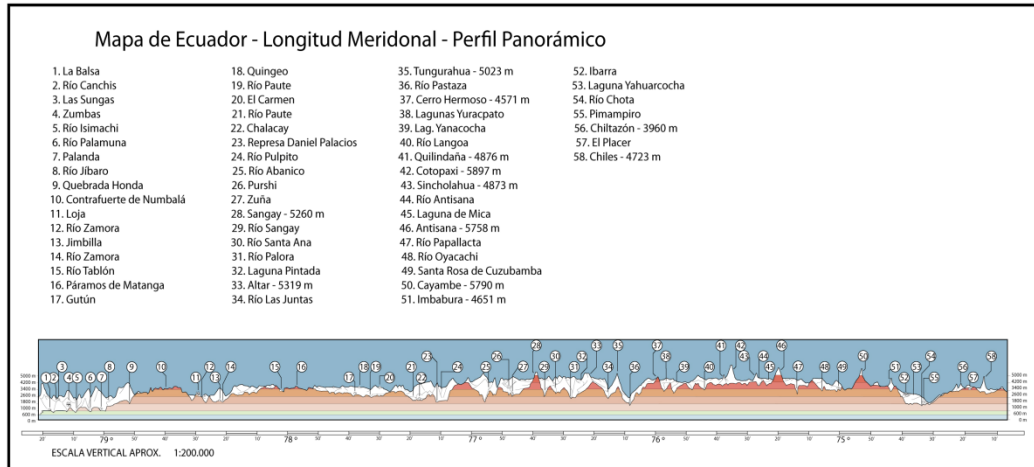
Mapas y cuadros del capítulo 1

Mapa No. 1.1. Territorio del Ecuador. 1856-1857.

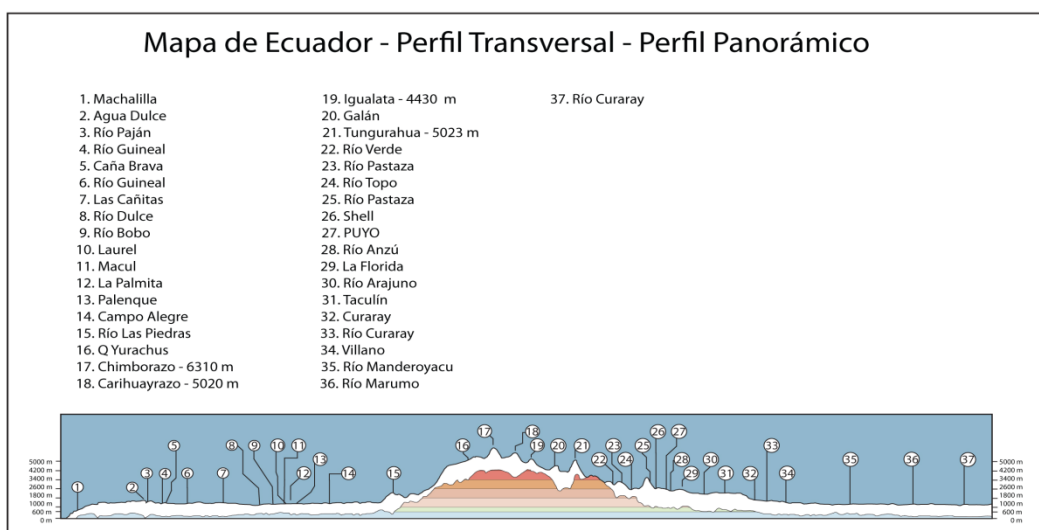


Fuente: David Rumsey Map Collection: www.davidrumsey.com.

Mapa No. 1.2



Mapa No. 1.3



Fuente: Instituto Geográfico Militar del Ecuador.

Mapa No. 1.4. Principales poblaciones y regiones del Ecuador en el siglo XIX



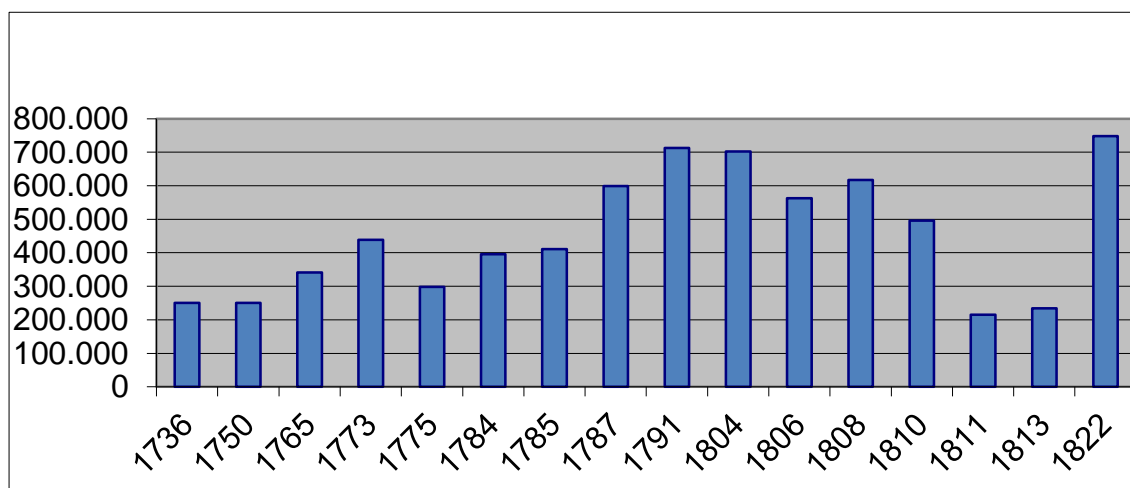
Fuente: Elaborado por la autora en base a la figura 1 de: Federica Morelli, *Territorio o nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 62.

Tabla. No. 1.1. Población aproximada del Ecuador en el siglo XIX y tasas de crecimiento anual

Período	Población aproximada	Tasa de crecimiento anual
1780	450.000	
1810	600.000	1.48
1825	480.000	-1.74
1840	650.000	2.36
1860	750.000	0.76

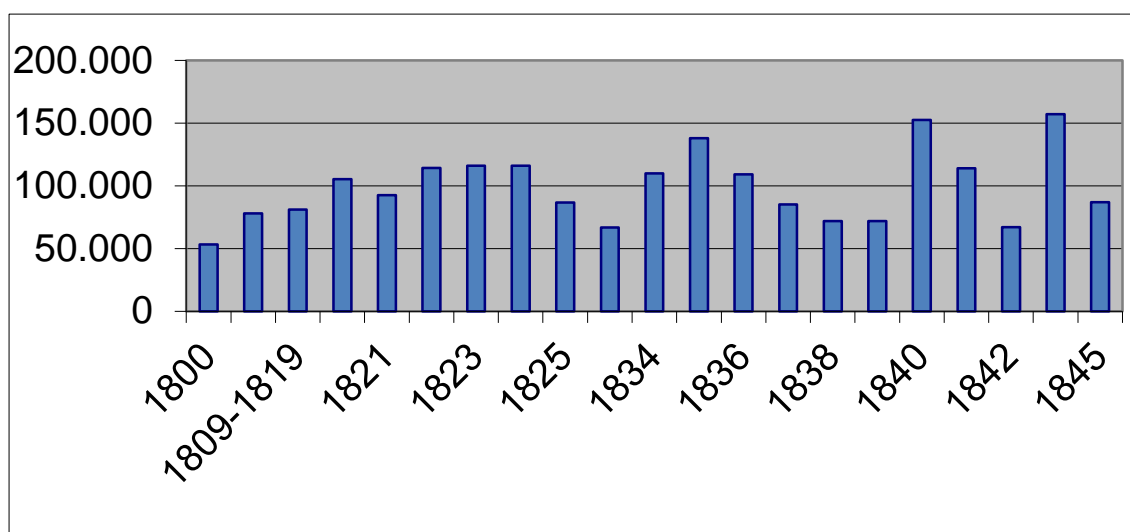
Fuente: Nick Mills, Gonzalo Ortiz, “Economía y sociedad en el Ecuador poscolonial, 1759-1859”, en: *Cultura*, vol. II, No. 6, Quito, Banco Central del Ecuador, 1980.

Gráfico No. 1.1. Evolución de las exportaciones de Guayaquil, 1727-1822 en pesos
(Calculado según el cobro del almojarifazgo que constituyó el 2.5% sobre el valor del bien exportado.)



Fuente: Carlos Contreras, *El sector exportador de una economía colonial. La costa del Ecuador: 1760-1830*, Quito, FLACSO, Abya-Yala, 1990, p. 135.

Gráfico No.1.2. Exportaciones anuales de cacao (en quintales de 100 libras)



Fuente: Manuel Chiriboga, *Jornaleros y gran propietarios en 135 años de exportación cacaotera*, Quito, Consejo Provincial de Pichincha, 1980, citado en: Silvia Vega Ugalde, *Ecuador: Crisis políticas y Estado en los inicios de la república*, Quito, FLACSO, Abya-Yala, 1991, p. 27.

2. Breves rasgos de la organización de la Hacienda en la Audiencia de Quito y en el Distrito del Sur grancolombiano

La separación de las colonias americanas con su metrópoli debería suponer una serie de cambios administrativos y de control del espacio económico de las nuevas repúblicas en proceso de conformación, de manera especial en lo que respecta a la recaudación de impuestos. Las formas y mecanismos que la Hacienda y el Tesoro adaptan en momentos de ruptura, a través del mantenimiento o la implementación de un sistema fiscal, son parte de los procesos constitutivos del Estado, pues configuran la base esencial de su sostenimiento.

La coyuntura de las últimas décadas del siglo XVIII y las primeras del XIX, la crisis económica y política del Imperio español¹⁰⁵ y el proceso de deslegitimación del poder peninsular por el crecimiento de poder de las élites locales provocó una cruenta guerra civil que mantuvo bajo mucha presión a los contribuyentes y que agotó el Erario, aun colonial. Aunque las propuestas fiscales de la Constitución de 1812 resultaban innovadoras no pudieron ser puestas en marcha por el estado ruinoso de los ingresos del erario y por los inmensos gastos que debían hacerse para sostener las campañas militares. Los proyectos republicanos, como el de Bolívar, tuvieron como prioridad la solución de esos conflictos bélicos y aunque propusieron transformaciones profundas en la tributación, no fueron operativas por la necesidad inmediata de recursos y por la dificultad de remover estructuras tradicionales de más de tres siglos. La prioridad fue ganar las batallas, y para ello las formas de recaudación debían mantenerse y mejorarse a través de préstamos y donaciones de particulares; práctica que tampoco resultaba novedosa. La Real Hacienda había establecido una relación de demanda con sus súbditos a través de la tributación y ellos a su vez mantuvieron esas relaciones, que implicaban ventajas o desventajas de acuerdo al posicionamiento social de cada uno. Con la fundación y organización de los Estados, la administración tributaria sufrió un proceso muy lento de mutación en el que la relación entre la Hacienda, ahora pública, y los miembros de una república, ahora “ciudadanos y no ciudadanos”, se estableció con

¹⁰⁵ Sobre la crisis del Imperio español ver: Carlos Marichal, *La bancarrota del virreinato: Nueva España y las finanzas del imperio español 1780-1810*, México D. F., El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1999; Josep Fontana, *La quiebra de la monarquía absoluta 1814-1820*, Barcelona, Ariel, 1987; Jorge I. Domínguez, *Insurrección o lealtad: la desintegración del Imperio Español en América*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1985.

rasgos muy similares a los coloniales y bajo coyunturas de inestabilidad política y económica que ralentizaron los cambios estructurales. Si bien la transformación en pasar de depender del poder de la Corona al poder del Estado parece abrupta, en lo que respecta a las formaciones políticas, en el tránsito que dieron las sociedades, y con ella la Hacienda y sus funcionarios, para formar parte de un entramado de organizaciones mediadas, en la mayoría de los casos, por los mismos grupos de poder coloniales ahora despojados de la lealtad al Rey y en proceso de mutación y conformación de una legitimidad civil basada en la construcción de un cuerpo de leyes y bajo el mando de una figura política, son más frecuentes las continuidades que las innovaciones, entendiendo que, como apunta Carmagnani, “todo lo nuevo no es totalmente nuevo sino que se apoya en una tradición fiscal”¹⁰⁶.

Dadas aquellas continuidades es necesario entender, a grandes rasgos, el funcionamiento y estado de la Real Hacienda y de las relaciones establecidas entre los distintos grupos sociales y la Corona por medio de la fiscalidad sobre todo a partir de las reformas promovidas por los Borbones a finales del siglo XVIII y sus impactos y consecuencias para los territorios coloniales, en general, y para la Real Audiencia de Quito, en particular. También es necesario exponer las formas de administración de la Hacienda durante la gran Colombia puesto que en este período se sentaron las bases de la organización de los entramados fiscales del Estado del Ecuador.

2.1. Administración de la Real Hacienda en la Audiencia de Quito en la época borbónica

La Real audiencia de Quito fue creada como una audiencia menor subordinada a al virreinato del Perú. En 1739, fue puesta bajo el control del reinstalado virreinato de Nueva Granada (con cabeza en Bogotá), instituido en 1717, como parte del conjunto de reformas jurisdiccionales, administrativas y económicas llevadas a cabo por el nuevo mando de la dinastía de los Borbones en la península¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Marcelo Carmagnani, “Las experiencias regionales de reforma fiscal: un comentario”, en: Ernest Sánchez Santiró, Luis Jaúregui, Antonio Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el mundo Iberoamericano. Del Antiguo Régimen a las naciones independientes*, México D. F., Instituto Mora-Universidad Autónoma de Morelos, Facultad de Economía-UNAM, 2001, Pág. 382.

¹⁰⁷ Existe una bibliografía vasta sobre la administración borbónica en las colonias, entre ellas: Horst Pietschmann, *Las Reformas Borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España: un estudio político administrativo*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1996; John R. Fisher, *Bourbon Peru 1750-1824*, Liverpool, Liverpool University Press, 2003; Ernest Sánchez Santiró, Luis Jaúregui, Antonio Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el mundo Iberoamericano. Del Antiguo Régimen a las naciones independientes*, México D. F., Instituto Mora-Universidad Autónoma de Morelos, Facultad de Economía-

El carácter periférico de la Audiencia de Quito le había brindado una relativa autonomía en su administración durante la etapa peruana; ese carácter resultó afectado con estas nuevas propuestas, ya que marcaron un ambiente de contradicción entre las autoridades virreinales y las locales. La nueva gestión buscaba restablecer el control de la población indígena y de los recursos por medio de la instalación de nuevas unidades administrativas como Superintendencias, Intendencias y Regencias. Se quería así, dejar de lado la mediación de autoridades locales que habían ganado mucho poder y que servían como instrumentos de intervención directa¹⁰⁸. Los proyectos más radicales para llevar a cabo las reformas fiscales ocurrieron a partir de la segunda mitad del XVIII, época en que se emprendió el ajuste de las rentas y la administración directa de los estancos de tabacos, pólvora, naipes, aguardiente de caña, y de las alcabalas, entre otros impuestos.

Aunque la instalación de la Superintendencia y las Intendencias en el virreinato de Nueva Granada fue medianamente exitosa y presentó muchas particularidades en la audiencia de Quito, ésta tuvo repercusiones importantes en la reorganización de la administración colonial, ya que generó un nuevo panorama en las relaciones de poder de los funcionarios coloniales, como fue el caso del reemplazo de los corregidores por intendentes o subdelegados y de la modificación de sus funciones¹⁰⁹.

El sistema de recaudación a través de corregidores había sido fuertemente criticado por su ineficiencia. Una de las causas de este problema era que el corregidor debía cumplir múltiples funciones por su carácter de autoridad civil, judicial, policial y además, recolectar las rentas en su jurisdicción. Eso provocaba que se ausentase en los períodos de recaudación de la cabecera del corregimiento y que descuidara sus funciones meramente políticas o judiciales. Como en muchas circunstancias las rentas de los tributos no daban grandes frutos, con el fin de aumentar sus ganancias personales y familiares, el corregidor aprovechó la movilidad de su cargo para insertarse en

UNAM, 2001; Josep M. Delgado Ribas, *Dinámicas imperiales (1650-1796). España, América y Europa en el cambio institucional del sistema colonial español*, Barcelona, Bellaterra, 2007; Ignacio del Río, *La aplicación regional de las reformas borbónicas en Nueva España: Sonora y Sinaloa, 1768-1787*, México D. F., Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 1995.

¹⁰⁸ Rosemarie Terán Najas, *Los proyectos del Imperio borbónico en la Real Audiencia*, Quito, TEHIS, Abay-Yala, 1988, p. 10.

¹⁰⁹ Rosemarie Terán Najas, *Los proyectos...*, Op. Cit., p. 10. Federica Morelli, *Territorio o nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p.29.

actividades comerciales, a través de los repartos obligatorios de mercancías¹¹⁰. Por tanto, los beneficios que poseer el cargo de corregidor traía, tenían que ver tanto con la posibilidad de aumentar los ingresos personales y familiares, como por la posición ventajosa que ocupaba en la sociedad al ser depositario de la capacidad de administrar el gobierno, la justicia y la fiscalidad.

La disminución de funciones del poder local comenzó en la Audiencia de Quito con la eliminación de los corregimientos de Guayaquil y Cuenca en 1764 y 1771 respectivamente y su constitución como gobernaciones y llegó a su culmen con la eliminación del de Quito en 1781¹¹¹. Esta medida hizo que los corregidores fuesen despojados de su capacidad de recaudación y reemplazados en esa misión por administradores de rentas, debilitando así su poder. Los nuevos administradores de tributo y de las nuevas rentas estancadas, debían rendir sus responsabilidades fiscales a un contador que luego las remitía a un tribunal de cuentas.

La Tabla 2.1, al final del capítulo, nos permite observar la división jurisdiccional de la Audiencia de Quito en 1790. Este año sirve muy bien para mostrar con claridad el alcance de la reorganización de las reformas, antes de las nuevas transformaciones que estudiaremos más adelante. La Audiencia contaba con cuatro gobernaciones en las tres principales villas del territorio: Quito, Cuenca y Guayaquil, aunque solo las dos primeras llegaron a tener carácter de intendencias y una menor en el territorio austral de Jaén y Maynas. En las cabeceras de partido, villas y asentos, contamos seis corregimientos y dos tenencias de gobernación. Cada uno de los asentos y villas, tenía bajo su jurisdicción un número de pueblos que incluían tenientes pedáneos, alcaldes y gobernadores de indios para el control de las localidades más dispersas y pequeñas¹¹². Con las reformas se establecieron, en los corregimientos, administraciones para la recaudación de las rentas, tanto las ya existentes como las de reciente creación: tributos, alcabalas, tabacos, naipes y aguardientes. En algunos asentos pequeños se estableció una sola oficina para la administración de todas las rentas. Como vemos, el empleo de corregidor fue reemplazado por el de gobernador solamente en las cabeceras de partido más importantes de la Audiencia; la Superintendencia como tal, fue establecida como una oficina independiente sólo en Quito, con la asimilación de las funciones de

¹¹⁰ Sobre el tema en el virreinato del Perú ver: Alfredo Moreno Cebrián, *El Corregidor de indios y la economía peruana del siglo XVIII: los repartos forzosos de mercancías*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto G. Fernández de Oviedo, 1977.

¹¹¹ Rosemarie Terán Najas, *Los proyectos del Imperio borbónico en la Real Audiencia*, Quito, TEHIS, Abya-Yala, 1988, p. 72.

¹¹² La administración de las poblaciones indígenas será tratado en el capítulo 7.

superintendente del mismo presidente de la Audiencia y conformado por funcionarios ya empleados en otras instancias de la administración. En los asientos menores la recaudación se llevó a cabo mediante las oficinas de administración de rentas, las mismas que eran fiscalizadas por Direcciones generales de rentas y por el tribunal de cuentas domiciliadas en Quito. En las tres principales villas y gobernaciones de la Audiencia siguieron funcionando con regularidad las Cajas Reales, con un promedio de cinco funcionarios en cada una: un contador mayor y cuatro oficiales de distinta jerarquía. El número de empleados en las administraciones varió dependiendo de la actividad económica del lugar en el que estaba establecida, por ejemplo, en la gobernación de Guayaquil, el número de funcionarios en la administración de alcabalas y aduana real era mayor que en cualquier otra gobernación o corregimiento, obviamente por ser sede del puerto principal (28 personas contando el resguardo). La administración de tributos fue la que menos funcionarios registró: la media corresponde a dos funcionarios por oficina (un administrador y un escribano), aunque existen excepciones claras en lugares donde la densidad de la población indígena era mayor, como es el caso del corregimiento de Otavalo en donde se anotan cinco empleados. Esta característica también indica que la recolección de los tributos seguía controlada por las autoridades locales, sobre todo las indígenas, quienes poseían el conocimiento y la capacidad de mediación entre los pueblos indios y la administración real.

Es necesario resaltar la existencia de cabildos en las villas y pueblos. Como corporaciones que se encargaron de administrar los asuntos cotidianos y locales, tuvieron un peso importantísimo en la mediación entre el gobierno Real y los intereses de los grupos de poder local¹¹³. Estuvieron compuestos por varios alcaldes, de distintas jerarquías, un alférez real, un alguacil mayor (representación militar y policial del poder municipal), un fiel ejecutor, quien se encargaba de regular los abastos de la villa y varios procuradores y escribanos. Los alcaldes no recibían sueldo, ya que su cargo era honorífico, pero era bien recompensado por el poder que incluía. Los otros miembros recibían, en su mayoría, resarcimientos o aranceles por su quehacer y cuando eran remunerados, se lo hacía directamente de la renta de propios y no de las cajas reales. En la Tabla 2.1, podemos ver la cantidad de miembros de los cabildos y ello nos puede dar una idea del nivel de autonomía que ejercían en una localidad. A *grosso modo* contamos 124 individuos cumpliendo las funciones de los cabildos para 1790.

¹¹³ Profundizaremos el análisis sobre este tema en el capítulo 6.

A continuación, la Tabla 2.2 nos muestra el número de funcionarios existentes en la Audiencia en 1790. Hemos tomado en cuenta para la elaboración del cuadro, a todos aquellos empleados civiles que ganan un sueldo proveniente de las Cajas Reales y por tal tendrían una dependencia relativamente directa con el gobierno real.

Vemos que el mayor número de empleados corresponde a las actividades fiscales y en menor medida al de gobierno y justicia. Es importante decir que en la administración colonial las funciones antes mencionadas estaban muy ligadas, en especial, la cercanía entre la administración política y la de justicia por lo que este bajo número se podría justificar en esa razón. Por otro lado, este hecho puede ser explicado por la existencia de muchos individuos y organismos que ejercieron este tipo de funciones, pero sin ser directamente retribuidos por las cajas reales, lo que nos muestra su nivel de independencia, relaciones e influencia en la sociedad. Es el caso de las autoridades de mediación entre la república de indios y la república de blancos, por ejemplo, el del protector de naturales a quien los indios pagaban directamente por sus pedimentos, cartas cuentas y demás diligencias¹¹⁴. Otro punto importante de la administración del poder fue el reclutamiento y movilización de las fuerzas de guerra. Para el año en cuestión, éstas constan de 5.970 hombres, lo que nos da una idea de su capacidad en relación con la cantidad de servidores civiles (492 individuos) contando a todos, reciban o no un sueldo (ver Tabla 2.1).

Este nuevo sistema de administradores duró poco en la Audiencia, pues se planteó que se devolviera la recaudación a la antigua autoridad, proyecto que fue bien visto y puesto en marcha por el virrey neogranadino con el fin de eliminar los gastos por las partidas destinadas a este fin¹¹⁵. Un factor primordial para el fracaso de este sistema fue la crítica situación de las rentas. Siguiendo las cifras que nos brinda el trabajo de TePaske y Klein¹¹⁶, y tomándolas solo como referencia para la comparación¹¹⁷, vemos que bajo esta modalidad el gasto había sido mayor que con el retorno al antiguo sistema, en 1790 se registra un egreso por sueldos civiles y de hacienda de 163.099 pesos (Ver Tabla 2.1)

¹¹⁴ Sobre este tema: Diana Bonnet, *El protector de Naturales en la Audiencia de Quito, siglos XVII y XVIII*, Quito, FLACSO, 1992. Profundizaremos el tema en el capítulo 7.

¹¹⁵ Rosemarie Terán Najas, *Los proyectos del Imperio borbónico en la Real Audiencia*, Quito, TEHIS, Abya-Yala, 1988, p. 86.

¹¹⁶ John J. TePaske, Herbert S. Klein, *The Royal Treasures of Spanish Empire in America*, Durham, Duke University Press, 1982.

¹¹⁷ Las cifras son problemáticas porque brindan totales de los rubros pero, como no están discriminadas, no podemos incluir otros gastos que se encuentran en otros ramos relacionados con pagos por concepto de recaudación, por ejemplo, el de los tributos y de otras rentas.

mientras que en 1803 el gasto por estos rubros en las tres cajas reales fue de 70.715 pesos.

La reducción con el regreso al viejo sistema tiene que ver con una disminución obvia del número de funcionarios. En la Tabla 2.3 se puede ejemplificar este hecho. Hemos escogido al corregimiento de Riobamba para mostrar a niveles más locales la transformación, porque si tomáramos una de las gobernaciones –Quito por ejemplo- los números se confundirían con la creación de nuevos organismos como el de la Administración de temporalidades, etc. De igual forma una comparación general de las oficinas y funcionarios, es difícil ya que en 1803 el gobierno de Guayaquil pasó a depender del virreinato de Lima.

Por el exceso en los gastos y por intereses políticos, el virreinato de Santa Fe absorbió la Real Hacienda e Intendencias de Quito y Cuenca con el objeto de controlar el cobro y administración de sus ramos en especial el de tributos. Ante el fracaso del plan de la creación de Intendencias, el poder volvió a centralizarse en el virrey y los gobiernos locales y, con ellos, las unidades menores se restablecieron en un marco de reducción de gastos administrativos, austeridad y priorización de los asuntos militares.

La creación de la Junta Superior de Real Hacienda en 1797, en Santa Fe de Bogotá, consolidó el control de la administración de rentas de la Audiencia en manos del virrey, limitando las decisiones de la Junta de Real Hacienda de Quito, conformada por el regente, el fiscal de la Audiencia, el Contador Mayor y el Tesorero Oficial Real¹¹⁸. Con esta medida, el poder monárquico delegó a esta Junta solo el gobierno de los asuntos hacendísticos de la provincia de Quito. De esta forma se desestructuró administrativamente la Audiencia, ya que Cuenca y Guayaquil, quedaron bajo la gestión directa de las capitales virreinales que, entre otras facultades, tenían el poder de elegir las autoridades de recaudación.

En cuanto a la procedencia, elección y gestión de los funcionarios coloniales es importante recalcar que la implantación de las administraciones españolas en el territorio americano suscitó mutaciones propias de la distancia de la autoridad real y de la formación de corporaciones en la localidad y de su campo de acción. La mayoría de los funcionarios en la Audiencia cumplían trayectorias largas en sus carreras profesionales. Ocupaban varios puestos por sus méritos en la administración y en muchas ocasiones por méritos militares sin olvidar la influencia de las redes familiares

¹¹⁸ Rosemarie Terán Najas, *Los proyectos del Imperio borbónico en la Real Audiencia*, Quito, TEHIS, Abya-Yala, 1988, pp. 92-93.

en la elección de autoridades¹¹⁹. En el siglo antedicho, el campo de influencia de los notables residentes en la administración local fue mayor y se consolidó con la posibilidad de la venta de oficios¹²⁰. Esto habría propiciado a que existieran pugnas entre, por ejemplo, los miembros del Cabildo, elegidos en la localidad y los funcionarios de las administraciones reales designados por el virrey. Para poder ejercer su cargo, por ejemplo los gobernadores, debían afianzar su residencia con la presentación de fiadores que serían responsables económicamente de su gestión. Así, debía presentar a su llegada los nombres de dos o tres personas de la localidad, generalmente miembros del Cabildo. Las tensiones entre los fiadores y los funcionarios aumentaban cuando estos debía dejar el cargo

y entonces era muy frecuente que los fiadores, al comenzarse a practicar las diligencias previas al respectivo juicio de residencia se excusaban por cualquier motivo, y alegando cualquier causa, de responder con su capital de las culpas de otro; o se convertían, de amigos y colaboradores, en enemigos y obstruccionadores; de pseudo-víctimas, en auténticos verdugos, indicando a los jueces de residencia los sitios donde podían hallar bienes embargables o las personas que debían al residenciado sumas de dinero, para que fuesen interceptadas¹²¹.

Estos vínculos de los funcionarios con la sociedad local generados a través de las fianzas servirían en algunos casos para estrechar relaciones sociales pero también para intensificar rivalidades.

Analizar cómo las reformas peninsulares del XVIII fueron puestas en marcha en el territorio de la Audiencia, nos da una primera idea de las intenciones centralizadoras tendientes a especializar la administración, sobre todo a nivel fiscal, y a aminorar el poder de ciertas autoridades (como, por ejemplo, los corregidores) por medio de la creación de oficinas que tuvieran alcances locales. Por otro lado, nos deja ver las

¹¹⁹ Según Abel Romeo Castillo, la gobernación de Guayaquil fue ocupada por Ramón García de León Pizarro quién sirvió como sargento mayor del Batallón de milicias disciplinadas de blancos de la plaza mayor de Cartagena desde 1773 a 1777. Luego de ser gobernador interino de Río Hacha y de Mainas pasó a la gobernación de Guayaquil en 1778 auspiciado por su hermano, José García de León Pizarro, quien era en ese momento presidente de la Real Audiencia de Quito (Abel Romeo Castillo, *Los gobernadores de Guayaquil del siglo XVIII*, Guayaquil, Publicaciones del Archivo Histórico del Guayas, 1978, pp. 197-199). El sucesor de García de León Pizarro fue José de Aguirre Irisarri, quien había sido Comandante general de todas las fuerzas navales destinadas en Cartagena de Indias y también ministro de Real Hacienda y tesorero de la misma plaza. (*Ibidem*, pp. 261-262).

¹²⁰ Un estudio muy extenso sobre las formas de organización de los empleos reales, su acceso y su funcionamiento en las Indias, incluida la de venta de oficios se puede encontrar en: José M. Mariluz Urquijo, *El agente de la administración pública en Indias*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Instituto de investigaciones de Historia del Derecho, 1998.

¹²¹ Abel Romeo Castillo, *Los gobernadores de Guayaquil del siglo XVIII*, Guayaquil, Publicaciones del Archivo Histórico del Guayas, 1978, pp. 294.

tensiones y dificultades de la instalación de este nuevo sistema, causados por dos principales razones: la crisis económica que sufría la Audiencia¹²² que arruinó las arcas fiscales e hizo que estas no pudieran sostener los gastos administrativos que la reforma provocó y por otro las contradicciones con los poderes internos y externos. Con el establecimiento de administraciones locales de rentas, se cuestionaron los poderes tradicionales en dichas localidades, ya que como estas oficinas eran directamente controladas por la Junta de Hacienda de Quito y no por el virreinato, se generaron espacios de relativa autonomía con respecto a Bogotá: esta es otra razón por la que las reformas no se sostuvieron y se reinstaló el sistema anterior.

En cuanto a la recaudación de impuestos hemos analizado las cifras propuestas por TePaske¹²³ para tener una idea general de las entradas de cada Caja Real de la Audiencia y hemos escogido un período comprendido entre 1795 a 1812 para aproximarnos funcionamiento fiscal en los últimos años de la colonia. Los porcentajes que presentaremos han sido calculados excluyendo de los montos totales de cada año, las existencias, las entradas por remisiones de otras cajas y las deudas pendientes hacia cada Caja. Así podemos utilizar cantidades referenciales de los ingresos para mostrar, de manera más clara, el movimiento de las rentas. De igual manera se procedió con los egresos. No entraremos en detalle del funcionamiento de cada uno de los impuestos porque eso será materia de los posteriores capítulos. En la Caja Real de Quito, el ingreso más importante fue el tributo indígena que fue, además, el más relevante en las rentas de la Audiencia, en general. Desde 1795 a 1812, representó un promedio de 35% de los ingresos de esa Caja. Le sigue el ramo de aguardientes, con el 9.5% de las rentas en promedio en el período. El arrendamiento de los bienes de temporalidades corresponden a un 9.2% de lo recaudado. Las alcabalas son menos representativas con un promedio de 5.6% del total. Los ingresos por tabaco son poco importantes en la comparación y fluctúan en distintos años, seguramente por la dificultad de regular el estanco. Igual situación ocurre con los diezmos. Se puede ver que en algunos años la recaudación de las rentas se encuentran arrendadas sobre todo en cuanto a recolección de aguardiente, tabaco y diezmos. Las entradas producidas por la venta de oficios es más importante en 1795 (5% del total) pero va perdiendo importancia a lo largo del

¹²² La crisis minera de Potosí y con ella la desarticulación del espacio peruano, como eje vertebrador de las economías no mineras, tuvo como resultado un estancamiento económico, ya que la Audiencia basaba su economía en la producción textil de la Sierra. La situación en la Costa era distinta, ya que el puerto de Guayaquil experimentaba un auge por la exportación de cacao y quinina.

¹²³ John J. TePaske, Herbert S. Klein, *The Royal Treasures of Spanish Empire in America*, Durham, Duke University Press, 1982. Datos de las Cajas Reales de Quito, Cuenca y Guayaquil.

período (en 1812 corresponde al 0.1% del total recaudado). Por ser Quito el centro administrativo de la Audiencia, este ramo es más copioso en esta Caja que en las otras dos. Hubo una gran diversificación de las imposiciones que no tienen tanta presencia en el total pero que indican los controles fiscales adicionales que existían, entre estos: arrendamiento de covachas y tiendas, azogue, composiciones de tierras, consignaciones de empleados, media anata, gallos, papel sellado. También existieron en los ingresos donativos y para 1813 se encuentran préstamos patrióticos y donativos voluntarios de guerra. Es importante señalar el ingreso de las remisiones de otras tesorerías. Las Cajas de Guayaquil y Cuenca giran cantidades significativas a la Caja de Quito al igual que la de Quito envía remesas a otras dos. Esto nos deja ver la importancia de la circulación de los valores entre las tesorerías de la Audiencia y que por supuesto se extiende a las de otros lugares del virreinato a través de los situados y que revela la lógica económica de transferencia de fondos generalmente para propósitos militares o de defensa¹²⁴. Siguiendo este tema podemos pasar a los egresos. Las Cajas de la Audiencia remitieron situados constantemente; en 1795, la Caja de Quito remite a Cartagena 86.702 pesos, el 18.6% de los gastos de ese año. En 1799, se hace una remisión a Popayán por 104.102 pesos, el 21% de los egresos totales. Los gastos en salarios de gobierno y Hacienda ascienden a un promedio de 13.85% hasta 1789 pero decaen con la entrada del siglo XIX al 7% de los egresos totales. Los gastos militares no son muy considerables hasta el año de 1812 en el que se destina el 47% del total para ello junto con la inversión más alta en el período para sueldos militares. Podemos ver que en estos años se iniciaba ya la continua remisión de fondos de esta región para las campañas militares que caracterizaría las primeras décadas del siglo XIX.

En la Caja de Cuenca, el tributo indígena también fue el ramo más destacado. Entre 1795 y 1803 representó un promedio de 41.1% de las entradas generales. Las alcabalas y los aguardientes fueron rentas menos importantes en el territorio. En cuanto a los gastos, las remisiones a la Caja de Quito fueron los más relevantes: en promedio en el periodo antes mencionado el 51% del total. Significativos, pero en menor escala resultan los gastos en funcionarios de gobierno y Hacienda con el 12%.

En la Caja de Guayaquil la situación era distinta. En 1795, el ingreso más notorio corresponde a las imposiciones sobre el comercio y el movimiento de productos entre

¹²⁴ Sobre este complejo tema ver: Carlos Marichal, Johanna Von Grafenstein (coords.), *El secreto del Imperio español: los situados coloniales en el siglo XVIII*, México D. F., El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2012.

puertos: las alcabalas –con 16.3% de representación en el total- y por el almojarifazgo de entrada con el 10.1%. Este último fue suprimido en 1783 y su recaudación se refundió en los aranceles con el nombre de Real Aduana. En 1799, los datos corresponden a este rubro y han aumentado considerablemente, al representar el 21% de las entradas de ese año. En 1804, los datos ilustran una expansión importante del ingreso por aranceles de aduana ya que se recaudaron 115.962 pesos, el 26.3% del total. En los datos se pueden comenzar a ver las transformaciones radicales que va a sufrir el puerto por el apogeo de la exportación del cacao y las disposiciones fiscales y comerciales de los Borbones. Como vimos en el Capítulo 1, el auge y evolución del puerto de Guayaquil generará la atracción de capitales y personas a la zona que emprenderá un proceso de crecimiento digno de destacar y que jugará un rol protagónico en la formación del Estado ecuatoriano. En cuanto a los gastos, además de las remisiones hechas a otras Cajas como la de Quito, el egreso por sueldos militares es importante y ocupa un promedio de 23.1% de los gastos totales entre los años de 1795 y 1804.

Dejando a un lado las transformaciones administrativas en la organización de la Hacienda y las rentas, una de las más decidoras consecuencias de las Reformas Borbónicas se gestó en la región costera, en Guayaquil, con la apertura del comercio en 1778. La dinamización que sufrió el principal puerto de la Audiencia cambió el panorama de la economía del territorio, desplazó el centro económico y de crecimiento demográfico hacia la Costa, mientras que el centro administrativo siguió en Quito tambaleándose por la crisis en que vivía. En términos generales existió un incremento en las entradas de las cajas de Quito, Guayaquil y Cuenca que promediaban 5.4, 3.8 y 4.7 % de crecimiento anual en ingresos durante el período de 1774 a 1804¹²⁵.

La aplicación de las reformas borbónicas en la Audiencia de Quito marcó una pauta en la organización fiscal del territorio. El intento de centralizar la fiscalidad a través del establecimiento de estancos y administraciones de impuestos encabezadas por funcionarios reales y no por arriendo o por la agrupación de funciones en una sola autoridad, como en el caso de los corregidores, pondría en juego una serie de negociaciones entre las élites locales y la administración real. Los grandes gastos que la ejecución de las reformas, sobre todo en la creación de oficinas, y las presiones internas producto de las negociaciones antedichas, hicieron que las reformas se hicieran a

¹²⁵ Andrien Keneth, *The Kingdom of Quito, 1690-1830: The State and Regional Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

medias. Sin embargo, estas formas de organización fiscal quedarían presentes, como veremos más adelante, en la lógicas con las que los gobiernos republicanos, y con ellos sus funcionarios, establecieron las estructuras del manejo de la Hacienda estatal.

2.2. La administración colonial en duda. 1809-1811 y 1820-1822

La administración no tendrá mayores cambios hasta que el poder de la Corona comience a sentir sus primeros resquebrajamiento. En los distintos momentos de desestabilización del poder real (1809-1811) y posteriormente en su definitiva desvinculación con la metrópoli (1820, 1822) los funcionarios de la Audiencia de Quito se enfrentaron a un desorden administrativo generado por los distintos movimientos localistas. Al formarse la Junta de Quito en 1809¹²⁶, quienes ocupaban los altos cargos de administración de la Audiencia, como presidente, oidores, etc., cesaron en sus labores y fueron reemplazados por los miembros del grupo de notables quiteños que llevaban adelante la revuelta. Se organizó el gobierno de la Junta a través del nombramiento de ministros, secretarios, representantes de los barrios de Quito y miembros de la milicia¹²⁷. Quienes asumirían los nuevos cargos debían jurar la lealtad a la Junta con la advertencia de que quien renunciara a ellos sería “reputado como mal patriota y vasallo y excluido siempre de todo empleo público”¹²⁸. Durante el gobierno de la Junta se redujeron algunos impuestos a la propiedad, se suprimieron los monopolios del tabaco y el aguardiente y se abolieron deudas. Estas medidas eran beneficiosas para los miembros de la Junta –en su mayoría hacendados- y los círculos en lo que hacían parte.

¹²⁶ Para un completo análisis de la organización de Juntas en el territorio de la Audiencia ver: Jaime E. Rodríguez O., *La revolución política durante la época de la independencia. El Reino de Quito. 1808-1822*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2006; Manuel Chust, *1808, la eclosión juntera en el mundo hispano*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2007.

¹²⁷ La Junta se compuso de un presidente, un vocal y un secretario. Se nombraron tres ministros y secretarios de Estado: uno para despacho de negocios extranjeros y de guerra, otro para gracia y justicia y un tercero para Hacienda. Se organizó la milicia con tres batallones de infantería al mando del jefe coronel y para controlarla se designó un auditor de guerra. En cuanto a la administración de justicia se creó un senado con dos salas, una civil y otra criminal con los cargos de gobernador y regente respectivamente, se nombró también a un protector general de indios y a un alguacil mayor.

¹²⁸ Acta de independencia de Quito en: Alejandro Noboa, *Colección de tratados, convenciones, capitulaciones, armisticios y otros actos diplomáticos y políticos celebrados desde la independencia hasta nuestros días, Tomo I*, Guayaquil, Imprenta de A. Noboa, 1901, p. 42.

Aunque el alcance del establecimiento de la Junta de Quito, fue local y esporádico¹²⁹, ya que se volvió al orden Real después de dos meses, ésta tuvo el apoyo de algunos funcionarios en distintos pueblos y villas de la Audiencia. Por tal motivo se sintieron rezagos de ella en el posterior nombramiento y adjudicación de los oficios reales. Algunos cargos fueron conferidos durante el mandato de la Junta mediante providencias de su presidente y fueron reclamados al restablecerse el mandato Real, como fue el caso del corregimiento de Otavalo¹³⁰. Por otro lado, muchos funcionarios fueron suspendidos e incluso desterrados por su participación en la revuelta de Quito¹³¹, mientras que varios oficios fueron otorgados a quienes mostraron lealtad con la Corona¹³². El estado de crisis política y militar en el que estuvo la Audiencia los años sucesivos a 1809, generó también inestabilidad en la administración. Durante este período, la ausencia de funcionarios por abandonar sus cargos fue frecuente, dada la convulsión social producto del levantamiento, sobre todo, por persecuciones políticas que se llevaron a cabo tanto a simpatizantes de las revueltas como a opositores.

Una segunda Junta se conformó en febrero de 1812. En esta reunión se proclamó un “Pacto solemne de Sociedad y Unión entre las provincias que forman el Estado de Quito”. Con él se pretendía la organización de un gobierno autónomo de los virreinos y se establecieron para ello tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Esta Junta también se desintegró porque se crearon facciones entre sus miembros. La llegada de Toribio Montes, para ejercer la presidencia de la Audiencia, junto con apoyo militar bajó los ánimos de los notables quiteños. Montes habría permitido la conciliación entre los miembros de la disuelta Junta y gobernó sin mayores contradicciones.

¹²⁹ La Junta de Quito se disolvió porque no consiguió el apoyo de las demás provincias de la Audiencia y por la acción de tropas realistas en contra de sus miembros. Para ahondar en este tema ver: Guillermo Bustos, Armando Martínez (eds.), *La Independencia en los países andinos. Nuevas perspectivas*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Organización de Estados Iberoamericanos, 2004.

¹³⁰ Don Gaspar Santistevan apeló a la devolución de su oficio ya que le fue privado por providencia del Presidente de la Junta de gobierno de Quito y otorgado a don Rafael Maldonado. (Archivo Nacional de Historia-Quito, en adelante ANHQ, Oficios, Caja 116, Exp. 2, F. 17).

¹³¹ El agente fiscal de lo civil de la Real Audiencia en Cuenca fue suspendido y desterrado por el Presidente Montes en 1815 y reemplazado por el doctor don Diego Fernández de Córdova (ANHQ, Oficios, Caja 117, Exp. 24, F. 4). En el mismo sentido, en 1816 el doctor Carlos Sélleri e Idrovo, regidor y fiel ejecutor del Cabildo de Cuenca gestionó la nulidad de la elección de alcaldes de la ciudad por considerar que los elegidos no eran fieles a la causa real (ANHQ, Oficios, Caja 118, Exp. 11, F. 15). En 1820, se nombra al doctor Luis Saá, como agente fiscal del Crimen de Quito, luego de dos años de su propuesta. Su nombramiento fue objetado por esos dos años por el doctor José Trujillo, quién había desempeñado ese cargo por disposición de Toribio Montes. Trujillo quiso retener su cargo e impedir el nombramiento de Saá mediante la acusación de que este había intervenido en la rebelión de Quito y por lo tanto lo acusaba de traidor (ANHQ, Oficios, Caja 121, Exp. 9, F. 240).

¹³² El 8 de noviembre de 1809, el presidente de la Audiencia conde Ruiz de Castilla, reintegrado en su cargo, nombra a oidores y conjuces que habían sido depuestos por la Junta. (ANHQ, Oficios, Caja 115, Exp. 23, F. 9).

La influencia de las transformaciones en el gobierno político y económico de la Constitución de 1812 en la Audiencia de Quito fue muy importante. La presencia de diputados americanos en las Cortes de Cádiz y los debates sobre la eliminación de la mita y del tributo indígena pusieron en discusión el papel del indio en las relaciones fiscales y jurídicas¹³³. Las muy liberales medidas de la abolición del tributo indígena, de encomiendas, libertad de vientres, etc. fueron bosquejadas por un grupo de diputados americanos, entre los que estuvieron el quiteño José Mejía Lequerica y el guayaquileño José Joaquín de Olmedo. El segundo, protagonizó debates acalorados sobre la libertad del indio y su transformación en ciudadano libre. La liberación del indio del tributo y de la mita implicaba la separación de este con la tierra con el fin de que ambos –tierra e indios- entraran a circular en el mercado. Sin embargo, la necesidad de mantener el importante ingreso que representaba la imposición al indígena con el fin de sostener los elevados gastos militares de la época, no dio lugar a la supresión de este impuesto.

Estas mismas intenciones fueron las de Bolívar cuando logró unificar los territorios de los antiguos virreinos y capitanía general de Nueva Granada y Venezuela con la conformación de la gran Colombia.

Otra de las medidas que transformó la forma del gobierno local en las colonias americanas fue la disposición de la erección de cabildos. Este proceso no fue homogéneo en el territorio americano. En el virreinato de Nueva España, la Audiencia de Guatemala y la de Quito tuvieron repercusiones trascendentales en la forma de gobierno de las localidades. No entraremos aquí en mayores detalles puesto que ahondaremos en este tema en el capítulo 6 al hablar del papel de los cabildos y posteriores municipios en la administración de justicia en el Estado ecuatoriano.

En lo que respecta a la administración, se crearon y eliminaron algunos cargos, en el segundo caso, como algunos oficiales siguieron ganando su sueldo a pesar de haber sido suprimido su empleo, fueron mandados a solicitar su colocación “en empleos

¹³³ Sobre este tema ver: Manuel Chust, “La conquista del doceañismo hispano: entre los derechos políticos y las libertades económicas”, en: Ernest Sánchez Santiró, Luis Jaúregui, Antonio Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*, México D. F., Facultad de Economía-UNAM, UAEM, Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora, 2001; Jaime E. Rodríguez O., *La revolución política durante la época de la independencia. El Reino de Quito. 1808-1822*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2006; Mario Rodríguez, *El experimento de Cádiz en Centroamérica 1808-1826*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1984; Nuria Sala Vila, “La constitución de Cádiz y su impacto en el gobierno de las comunidades indígenas en el virreinato del Perú”, en: *Boletín Americanista*: Año 33, No. 42-43, Barcelona, Universidad de Barcelona, Facultad de Geografía e Historia Sección de Historia de América, 1993; Gabriella Chiamonti. “La constitución de Cádiz llega al Perú”, en: *Retornos: Revista de Historia y Ciencias Sociales*, Año 2009, N. 9, La Paz, La Pesada Editores, 2004.

proporcionados en sus respectivas carreras”¹³⁴. La disposición de las Cortes gaditanas para la formación de ayuntamientos en las colonias, también provocó tensiones entre quienes querían ostentar los cargos más importantes dentro de ellos. De igual forma, la inestabilidad política de la península, provocó que existieran malentendidos en la supresión y creación de cargos y en sus jurisdicciones.

En 1820, el 9 de octubre, un grupo de notables guayaquileños declararon su independencia y eligieron como jefe político a José Joaquín de Olmedo, quien juró ser *independiente, fiel a su patria* y a desempeñar *bien y legalmente* su empleo¹³⁵. Luego de esta declaración recibió el juramento de los otros miembros con la presencia del jefe militar. Después de este acto se acordó que

Los empleados antiguos continuarán en el servicio de su ministerio, siempre que con absoluta libertad presten el juramento de ser independientes y fieles a la Patria como de propender a la libertad de América, en el ejercicio de sus destinos, bajo el concepto que en caso de no quererlo prestar, no serán acriminados por la omisión única de este acto...¹³⁶.

La figura del juramento al nuevo proyecto fue la constante para la manutención del empleo u oficio en los distintos momentos de transformación política. Cuando la Junta Superior de Guayaquil se amparó en la protección de la gran Colombia, en mayo de 1821, bajo el mando del general Bolívar, nuevamente fue reclamado un juramento al nuevo poder¹³⁷.

De igual forma sucedió con la incorporación de Quito a la gran Colombia, luego de la batalla de Pichincha, en mayo de 1822. En la capitulación celebrada entre el general del ejército español don Melchor Aymerich y el general de brigada del ejército de Colombia, Antonio José de Sucre, se establecen algunas garantías para que miembros de la oficialidad y de la tropa puedan volver a España considerados como prisioneros de guerra y jurando antes no “*tomar las armas más contra los Estados independientes del Perú y Colombia*”. Se permitió también que los empleados públicos y eclesiásticos y particulares que quisieran mudarse a Europa pudieran hacerlo, pero bajo su propio

¹³⁴ Comunicación del Secretario interino del Despacho de Gracias y Justicia del Consejo de Indias..., Cádiz, 26/5/1812, ANHQ, Oficios, Caja 116, Exp. 16, F. 2.

¹³⁵ Acta de independencia de Guayaquil, 1820, en Alejandro Noboa, *Colección de tratados, convenciones, capitulaciones, armisticios y otros actos diplomáticos y políticos celebrados desde la independencia hasta nuestros días*, Tomo I, Imprenta de A. Noboa, 1901, P. 44.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ Alejandro Noboa, *Colección de tratados, convenciones, capitulaciones, armisticios y otros actos diplomáticos y políticos celebrados desde la independencia hasta nuestros días*, Tomo I, Guayaquil, Imprenta de A. Noboa, 1901, pp. 54-58.

costo. Las autoridades debían, una vez más, jurar “defender con sus bienes, su vida, y su sangre la independencia, la libertad política y la integridad del Estado ...”¹³⁸. Este juramento debía hacerse por la constitución grancolombiana.

En apariencia, el juramento y los méritos a favor de las nuevas causas políticas, fueron algunas de las vías para permanecer en los cargos, ya que mostraban lealtad con el poder en el ejercicio de su empleo. La historiografía ecuatoriana no ha tratado este tema en profundidad y queda por investigar cuántos de los funcionarios del régimen juraron las causas de las Juntas o de las repúblicas y bajo qué mecanismos pudieron cesar, establecerse o reincorporarse a las filas de la administración. La cantidad de funcionarios que cesaron o fueron despojados de sus cargos es incierta, por ahora, aunque encontramos algunos datos sobre la retirada general de funcionarios “realistas” como en el caso de Latacunga.

Las diferencias con las que se experimentaron las transformaciones fiscales que se han mencionado en las distintas cabezas regionales de la Audiencia hicieron que cuando se produjeron los primeros movimientos “independentistas” en Quito, encabezados por una élite que se había visto afectada por las reformas dieciochescas, estos se encontraran en oposición con los grupos dominantes guayaquileños que se habían favorecido de ellas, tanto con las mejores condiciones del comercio libre, como con el estímulo que significó la centralización de la producción y circulación de tabaco y aguardiente, por medio del sistema de estancos¹³⁹.

En las actas de constitución de la Junta de Quito (1809) y de los gobiernos independientes de Guayaquil y Cuenca (1820), los “padres de familia y notables de la ciudad” establecieron su oposición a la invasión francesa de España, a la centralización del control virreinal y también buscaron la consecución de sus intereses económicos grupales. En general, las propuestas no trastocaron profundamente el régimen fiscal aunque es evidente que estos grupos tenían el interés común de que estos movimientos autonomistas sirvieran para suprimir deudas¹⁴⁰ y contribuciones que los afectaban

¹³⁸ Alejandro Noboa, *Colección de...*, Op. Cit., pp. 77-81.

¹³⁹ Christiana Borchart de Moreno, *La Audiencia de Quito: aspectos económicos y sociales (siglos XVI-XVIII)*, Quito, Abya-Yala, Banco Central del Ecuador, 1998, pp. 316-317.

¹⁴⁰ Según Carlos Arcos (citado en: Enrique Ayala Mora, *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1988, p. 26), Toribio Montes (presidente nombrado después del fracaso de la Junta de Quito) habría investigado al Marqués de Selva Alegre (presidente de la fracasada Junta) por la sustracción de algunos libros de temporalidades en medio de la coyuntura de la “revolución” de Quito. Los latifundios de la Presidencia, que pertenecían a muchos de los integrantes de la proclama del 10 de agosto, tenían una deuda con la Hacienda de más de 600.000 pesos. Más allá de la acusación, la intención de hacer un “borrón y cuenta nueva” con la abolición del antiguo régimen debió ser uno de los objetivos grupales de los miembros de la Junta.

directamente: disminución de la tasa impuesta al papel sellado y al cabezón de alcabalas de hacienda y la abolición del estanco del tabaco¹⁴¹.

La formación de Juntas en el territorio de la Audiencia deja ver las primeras formas de organización de las élites o de los grupos de “padres de familia” o notables en las principales ciudades. Las contradicciones internas que habrían llevado a que las Juntas no duraran mucho y la falta de apoyo de las élites de las otras regiones, como sucedió con la primera Junta de Quito, reflejan los conflictos regionales existentes que impidieron que se llevara adelante un movimiento integral que aglutinase los intereses de los distintos grupos de poder.

2.3. La administración grancolombiana de los departamentos del sur

La total inclusión de los territorios que antes habían pertenecido a la audiencia de Quito al proyecto bolivariano de la república de la gran Colombia¹⁴², se dio en mayo de 1822. Un año antes Guayaquil y otros territorios aceptaron formar parte del nuevo Estado. Ello ocurrió después de una larga y cruel campaña militar para derrotar a los últimos bastiones realistas que quedaban en el territorio. Antes de que esto sucediera, se había creado un clima de propuestas localistas para la administración del poder en el que los grupos dominantes regionales, fueron ganando mayor protagonismo, como sucedió en los casos de Guayaquil y Cuenca. Es muy importante que tengamos en cuenta este período en la construcción del Estado ecuatoriano, porque al ser la primera experiencia de control local de la administración, se establecieron lógicas de funcionamiento y parámetros que se mantendrán de forma marcada en la primera mitad del siglo XIX. Dado que el proceso de formación de la gran Colombia es de por sí complejo, nos centraremos en dos temas principales: en la forma de gobierno y administración particular que se dio en el sur (el territorio de la ex Audiencia de Quito) con respecto a los otros departamentos (Venezuela y Nueva Granada) y en las transformaciones jurisdiccionales realizadas como instrumento de administración.

En 1819 se dictó la ley fundamental de la gran Colombia; ella estableció un gobierno centralista, dirigido por un presidente y un vicepresidente, sobre un territorio que debía

¹⁴¹ Manuel Chiriboga, “Las fuerzas del poder durante el período de la independencia y la gran Colombia”, en: Enrique Ayala Mora, edit., *Nueva Historia del Ecuador. Volumen 6. Independencia y periodo colombiano*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1994, p. 278.

¹⁴² Con el afán de evitar confusiones denominaremos a la república bolivariana como “gran” Colombia, aunque el adjetivo no fue usado en la época.

estar dividido en tres departamentos: Venezuela, Cundinamarca (Nueva Granada) y Quito. Contaba también con dos cámaras legislativas, una de representantes y otra de senadores y, para los asuntos judiciales, de una Alta Corte en la capital y de Cortes Supremas en los departamentos. Esta ley se dictó mientras que en el territorio que debía formar la nueva república continuaba la lucha entre los ejércitos bolivarianos y realistas y en algunas ocasiones, con milicias que apoyaban revueltas localistas. Conforme se daban los triunfos en la avanzada del ejército bolivariano, se iban anexando los territorios “liberados” y creando oficinas en ellos, así como nuevos cargos, en especial, militares.

En 1822, con la victoria en Quito, los territorios del sur se incorporaron totalmente a la naciente república. Aunque Bolívar quiso que el espacio de reciente anexión conformara un solo departamento, las presiones y tensiones de los grupos locales y regionales lograron que este fuera dividido en dos departamentos: Quito y Guayaquil. Cada departamento estaba gobernado por un intendente y dividido en provincias y cantones administrados a su vez por gobernadores y tenientes políticos. La autoridad local se mantuvo a cargo de alcaldes y regidores en los concejos municipales de las ciudades. Además, cada uno debía tener una corte Suprema para los asuntos judiciales aunque a nivel local las autoridades antes mencionadas seguían cumpliendo estas funciones.

En este período se ensayaron algunas transformaciones administrativas y fiscales que marcarían su posterior organización como Estado independiente a partir de 1830.

La complejidad de las relaciones entre los gobiernos departamentales y los centrales y las formas en las que las autoridades locales de las antiguas unidades administrativas condicionaron la puesta en marcha del proyecto centralista de Bolívar, sobre todo en lo fiscal y económico, podrían y deberían ser motivo de un estudio preciso y sistemático. Al ser nuestro objetivo el estudio de la fiscalidad republicana, la visión que hagamos del periodo grancolombiano será panorámica y tendrá el propósito de mostrar tanto aquellas transformaciones que quedaron marcadas en la organización administrativa de la Hacienda como los proyectos más radicales por establecer una fiscalidad liberal pero que no tuvieron continuidad.

El contexto de integración de los territorios de la Audiencia de Quito al proyecto bolivariano se caracterizó por un lado, por la intención de crear un sistema fiscal liberal centralmente administrado desde Bogotá y la necesidad de cubrir los grandes gastos de guerra que esa misma integración implicaba y, por otro, la búsqueda de pacto y

consenso de los grupos dominantes de las distintas regiones del territorio: Quito, Guayaquil y Cuenca, para que sus intereses no se vieran afectados con la nueva organización en ciernes¹⁴³.

Una vez incorporada la antigua Audiencia a la Gran Colombia se la dividió administrativamente en tres departamentos (correspondientes a las coloniales “provincias” de Quito, Cuenca y Guayaquil), subdivididos en provincias y estas, a su vez, en cantones. Cada departamento tenía como representante un Intendente -con las atribuciones que este cargo tenía en la época borbónica-, las provincias: gobernadores y los cantones: jueces políticos.

Esta división administrativa departamental marcó la organización fiscal del territorio ya que a cada departamento le correspondió el arreglo de sus rentas a través de una Tesorería y estas se enmarcaron como parte del complejo entramado que constituyó la organización de la Hacienda grancolombiana, cada vez más alejada de sus afanes centralizadores por la dificultad física y política de manejar los territorios e intereses sociales de los distritos que la formaban. El cuadro No. 5 muestra la organización de la Hacienda colombiana después de los decretos de 31 de julio de 1824 y de 18 de abril de 1826. Esta organización permitió que cada distrito tuviera autonomía en la recolección y gasto de sus rentas, así como también en la administración de la justicia ya que a cada provincia le correspondía un juez letrado de Hacienda, y sobre todo dejó casi sin tocar la estructura de las unidades administrativas menores e intermedias como las gobernaciones y los municipios. Incluso el gobierno municipal fue fortalecido ya que por decreto se organizaron sus rentas -propios y arbitrios¹⁴⁴- y se le designó el arreglo y sostenimiento de la policía tanto urbana como rural así como también el manejo de escuelas, la administración de hospitales junto con la organización de una policía sanitaria y la construcción de caminos. La recaudación de los impuestos en las cabeceras cantonales las debían hacer los jueces políticos, después llamados jefes políticos, y si estos no podían asumir dicha actividad debían nombrar como recolectores

¹⁴³ Sobre el proceso de integración y conformación del Distrito del Sur como parte de la Gran Colombia consultar: Manuel Chiriboga, “Las fuerzas del poder durante el período de la independencia y la Gran Colombia” y Jorge Núñez, “El Ecuador en Colombia”, en: Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva Historia del Ecuador. Volumen 6. Independencia y periodo colombiano*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994; Roger Paul Davis, *El Ecuador durante la Gran Colombia (1820-1830). Regionalismo, localismo y legitimidad en el nacimiento de una república andina*, Quito, Banco Central del Ecuador, 2010; María Susana Vela Witt, *El Departamento del Sur en la Gran Colombia, 1822-1830*, Quito, Abya-Yala, 1999.

¹⁴⁴ Las rentas municipales se componían de los impuestos al comercio de ganado, víveres; al establecimiento de tiendas y pulperías; a las pesas y medidas; a los trucos, billares y galleras; al suministro de agua; multas; peajes y pontazgos; así como a los censos y arrendamientos de tierras que pertenecían legítimamente a la ciudad y al cabildo.

a personas de su confianza o delegar su cargo a los alcaldes municipales¹⁴⁵. En 1821, al desestancarse el aguardiente y con ello pasar a un sistema de licencias, el juez político – también visitador del ramo- asumió la responsabilidad de emitir dicho permiso y recolectar la tasa para remitirla a la gobernación para su posterior entrada a la tesorería departamental. La remuneración del juez político consistía en un porcentaje de lo recolectado, a la antigua usanza. Tres años después la recaudación fue otorgada a un “colector de rentas” que debía ser elegido en cada cantón cuya remuneración seguía siendo porcentual al producto de la renta, lo que era, por un lado un incentivo para que se realizara el cobro con puntualidad pero que tenía la debilidad de que, por la imprecisión en la rendición de cuentas, estos recaudadores pudieran sacar provecho de las ganancias y del poder que su cargo les ofrecía en las localidades bajo su competencia. En vista de que el sistema de colecturías provinciales no funcionó como se esperaba y con la intención de centralizar los ingresos se establecieron administraciones de rentas para algunos ramos como la contribución personal, etc. Estas debían estar manejadas por un administrador, un oficial y un escribiente. El primero sería, con esta nueva organización, quien designara los colectores cantonales a los que les correspondía un 3% de la recaudación.¹⁴⁶

El proyecto grancolombiano buscaba desmontar el sistema de imposiciones coloniales y emprendió rápidamente una serie de medidas como la supresión de estancos, de tributos personales y la liberación de los puertos a través de convenios y tratados de comercio con otras repúblicas y rebaja en los derechos de importación y exportación. Uno de los proyectos más difíciles de llevar adelante fue la supresión del tributo indígena y la implementación de la contribución directa. Algunas de estas transformaciones serán mencionadas con mayor detalle cuando hagamos un recorrido por las rentas republicanas ya que, en su mayoría, persistieron. Las rentas fijas y eventuales, que podían ser arrendadas con la condición de que el contrato no pasase de 5 años, establecidas por ley de 24 de septiembre de 1827 se pueden observar en la tabla No. 2. 4 al final de la sección.

La misma ley establece que si los ingresos registrados por estas rentas no fueren suficientes para cubrir las necesidades del Estado se cobrarían las siguientes rentas

¹⁴⁵ Decreto que arregla la contribución directa del 28 de septiembre de 1821, en: *Cuerpo de leyes de la República de Colombia que comprende las leyes, decretos y resoluciones dictados por sus Congresos desde 1821 hasta el último de 1827*, Caracas, Imprenta de Valentín Espinel, 1840, p. 70.

¹⁴⁶ Ley que establece administraciones para la contribución directa y otros ramos del 1 de mayo de 1826, en: *Cuerpo de leyes de la República de Colombia que comprende las leyes...*, Op. Cit., pp. 507, 508.

directas: la contribución personal y la contribución urbana¹⁴⁷. Ambas contribuciones habían sido establecidas con el fin de uniformar aquellas forzosas y voluntarias que constantemente se pedían y estaban tasadas según la propiedad y la renta de los sujetos al impuesto. Ambas imposiciones se suspendieron, sin haber dado los resultados esperados, en mayo de 1828, y se compensó su falta con el restablecimiento de la contribución de indígenas en octubre del mismo año¹⁴⁸. En muchas ocasiones se sustituyeron estas contribuciones directas y se impusieron contribuciones forzosas dirigidas a todos los ciudadanos incluidos los indígenas.

Aunque el proyecto tenía una intención de renovar el sistema fiscal, las medidas no se pudieron sostener dado que su supresión o reforma causó disminuciones en el ingreso y malestar en las localidades. Esa inestabilidad no podía ser tolerada en un ambiente de guerra en el que los gastos y las deudas aumentaron rápidamente. Por otro lado, la declaración de la gran Colombia como república le había permitido inmiscuirse, de mejor forma, a los territorios y poblaciones sureñas, en las relaciones comerciales y diplomáticas internacionales. Debido a ese reconocimiento se pactaron, además de la contratación de empréstitos (siendo el más importante el que se contrató con la casa B.A. Goldschmidt y Cía por un monto de 20.000.000 de pesos), convenios de libre navegación entre los puertos de Gran Bretaña e Irlanda y los de los Estados Unidos de América y de colaboración con la repúblicas de Chile, Perú y México, con el Estado de Buenos Aires y con las Provincias Unidas de Centro América¹⁴⁹. No solo les resultó ventajosa a los grupos de poder de la Costa la inmersión del puerto de Guayaquil, como puerto mayor del Distrito del Sur, dentro de este sistema de comercio mundial, con la exportación del cacao y otros productos, sino que desde el gobierno se dictaron medidas que promovían el cultivo y la exportación de dicho fruto. Por ejemplo, aunque las leyes para la organización y remate del ramo de diezmo no había cambiado se dispuso que las nuevas plantaciones de cacao, café y añil estuvieran exentas de este impuesto desde enero de 1825 hasta diciembre de 1839¹⁵⁰.

¹⁴⁷ La primera establecida por Ley del 28 de septiembre de 1821 y reformada el 4 de mayo de 1825 y la segunda por ley del 27 de septiembre de 1827.

¹⁴⁸ Decreto de reinstalación de la contribución de indígenas del 5 de octubre de 1828, *Índice de Registros, Oficiales de la República de Colombia*, Bogotá, No. 20, 1828, pp. 156-162.

¹⁴⁹ Como fuente de consulta de los contenidos de estos convenios ver: Aurelio Noboa, *Colección de tratados, convenciones, capitulaciones, armisticios y otros actos diplomáticos y políticos celebrados desde la independencia hasta nuestros días. Época colonial y época de la independencia, hasta 1830*, Tomo 1, Guayaquil, Imprenta de A. Noboa, 1901.

¹⁵⁰ Decreto del 19 de mayo de 1824 por el que quedan libres de diezmo eclesiástico las nuevas plantaciones de cacao, café y añil en: *Cuerpo de leyes de la República de Colombia que comprende las*

Para Joaquín Pinto, en su estudio sobre las finanzas de la gran Colombia, habría dos períodos en la organización hacendística de esta política: el primero, entre 1819 y 1824, en el que Bogotá funcionaría como el centro económico fiscal y el segundo, entre 1824 y 1826, en el que habría existido mayor independencia en la administración de las rentas y las tesorerías¹⁵¹. En el primer período el objetivo habría sido debilitar la autonomía fiscal de Venezuela y Quito, para ello se puso en marcha una administración centralizada en la que se eliminaron las alcabalas entre departamentos, el estanco de aguardiente y el tributo indígena. Aunque este último no pudo ser suprimido en el distrito sureño por las razones antes mencionadas.

Desde la incorporación del puerto de Guayaquil a la república bolivariana éste jugó un papel importantísimo en los ingresos estatales. Del importe total del ingreso en el período comprendido entre el segundo semestre de 1819 y el primero de 1824 fue de 14'977.876 pesos y 4 reales de los que el departamento de Guayaquil aportó el 27.2%¹⁵². El ramo más relevante en los ingresos del Tesoro fueron las aduanas con el 21.3% del total. El segundo ingreso lo constituyó el producto de las tesorerías provinciales, en el que Guayaquil seguía liderando. La tercera entrada relevante se nutrió de los empréstitos internos y los sueldos retenidos a los empleados. Los departamentos de Venezuela, Magdalena, Cundimarca y Guayaquil fueron los soportes económicos para el sustento de la extensa república. Guayaquil funcionó como articulador de los departamentos de Ecuador (Quito), Azuay y Cauca. Así, en este período se habría establecido un sistema de imposiciones con base colonial con tendencias centralistas que se materializaron en cuatro nodos de circulación del excedente fiscal¹⁵³. La remisiones de la tesorería de Guayaquil se habría convertido en el auxilio para tesorerías menores.

En el período comprendido entre 1824 y 1826, según Pinto, ante el fracaso del establecimiento de un régimen impositivo basado en la contribución directa y la centralización administrativa se emprende una reforma que buscaba descentralizar el gasto. Esto apoyado en los caudales obtenidos mediante el endeudamiento con Inglaterra. En este período Guayaquil es desplazado por el departamento de Venezuela

leyes... Op. Cit., p. 201. En 1826 por medio de decreto del 18 de abril se extendió la exención del diezmo de 1834 a 1839.

¹⁵¹ Joaquín Pinto, "Finanzas de la República de Colombia, 1819-1820", en: Óscar Rodríguez Salazar, Decsi Arévalo Hernández, *Propuestas y debates en Historia económica*, Bogotá, Universidad Nacional-CID, 2011, pp. 289-310.

¹⁵² *Ibidem*, p. 299.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 304.

puesto que la apertura del puerto de Zulia significó una conexión comercial con el Caribe. Los ingresos de la tesorería de Guayaquil descendieron al 12.75% del total¹⁵⁴. Estas cantidades aumentaron en este período por una mejora en la administración de las oficinas, por la apertura de los puertos caribeños y por una disminución en la intensidad de los conflictos internos y externos. La reforma administrativa provocó que los gastos subieran significativamente. Las erogaciones de guerra también se incrementaron y en el artículo de Pinto no podemos tener una idea muy exacta del expendio real en guerra puesto que las tesorerías pagaban independientemente las cuentas militares.

En el período de 1826-1830 la tónica fue la reafirmación de la división política y la administración colonial a través del restablecimiento del cobro del tributo indígena como contribución indígena y los estancos. Esta medida llevó a que el Tesoro dependiera totalmente de las fluctuaciones del ingreso aduanero. De esta manera se habrían consolidado en el período cinco regiones de acopio del excedente fiscal con una caja departamental principal y otras del mismo rango¹⁵⁵.

La contradicción entre las políticas librecambistas de Santander y los intereses proteccionistas de las élites terratenientes del departamento del Ecuador (Quito) y Azuay, hizo que lo que fuera el proyecto de una nueva estructura fiscal se tradujera en concesiones y pactos que permitían que la república no se fragmentara. Entre estas concesiones, y como evidencias de la ruptura entre el gobierno de Santander y el de Bolívar, estuvieron la prohibición de las importaciones de aguardiente de uva y la imposición de derechos sobre otros licores, de tabaco y sal extranjera, y sobre todo de efectos textiles.

La autonomía que ganaron los distritos y sus departamentos en la administración de sus rentas hizo que sus élites, sean terratenientes o agroexportadoras, se opusieran al pago de las continuas contribuciones que pedía el gobierno central y que presionaran cada vez más para ejercer mayor control sobre las decisiones “nacionales”. Esta presión generaría la posterior disolución del proyecto bolivariano y la declaración del Distrito del Sur como Estado independiente en 1830.

Las tensiones entre el gobierno central y los grupos de poder regional generaron “una situación administrativa y legal híbrida en el Sur”¹⁵⁶ ya que Bolívar, por su carácter de Jefe Supremo, concedió a los territorios del sur formas de administración que no eran

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 308-320.

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 307-338.

¹⁵⁶ Roger Paul Davis, *El Ecuador durante la Gran Colombia (1820-1830). Regionalismo, localismo y legitimidad en el nacimiento de una república andina*, Quito, Banco Central del Ecuador, 2010, p. 121.

compatibles con la constitución grancolombiana ni con lo que ocurría en los otros espacios de la república. Su objetivo era poder sobrellevar las diferencias regionales y sus propuestas autonomistas sin que estas hicieran que la república se desmembrara; por ejemplo, concedió la creación de Tribunales comerciales en Guayaquil y Cuenca para gestionar sus asuntos locales. Bolívar en carta a Santander, refiriéndose a varias decisiones tomadas para el sur decía: “esto es inconstitucional, pero veremos si puede aplacar a estos caballeros”¹⁵⁷.

De igual modo ocurrió cuando se impusieron varias reformas fiscales que querían implementar un nuevo sistema distinto al colonial, como la supresión del tributo indígena y del sistema de estancos. La economía de los tres departamentos sureños era muy débil por la crisis que arrastraba desde el siglo anterior y por la devastación que había sufrido, al ser considerado un espacio de reserva para las batallas de la campaña de liberación bolivariana, en forma especial de la del Perú. La imposición de un nuevo sistema fiscal fracasó rotundamente, ya que el erario no podía sostener ni la implementación de nuevas oficinas, funcionarios e instrumentos para la recolección como padrones, censos, etc., ni la ausencia de los ingresos de los ramos extinguidos, sobretodo del tributo indígena. Por lo tanto, tras varios intentos, la fiscalidad colonial se mantuvo.

En cuanto a las formas de gobierno, las facultades extraordinarias que tenía Bolívar y la práctica de concesión de poderes, hicieron que en el territorio sureño se viviera una forma de administración particular a otras de la república, ya que mediante leyes y decretos específicos se fue adecuando una lógica en la que las autoridades locales, en especial los cabildos, tuvieron mucha importancia. Esta realidad se vio en el constante enfrentamiento entre la intendencia y el cabildo, en el que el organismo municipal tuvo ventaja la mayoría de veces¹⁵⁸.

Para paliar, de alguna manera, la autonomía de las autoridades locales, se implementaron medidas jurisdiccionales. En 1824 se emitió una nueva ley de división territorial que establecía un nuevo departamento en el distrito del sur: el de Azuay. Esta ley habría sido dictada para enfrentar los proyectos federalistas o localistas a través de la creación de oficinas y funcionarios estatales. Esta estrategia generó varias contradicciones. Por un lado, los quiteños sintieron que su jurisdicción tradicional estaba siendo atacada y por otro, la implementación de nuevas administraciones

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 125.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p.180-192.

provinciales, suponía la existencia de un mayor número de funcionarios capacitados, a los que además había que pagar, empleados que no era fácil de encontrar y organizar.

Los años siguientes verán varios intentos fallidos de poner en práctica las leyes de la constitución grancolombiana en los tres departamentos del sur, de manera especial la instalación de la contribución directa, en contraposición con la recolección del tributo indígena. Esta nueva imposición fiscal exigía un cambio en la forma de administración, por la eliminación de la figura del corregidor como recaudador, hecho que tardó mucho en imponerse, ya que comenzó a operar en 1825 y un año más tarde todavía se buscaban recolectores.

La tabla 2.5 nos permite observar la organización de las oficinas de administración de gobierno y justicia en el territorio sureño y el número de funcionarios en cada una de ellas. Constatamos la existencia de dos cortes superiores de justicia departamentales, una en Quito y otra en Guayaquil y tres intendencias correspondientes a los departamentos de Ecuador¹⁵⁹, Azuay y Guayaquil. Para este año ya se habían eliminado tres provincias –de las ocho que había establecido la ley de 1824- y por tal razón registramos cinco gobiernos provinciales. No hemos podido encontrar datos generales sobre funcionarios ocupados en la recaudación por lo que este cuadro se remite a los ramos antes mencionados. Al ser estos datos obtenidos del presupuesto oficial de 1826, podemos suponer que las funciones fiscales eran organizadas y financiadas desde la esfera local.

Si comparamos el número de funcionarios de gobierno y justicia coloniales con los de la Gran Colombia, vemos que hay un pequeño aumento. En 1790 se registran 41 empleados y en 1826, hay 59. Esta ampliación del número de funcionarios tiene que ver con la creación de cortes superiores de justicia en dos de los tres departamentos. En cuanto a los gastos por sueldos, si sumamos los gastos por gobierno y justicia que encontramos en la Tabla 2.1, obtenemos el total de 56.429 pesos gastados en los sueldos en 1790. El crecimiento en el número de funcionarios antes mencionado por la creación de organismos de justicia también se refleja en las subidas de los gastos para 1826. Se presupuestó para este año 63.792 pesos, una crecida relativamente pequeña.

La organización que propone la Tabla 2.5, presentará cambios rápidamente por esta forma particular de gobierno a través de las leyes específicas que buscaban complacer a los grupos locales. El mismo año, Bolívar, al invocar nuevamente las facultades

¹⁵⁹ El departamento de Quito pasa a llamarse Ecuador desde la Ley de división territorial de 1824.

extraordinarias, tras el intento frustrado de incorporar jurídica y legalmente los territorios del Sur a la lógica general del gobierno de la Gran Colombia, se emitieron una serie de decretos en los que se reorganizaba su administración. Se creó el cargo de Jefe Supremo y se eliminó la Corte suprema de Guayaquil para crear una Corte superior del Distrito del Sur. Con estas medidas se daba cada vez mayor autonomía a la administración de los departamentos sureños.

La idea bolivariana de un gobierno centralizador se resquebrajó en todas las capitales departamentales de la república. El caos político llegó a su punto culminante con el fracaso del Congreso de Ocaña en 1828 y por tanto, apoyado por las autoridades del Distrito del Sur -quienes veían en Bolívar una figura hegemónica- éste se declara dictador. A partir de esta declaración, se da comienzo a una reimposición del sistema fiscal colonial. La medida más importante de esta nueva lógica, fue la reimplantación del tributo indígena y un año más tarde, el restablecimiento de la figura del corregidor como su recaudador.

A partir de 1828, en el distrito del Sur se llevan a cabo la creación de distintos organismos para la administración de temas comerciales y jurídicos desde la localidad. Bolívar, con esta normativa, propulsó una administración descentralizada en el distrito Sur; éste quería funcionar autónomamente con respecto a los otros distritos de la gran Colombia, ello, obviamente, fortaleció el poder de los grupos dominantes locales.

Las tensiones políticas entre las localidades y la falta de consenso entre las distintas secciones de la gran Colombia, en medio de una crisis económica y social importante, generaron un ambiente en el que la disolución era inminente. Al declarar la separación del distrito del Sur de la república de la Gran Colombia, quedó encargado del mando el General Juan José Flores y se le dio el poder para que nombrara los funcionarios que el estimase necesarios “manteniendo los empleados y leyes vigentes con aquellas modificaciones que sean indispensables”¹⁶⁰. Muchos de los militares del Ejército de su mando fueron designados por méritos en sus cargos o los obtuvieron como botín. La figura de los militares en la administración del distrito del Sur fue y será central y presentará características fundamentales en la administración del Estado del Ecuador en la primera mitad del siglo XIX¹⁶¹.

¹⁶⁰ Aurelio Noboa, *Colección de tratados, convenciones, capitulaciones, armisticios y otros actos diplomáticos y políticos celebrados desde la independencia hasta nuestros días. Época colonial y época de la independencia, hasta 1830*, Tomo 1, Guayaquil, Imprenta de A. Noboa, 1901.

¹⁶¹ En el distrito del sur la mayoría de intendencias y gobiernos provinciales estuvieron a cargo de militares que habían recibido sus cargos conforme estos territorios se incorporaban a la república por sus

La experiencia de la administración de Bolívar y la pertenencia del Distrito del Sur a la república de la gran Colombia marcaron una pauta cardinal en el posterior gobierno de la república del Ecuador. Dentro de lógica fiscal, el peso que fue adquiriendo el puerto de Guayaquil amplió el campo de acción política de quienes estuvieron involucrados en las actividades de agro exportación e importación.

Sin duda, la división territorial departamental, establecida en este período, tendrá consecuencias capitales en la formación del Estado ecuatoriano puesto que facilitó la autonomía de cada una de las regiones.

Uno de los factores más notables dentro de esa administración fue la incapacidad del gobierno centralista de Bolívar de homogenizar la fiscalidad en todo el territorio. No fue posible establecer un sistema de imposiciones liberal a lo largo de toda la gran Colombia. Para el Distrito del Sur, se recurrió a una legislación fiscal y hacendística negociada con las élites de cada departamento.

victorias militares. La única intendencia que no fue administrada por militares fue la de Quito. Aunque con la creación de las prefecturas para el gobierno de los departamentos (1829) –en sustitución de las primeras– tomaron el mando de ésta.

Tablas del Capítulo 2

Tabla 2.1. Jurisdicciones, oficinas y funcionarios en la Real Audiencia de Quito, 1790.

Jurisdicción	Oficina	# funcionarios	Funcionarios con sueldo	Funcionarios sin sueldo	Monto por sueldos en pesos
Gobernación de Quito	Superintendencia	7	7	-	9.100
	Real Audiencia	49	18	31	26.887
	Cabildo	42	19*	23	1.681*
	Tribunal de cuentas	6	5	1	5.700
	Cajas Reales	9	7	2	3.692
	Comisaría de cruzada	4	4	-	3.039
	Dirección gral. de rentas reales	8	8	-	4.250
	Contaduría gral. de tributos	3	3	-	2.350
	Administración de tributos	2	2	-	4.600
	Administración gral. de alcabalas	4	4	-	2.548
	Administración gral. de aguardientes	7	7	-	2.293
	Administración general de tabacos	13	13	-	3.330
	Resguardo gral. de rentas reales	15	15	-	3.150
Subtotal		169	112	57	70.939
Corregimiento de Ibarra ¹	Corregimiento/Cabildo	12	1	11	279
	Administración de alcabalas	6	6	-	580
	Administración de tabacos y agregados	7	7	-	372
	Administración de aguardientes	2	2	-	650
	Administración de tributos	2	2	-	1.900
Subtotal		29	18	11	3.781
Corregimiento de Otavalo ¹	Corregimiento	4	1	3	522
	Administración de tributos	5	5	-	3.500
	Administración de aguardientes	4	4	-	690
	Administración de alcabalas	2	2	-	300
	Administración de tabacos y agregados	1	1	-	200
Subtotal		16	13	3	5.212
Corregimiento de Tacunga	Corregimiento	8	1	7	1.080
	Administración de alcabalas, tabacos y pólvora	2	2	-	602
	Administración de aguardientes	2	2	-	350
	Administración Real	11	11	-	1.832

	Fábrica de pólvora				
	Resguardo común a las 3 rentas	5	5	-	620
	Administración de tributos	1	1	-	2.200
Subtotal		29	22	7	6.684
Tenencia de Ambato ²	Tenencia	7	1	6	202
	Administración de reales tributos	6	6	-	2.850
	Administraciones de rentas unidas	2	2	-	1.096
	Resguardo de las 3 rentas	4	4	-	330
Subtotal		19	13	6	4.478
Corregimiento de Riobamba	Corregimiento/Cabildo	16	1	15	541
	Administración de alcabalas	9	9	-	1.000
	Administración de tabacos, pólvora y naipes	6	5	1	846
	Administración de aguardientes	3	3	-	1.000
	Administración de tributos	4	4	-	2.625
	Administración de encomiendas del propio	4	4	-	1.900
Subtotal		42	26	16	7.912
Corregimiento de Guaranda	Corregimiento	5	1	4	1.077
	Administración de tributos	2	2	-	1.380
	Administración de rentas reales	5	5	-	1.000
Subtotal		12	8	4	3.457
Tenencia de Alausí ¹	Tenencia/Cabildo	4	-	4	-
	Administración de tributos	2	2	-	1.350
	Administración de rentas reales	4	4	-	620
Subtotal		10	6	4	1.970
Gobernación de Cuenca	Gobernación/Intendencia	17	3	14	4.080
	Cajas Reales	5	5	-	3.500
	Comisaría de cruzada	2	-	2	-
	Administración de alcabalas	3	3	-	1.400
	Administración de tabaco, pólvora y naipes	4	4	-	1.700
	Administración de aguardientes	5	5	-	1.800
	Administración de tributos	2	2	-	4.300
	Resguardo común a las 3 administraciones	11	11	-	1.800
Subtotal		49	33	16	18.580
Corregimiento de Loja	Corregimiento	14	8	6	3.688
	Administración de alcabalas	3	3	-	750
	Administración de tabaco, pólvora y naipes	6	6	-	1.100
	Administración de aguardientes	3	3	-	450

	Resguardo común a las 3 administraciones	4	4	-	1.300
	Cabildo de Zaruma	6	4	2	550
Subtotal		36	28	8	7.838
Gobernación de Guayaquil	Gobernación	4	2	2	4.400
	Cabildo	15	-	15	-
	Cajas reales	7	4	3	4.040
	Administración de alcabalas y real aduana	6	6	-	3.770
	Administración de tabaco, pólvora y naipes	11	11	-	4.792
	Administración de aguardientes	14	14	-	4.172
	Resguardo de todas las rentas	22	22	-	4.701
	Administración de tributos	1	1	-	1.600
	Juzgado de tierras	1	-	1	-
	Contaduría entre partes	1	-	1	-
	Tenencias de gobernación ²	14	2	12	200
Subtotal		96	62	34	27.675
Gobernaciones Jaen y Mainas	Gobernación	4	4	-	4.573
Subtotal		4	4	-	4.573
Total general		492	326	166	163.099

Fuente: *Relación exacta y circunstanciada de todos los empleos políticos, de Real Hacienda y Militares que hay en la ciudad de Quito y toda su Provincia, con división de los gobiernos, corregimientos y tenencias que hay en los lugares de su distrito, la cual se forma en cumplimiento de Real Orden de 12 de marzo de 1783...*, en: *Boletín del Archivo Nacional de Historia*, No. 6, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1956, pp. 64-108; *Boletín del Archivo Nacional de Historia*, No. 7, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1959, pp. 6-36.

* Su sueldo se paga de las rentas de propios del Cabildo por lo que no lo hemos tomado en cuenta en la suma total.

1. Estas jurisdicciones comprenden el siguiente número de pueblos con sus respectivos tenientes pedáneos, alcaldes y gobernadores de indios cada una:
Quito: 37, Ibarra: 12; Otavalo: 11; Tacunga: 14; Ambato: 9; Riobamba: 20; Guaranda: 11; Alausí: 5.

2. Las tenencias de gobernación supeditadas a la de Guayaquil corresponden a los pueblos de: Punta de Santa Elena, Baba, Portoviejo, Daule, Yaguache, Machala, Naranjal, de la Puna, de la Canoa, Palenque, Babahoyo, Balzar.

Tabla 2. 2. Funcionarios de la Real Audiencia de Quito por tipo de empleo, 1790.

Ramo	# funcionarios	%
Recaudación y contabilidad	285	87.4
Gobierno y justicia	41	12.6
Total	326	100

Fuente: Las mismas de la Tabla 2.1.

Tabla 2.3. Comparación entre número de funcionarios y oficinas de recaudación en el corregimiento de Riobamba. 1790 y 1806.

1790	# funcionarios	1806	# funcionarios
Administración de alcabalas	5	Administración foránea de alcabalas	2
Administración de tabacos, pólvora y naipes	6	Administración de tabacos	1
Administración de aguardientes	3	Administración de aguardientes	El mismo de tabacos
Administración de tributos	4	Administración foránea de tributos	El corregidor
Administración de encomiendas del propio	4	Administración subalterna de correos	1
Total	22	Total	4

Fuentes: La misma de la Tabla 2.1 y *Kalendario manual y Guía de forasteros en Santa Fe de Bogotá capital del Nuevo Reyno de Granada para el año de 1806*, (facsimil), Banco Nacional de la República, Bogotá 1988.

Tabla 2.4. Rentas fijas y eventuales de la República de Colombia según la ley de 24 septiembre de 1827.

Rentas fijas	Rentas eventuales
Derechos de aduana: importación y exportación y Toneladas	Multas
Depósito y tránsito en los puertos	Tierras nacionales o baldías
Tabaco: consumo y exportación	Posesiones o fincas del Estado
Diezmos	Bienes secuestrados
Registros e hipotecas	Temporalidades
Papel sellado	Bienes mostrencos y abintestato (bienes que tienen dueño desconocido o que no han sido repartidos o reconocidos mediante testamento)
Portes de cartas y encomiendas	
Quintos de fundición y amonedación de metales preciosos	
Destilación y venta por menor de aguardientes	
Vacantes eclesiásticas mayores y menores	
Productos de las salinas	
Bodegas del Estado	

Fuente: *Cuerpo de leyes de la República de Colombia que comprende las leyes, decretos y resoluciones dictados por sus Congresos desde 1821 hasta el último de 1827*, Caracas, Imprenta de Valentín Espinel, 1840, pp. 583-587.

Tabla 2.5. Funcionarios de Gobierno y justicia en el Distrito del Sur (gran Colombia), 1826.

Oficina	Jurisdicción	# funcionarios	Gastos por sueldos
Cortes superiores departamentales	Ecuador (Quito)	12	12.400
	Guayaquil	12	12.400
Subtotal		24	24.800
Intendencias departamentales	Ecuador (Quito)	4	6.816
	Azuay	4	6.716
	Guayaquil	4	7.715
Subtotal		8	21.247
Gobiernos provinciales	Imbabura	6	3.580
	Chimborazo	6	3.580
	Loja	5	3.745
	Jaen y Maynas	5	3.545
	Manabí	5	3.295
Subtotal		27	17.745
Total		59	63.792

Fuente: *Exposición del Secretario de Hacienda presentada al Congreso de 1826*, Bogotá, Impreso por F. M. Stokes, 1826, pp. 56-66.

Gráfico No. 2.1. Organigrama de la Hacienda de la República de la Gran Colombia. 1826



Fuente: *Cuerpo de leyes de la República de Colombia que comprende las leyes, decretos y resoluciones dictados por sus Congresos desde 1821 hasta el último de 1827*, Caracas, Imprenta de Valentín Espinel, 1840, pp. 489-497; Luis Fernando López Garavito, *Historia de la Hacienda y el Tesoro en Colombia. 1821-1900*, Bogotá, Banco de la República, 1992, p. 32.

3. Fiscalidad en las primeras décadas de formación del Estado ecuatoriano. 1830-1857

3.1. Fiscalidad tradicional y auge costeño: Imposiciones directas e indirectas

La organización de la Hacienda dentro del nuevo Estado del Ecuador estuvo marcada por las contradicciones que se establecieron entre las autoridades locales, las élites regionales y la intención centralista del gobierno. Una constante que se había vivido ya en épocas anteriores cuando el centralizador poder de la Corona o del gobierno grancolombiano trataron de controlar sus administraciones mediante el arreglo de leyes y decretos que ordenaran la fiscalidad y que una vez más se encontraban con una realidad parcelada y en la que estructura tradicional establecía las reglas del juego.

La dificultad de imponer medidas hacendarias, fiscales, monetarias, comerciales y políticas a todas las regiones del territorio por el enfrentamiento de estos proyectos con los intereses locales y por la dificultad de establecer una organización nueva y desligada de las redes de poder regional para que las pusiera en marcha, dio como resultado que la estructura impositiva colonial siguiera en uso. Como se ha dicho antes, esa estructura colonial había comenzado a mutar desde la propuesta de comercio libre de fin del siglo XVIII y seguía ese curso, con la apertura de los puertos de las nuevas república y su reconocimiento internacional.

En el Cuadro No. 3.1, al final del capítulo, podemos observar los ingresos del Erario en el año de 1808, en los que las rentas por impuestos relativos a la aduana todavía no tienen la importancia -corresponden al 16.3 % - que tendrán tres décadas después con la unificación del cobro de derechos de exportación e importación y con las entradas de los productos de este ramo en el Erario, ahora, nacional. Acompañan a estos datos el estado de las rentas para el año de 1830. Juntos nos permiten entender cómo, en un proceso de consolidación de la producción y comercialización de productos exportables como el café, el añil, y para este caso, el cacao, se desplazó el centro económico que se había establecido en la Sierra, con ingresos relativos a las imposiciones indígenas y a la agricultura, hacia la Costa. Este desplazamiento, llevará adelante un proceso paralelo de conformación de grupos comerciales, familiares costeños que tendrán protagonismo en el proceso de conformación estatal. Permite ver también que el paso del sistema colonial al republicano, aunque dejó desorden y déficits constantes por los grandes

gastos que se ocuparon en campañas militares y de pacificación y por las nuevas partidas que la organización de una nueva burocracia significaba, no fue tan desastroso y se vio beneficiado por las nuevas conexiones y posibilidades comerciales abiertas por la independencia, como bien lo señala Nils Jacobsen para el caso del Perú¹⁶².

En este primer período de conformación del Estado (1830-1857) veremos que el sistema fiscal se establece en base al sistema colonial que mantenía el tributo indígena y que también gravaba, indirectamente, el consumo y producción de ciertos artículos de consumo “moderado” como el aguardiente, el tabaco, etc., pero que también fue aplicado en productos de primera necesidad como la sal. Aunque el sistema de estancos fue el que más continuidad tuvo, a lo largo del período se ensayaron un sinnúmero de reformas para mejorar su administración. La tabla No. 3.2 recoge las cantidades producidas, por las tres Tesorerías, por los distintos ramos en el período de 1830-1840. Los datos que lo conforman han sido recogidos de las exposiciones que los Ministros encargados del despacho de Hacienda presentaron a la función legislativa. Estas cifras corresponden a ingresos generales y no netos, ya que en ellos no están deducidos los gastos por recolección. Estos ingresos fueron registrados en las Tesorerías departamentales y sus cuentas remitidas al Ministerio de Hacienda. En varias ocasiones los ministros de Hacienda emitieron quejas de los errores y omisiones en la contabilidad y de la dificultad de conseguir que todos los gobernadores, recolectores y administradores remitiesen estos documentos con puntualidad.

La tendencia general del período la impone la subida de los ingresos por derechos de aduana, aunque las formas de recaudación y la inestabilidad del sistema aduanero hicieron que los ingresos disminuyan en algunas ocasiones como ocurre en el año económico 1832/1833, pero se mantiene el alza hasta la década de los 40. El segundo ingreso más importante, el tributo indígena comenzará un descenso, que se hace más visible por el aumento del total de los ingresos con el despegue de la aduana. En 1807 representa el 35.7% de los ingresos y en 1841, el 21.48. El otro rubro que se mantiene en las primeras tres décadas del XIX y cuyo aumento se registra con los datos de 1837 es el de los estancos. Este ascenso se debe al arrendamiento de las salinas en la Costa. Este ingreso alcanzará cantidades muy representativas por lo que las presentaremos, en las tablas, como un rubro separado. Los impuestos, de raíz eclesiástica, a la producción

¹⁶² Nils Jacobsen, “Taxation in Early Republican Peru, 1821-1851”, en: Liehr Reinhard (ed.), *América Latina en la época de Simón Bolívar. La formación de las economías nacionales y los intereses económicos europeos*, Berlín, Colloquium Verlag, 1989.

de la tierra, los diezmos y las temporalidades, y los que gravaron la comercialización de productos y bienes, las alcabalas, serán importantes pero se irán desvaneciendo con el aumento de las entradas por importación y exportación hasta la eliminación del tributo indígena.

Si observamos la tabla 3.2 podemos ver que el tercer ingreso más importante de este período corresponde a los estancos. Esta categoría incluye el gravamen a la producción y el consumo de aguardiente, tabaco, pólvora y sal. Las entradas por este concepto representaron entre el 11% de los ingresos totales en 1830 y el 19% en 1839/40. Este aumento importante, registrado desde los datos disponibles para 1837 se da por el arriendo y administración estatal de la sal. Vemos que de 1833 a 1837 el ingreso por estancos se cuadruplicó.

Esta forma de agrupar los ingresos nos permite ver el peso que este tipo de imposición tenía sobre el consumo de bienes imprescindibles para la sociedad ecuatoriana del siglo XIX. Sin embargo, es necesario hacer una revisión de cada ramo ya que en primer lugar, las rentas que componen este grupo tuvieron formas de recaudación distintas, incluso regionales cuyo ritmo de evolución en ningún caso será el mismo. La existencia de distintos procesos económicos regionales simultáneos hará, que para el caso de estas rentas, se ensayen continuamente varias formas para su administración. La homogeneidad de la legislación en este respecto no pudo ser conseguida: lo que era conveniente para los grupos productores de aguardiente o sal en la Costa era rechazado en las provincias de la Sierra centro norte y viceversa. Las contradicciones llegaron a tal punto que en repetidas ocasiones se impusieron regulaciones de recaudación y producción diferentes para distintas localidades.

Los ingresos fiscales provenían de impuestos directos e indirectos. Los más importantes eran los impuestos indirectos constituidos en su mayoría por derechos a la importación y provenientes sobre todo de la Costa en el caso de la aduana. Sin embargo, la contribución indígena, como imposición directa, tuvo un papel decisivo ya que su renta fue el segundo ingreso en el erario durante la primera mitad del siglo XIX. Su recaudación estaba centrada en la Sierra al ser la zona más densamente poblada de indígenas.

La concepción decimonónica dividió a las rentas del Estado en comunes y eventuales con el criterio de que las rentas comunes, compuestas por ramos como la aduana, alcabala, contribución indígena, pese a que podían variar por años no dejaban de producir una suma constante y significativa que “puede calcularse

aproximativamente”¹⁶³ mientras que las eventuales como préstamos, venta de bienes raíces o donativos tenían una existencia esporádica y eran generadoras de deudas.

A lo largo de este siglo, los encargados del manejo de la Hacienda ecuatoriana reconocieron que la modalidad más exitosa para la recaudación de impuestos era la indirecta. En 1831, el ministro secretario de Estado, José Félix Valdivieso, reconocía que “las contribuciones indirectas son sin duda las que más convienen porque su pago es insensible y voluntario, haciéndose en la apariencia por los introductores, pero en realidad por los consumidores a quienes se aumenta el precio de los efectos”.¹⁶⁴ Por esta razón, repasaremos las dinámicas de los impuestos indirectos más importantes y comenzaremos con los estancos.

El nacimiento de los estancos se dio en el marco de las reformas borbónicas como una forma de reorganizar las rentas, mejorando el sistema de impuestos y su recolección. Para esto, las subastas y remates públicos se redujeron para dar paso al monopolio estatal buscando así que se administraran directamente ramos que traían rentas importantes como el del aguardiente, tabaco, entre otros.

El monopolio o estanco consistió en la concentración de la producción, comercialización y distribución de ciertos artículos de consumo popular. Así, los antiguos productores libres deberían entregar cierta cantidad regulada de sus productos a un determinado precio a estos estancos o monopolios estatales para que desde ese lugar se comercialicen con un nuevo precio al público en el que se incluyen las cargas fiscales. En muchos ejemplos de estancos en la América colonial, el monopolio se intensificó con la instalación de fábricas para la producción directa de los productos que se monopolizaron. Así se prohibió radicalmente, en lo legal, la producción y comercialización por fuera del nuevo sistema y con ello se crean un sinnúmero de multas, penalidades y normativas para evitar el contrabando.

En la Real Audiencia de Quito el primer estanco que se introdujo fue el de **aguardiente** en 1747. En el estanco, debía “ser libre, la confección de este licor a los trapicheros, en sus propios ingenios de Trapiche, que se les había de comprar para el estanco, al precio de 9 pesos y se había de expender al público, a 21 las botijas”¹⁶⁵. Luego del estanco, se entabló la Fábrica de aguardientes en los Asientos de Latacunga, Ambato y Guaranda y

¹⁶³ *Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º Constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración*, Quito, Imprenta de Gobierno, 1831, p. 17.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 20.

¹⁶⁵ ANHQ, Estancos, Caja 10, Exp. 35, f. 10v.

en las villas de Riobamba y en la ciudad de Guayaquil.¹⁶⁶ El abastecimiento de aguardiente en los pueblos de las cinco leguas se hizo por arrendamiento o por remate del estanco. En los primeros años del siglo XIX, la administración de aguardiente debía recibir las mesadas de los trapicheros y vendía aguardientes ordinarios y resacados en las tiendas y estanquillos públicos. Esta venta era directa solamente para las instituciones religiosas¹⁶⁷.

La visión republicana centrará su atención en la producción y consumo de este producto. Las autoridades estarán en constante debate por obtener ganancias de esta renta y a la vez limitar su consumo. Como alivio de los males que el consumo del alcohol producía se mandó que una parte de lo que pagaran los destiladores sea destinado al Lazareto.

En 1830, se abolió el sistema de monopolios y se pasó al sistema de licencias o patentes¹⁶⁸. Un año después de esta disposición y al no funcionar el nuevo sistema se instauró otro por el que imponía un gravamen sobre las plantaciones de caña de azúcar – una especie de diezmo- pero el proyecto no funcionó porque los propietarios no permitieron que las tierras sean valoradas o registradas. Como alternativa se asignó a todos los destiladores, importadores y distribuidores de alcohol un cargo mensual que podía variar entre 1 y 6 pesos correspondiente al volumen de lo comercializado¹⁶⁹. Esta inestabilidad en el cobro se vio reflejado en el año económico de 1832/33 en el que el ingreso cayó en más de la mitad de los productos registrados en 1830 bajo el sistema de licencias. El gobierno de Rocafuerte, volvió a estancar de la producción de azúcar y aguardientes y en la Costa se dejó el pago de la tasa mensual. La recaudación de esta renta se arrendó o contrató generalmente a particulares, quienes tenían lazos muy cercanos con las autoridades locales y regionales y presionaron para no perder esta actividad, sin duda lucrativa ya sea por la vía lícita o por las posibilidades que ofrecía para el contrabando del producto. Bajo el sistema de arriendo el poder el Estado enfrentó la dificultad de que al no poder establecer un precio mínimo, basado en una estimación de los productos reales de la renta, tenía que aceptar la oferta más conveniente pero sin conocer los beneficios del colector.

¹⁶⁶ *Ibidem*, f. 10v.

¹⁶⁷ Para completar la visión del tema, ver: Luis Alberto Revelo, *Un ejemplo de finanzas públicas ecuatorianas, el caso del aguardiente en el espacio serrano (1765-1837). Una visión general*, disertación previa a la obtención del título de Licenciado en Ciencias Históricas, Quito, PUCE, 1994.

¹⁶⁸ Ley del 25 de septiembre de 1830, *RAON*, p. 56.

¹⁶⁹ Linda Alexander Rodríguez, *Las finanzas públicas...*, Op. Cit, p. 90.

La heterogeneidad de sistemas tampoco dio resultados positivos y en 1837 se declaró libres de toda circulación, tráfico y exportación pero como una imposición a los dueños de trapiches y destilerías. Este impuesto consistía en un pago mensual que dependía de la extensión de cada fábrica. Se estableció también un derecho de patente o licencia para destilar para quienes querían vender el producto al por menor¹⁷⁰. Con esta última medida el ingreso aumentó y se estabilizó. A juicio de los funcionarios, la renta de aguardiente debía tener un producto más alto por su gran consumo pero por una inadecuada clasificación de los alambiques y trapiches por parte de las Juntas de Hacienda, no todos pagaron las imposiciones en relación a lo que producían.

En el período de 1845 a 1857, en el que se aumentó el número de tesorerías de tres a siete, el aguardiente representó el 4% de las entradas generales del Erario. Las tesorerías que más entradas presentaron por este producto fueron las de Guayaquil, Pichincha e Imbabura, que fueron las provincias en las que más se produjo aguardiente; en las provincias serranas su producción se hizo en las zonas más bajas como Guayllabamba y en el valle del Chota en Imbabura. Las tablas 3.3 – 3.6 nos presentan las entradas de cada tesorería. En el año económico de 1853/1854 se dio una baja importante puesto que no se recolectó ninguna cantidad por este rubro en Pichincha. Cuando en 1852, se abolió la esclavitud en el territorio, se usaron los fondos del aguardiente para realizar los pagos de indemnización, a cargo del Estado, a los antiguos dueños¹⁷¹.

Es muy interesante ver, en la tabla 3.6 que muestra los ingresos de 1857, que la renta de aguardiente subió significativamente en las provincias del interior puesto que con la supresión de la contribución indígena se hicieron muchos esfuerzos y se pusieron más controles en correcta recolección de este producto.

El estanco general de **tabacos** se estableció en Quito el 5 de diciembre de 1772 por el mandato del Presidente de la Audiencia Don Joseph Diguja. Se lo rectificó el año de 1779 por el Visitador General Don Joseph García de León y Pizarro con ordenanzas de su sucesor Don Juan Joseph de Villalengua¹⁷². Para el año de 1779 el estanco de tabaco en polvo estaba ya establecido en la Audiencia de Quito. “Su provisión la hacía de los enrollados de Macas y Jaén de Bracamoros, del de hojas sueltas de Guayaquil y

¹⁷⁰ *Exposición que dirige al Congreso del Ecuador el Ministro de Estado en el despacho de Hacienda 1846*, Quito, Imprenta de Joaquín Terán, 1846, p. 9.

¹⁷¹ *Exposición que el ministro de Hacienda del Ecuador presenta a las cámaras legislativas reunidas en 1854*, Quito, Imprenta del gobierno, 1854, p. 5.

¹⁷² ANHQ, Estancos, Caja 24, f. 1v.

Longaniza de Popayán y del polvo de Santa Fe”¹⁷³. El estanco se abastecía del tabaco por medio de la Factoría de Guayaquil, el tabaco traído de Macas o el de Jaén, y por decomisos, ya sea de rama o en polvo, y en sus distintos productos¹⁷⁴. En 1780, se puso en funcionamiento una fábrica de tabacos en Quito. Desde estas administraciones se abastecieron las tercenas y estanquillos para su distribución a los consumidores.

El estanco de este producto se suprimió el 8 de octubre de 1830 por decreto del Congreso Constituyente del Ecuador en la República de Colombia, por considerarlo poco ventajoso para las rentas del Estado¹⁷⁵. A partir de este decreto se establecía dos sistemas simultáneos: el comercio libre de tabaco pero con el pago de una patente correspondiente al 8% de los productos para Guayaquil y Quito. En el caso de Cuenca se dictaminó que el tabaco se expendiera por administración¹⁷⁶.

En algunos años, la recaudación de este ramo estuvo también rematada, como ocurrió en el año de 1832. El cargo de colector de las rentas del estanco del tabaco fue, en las primeras décadas del siglo XIX, apetecido ya que ofrecía ventajas para el comercio ya que en el caso del tabaco, los rematadores obtenían la excepción del derecho de exportación y de alcabala¹⁷⁷. Desde 1837 el ramo quedó administrado por cuenta del gobierno vendiéndose a 2 y ½ reales la libra en Guayaquil.

A partir de 1845, los productos de esta renta fueron bajando y en lugar de provenir del consumo interno, la mayoría del impuesto tuvo su origen en la producción costeña y en su comercio exterior. La poca importancia de la renta en el interior causó, por ejemplo, que en Cuenca en 1846, no pudo ser rematada la recolección porque nadie se presentó. Por tanto, las tesorerías que tuvieron mayores entradas por tabaco fueron las de Guayaquil y la de Loja, por su comercio con el norte del Perú. En promedio total del período esta renta no fue muy importante, ya que representó el 1.2% del total, pero como se puede ver en la tabla de ingresos del año de 1857, para la tesorería de Esmeraldas, de reciente creación, implicó el 90% de sus ingresos. Para su recaudación se impuso dos pesos por quintal de tabaco y la principal razón por la que sus rentas no fueron más amplias fue el alto nivel de contrabando de este producto, de manera especial en Esmeraldas¹⁷⁸.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ ANHQ, Estancos, Caja. 10, ff. 11-15.

¹⁷⁵ Archivo Municipal de Historia-Quito, Oficios y Solicitudes, 1829 – 1830, 00155, f. 377.

¹⁷⁶ Ley del 27 de septiembre de 1830, *RAON*, p. 76.

¹⁷⁷ *RAON*, p. 337.

¹⁷⁸ *Exposición que el ministro de Hacienda del Ecuador presenta a las Cámaras legislativas reunidas en 1848*, Quito, Imprenta del Gobierno por Mariano Mosquera, 1848, p. 8.

El arriendo de las **salinas** de Guayaquil fue uno de los ingresos más importantes de la Costa junto con los de la aduana. Su consumo apuntaba a varios sectores de la sociedad y circulaba, con dificultad, en el interior de la república de manera especial en los últimos meses del año económico (enero a junio) ya que en los seis primeros meses resultaba casi imposible su intercambio porque “reinaba la estación de lluvias y quedaba paralizado el comercio, por la casi absoluta incomunicación en que quedan las provincias del interior con los pueblos de la Costa”.¹⁷⁹

En 1830, al terminarse el arriendo de las salinas quedaba el ramo libre para ser gestionado por asiento o por administración siempre y cuando el precio de la venta fuera de 4 reales cada arroba del mineral¹⁸⁰. En el año de 1837¹⁸¹ se dispuso que la administración de las salinas de Guayaquil se hicieran por cargo del gobierno. Se estableció así como precio oficial 4 reales la sal blanca. Esta debía ser depositada en las bodegas de Babahoyo, Milagro, Guayaquil, Naranjal, Machala y Santa Rosa. La mitad de los productos de esta renta se fijarían para la redención de depósitos y principales (capitales puestos a censo) y para sustentar el cobro, derechos y gastos de venta del producto. La otra mitad correspondería al Tesoro.

En 1846, se mandó que la salina fuera administrada, de manera directa, por el Estado y se subió el precio a 8 reales la arroba. Aunque en varias ocasiones se quiso bajar el precio de la sal, apenas en 1858 se pudo llevar a cabo la reforma y se rebajó el precio en su tercera parte y con ello los ingresos subieron por su mayor consumo¹⁸².

El producto de las sales incrementó la entrada de las tesorerías de la Costa y representó el tercer impuesto más importante de todo el territorio al ser el 14% del total ingresado en el período. En la tabla de ingresos de 1857, se puede observar una pequeña entrada en la tesorería de Loja, que tiene que ver con impuestos en la importación de este producto desde el Perú. En este comercio existió un alto grado de contrabando que hacía parte incluso a los resguardos de esa plaza y cuyos productos eran apetecidos en el mercado cuencano.

Las **alcabalas**, imposición a la circulación de frutos y manufacturas, irán en decrecimiento a partir de la supresión de la alcabala terrestre en 1830¹⁸³ y de su organización por administración. A través de los datos de la tabla 3.2 podemos ver sus

¹⁷⁹ *Exposición del Ministro de Hacienda*, 1839, p. 5.

¹⁸⁰ Ley de 26 de septiembre de 1830, *RAON*, p. 75.

¹⁸¹ Ley de 9 de abril de 1837, *RAON*, pp. 350-354.

¹⁸² *Exposición que el ministro interinamente encargado del despacho de Hacienda del Ecuador presenta a las Cámaras legislativas reunidas en 1858*, Quito, Imprenta del Estado, 1858, p. 14.

¹⁸³ Ley de 24 de septiembre de 1830, *RAON*, p. 38.

ingresos que en 1830 representan el 8% de las rentas, diez años más tarde corresponderán solamente al 1%. A partir de 1833, los derechos de alcabala tendrán un nuevo componente que gravará toda venta y arriendo de bienes raíces. Este impuesto será representativo en el período de 1845-1857 porque se permitirá su pago en documentos o vales de la deuda interna pero no se manifiesta en los cuadros presentados puesto que estas no fueron introducciones en dinero sino en vales, por lo tanto más que una entrada era una forma de amortizar estos papeles. En 1836 se arreglará el ramo de alcabalas con el fin de que los derechos (el 4%) sean pagados en metálico. Se ponía énfasis en la vigilancia de los resguardos de estas administraciones puesto que se sabía que usaban su cargo para enriquecerse con prácticas de “amistad y relaciones con individuos del comercio y el recibirles, con pretexto de préstamo a favor, dinero o regalos”¹⁸⁴. Desde 1847, la alcabala de contratos o de bienes raíces se pagó en billetes de la deuda ecuatoriana, colombiana y española, al duplo de su valor en metálico¹⁸⁵. Sobre este tema ahondaremos en la sección sobre la deuda interna.

El **diezmo** fue una imposición colonial que no se eliminó con la separación de las colonias de España que sirvió para el sustento de la Iglesia y del Estado. Correspondió al 10% de lo obtenido en la producción agrícola y pecuaria sin afectar al sector manufacturero. En el siglo que analizamos, el diezmo se repartía de la siguiente forma: una parte para el Estado y dos terceras partes para la Iglesia. Su recaudación podía ser de dos formas: por la acción directa de la Iglesia y por remate. El diezmo republicano sustituirá al impuesto colonial de los novenos, nuevos novenos y orden de Carlos III.

El 18 de octubre de 1833 se expidió la primera ley ecuatoriana sobre los diezmos. Con ella se establecía que el Estado tenía derecho a un tercio del producto. El sobrante se dividía en tres partes: una al Obispo con un descuento para el seminario y los gastos; la segunda la renta capitular que era la ayuda que recibían el cabildo catedralicio, igualmente se le descontaban los ítems mencionados y en tercer lugar se lo dividía en siete partidas como se había acostumbrado. Esta ley siguió vigente hasta los años cincuenta¹⁸⁶. Como se puede apreciar en la tabla 3.2 y en las posteriores, el diezmo será una entrada constante en el tesoro y su monto oscilará entre 30.000 y 60.000 pesos y

¹⁸⁴ Ley de 10 de febrero de 1835, *RAON*, p. 177.

¹⁸⁵ *Exposición que el ministro de Hacienda del Ecuador presenta a las cámaras legislativas reunidas en 1847*, Quito, Oficina de Joaquín Terán, 1847, p. 5.

¹⁸⁶ Mary Ramírez Candelo, *Los diezmos en Colombia y Ecuador: un dilema para el estado, un sustento para la Iglesia*, en la página web: <http://bit.ly/16fVFFI>, accedida el 2013-09-09, pp. 5-7.

continuará con en aumento (más de 90.000 pesos en 1857) a lo largo de las décadas siguientes.

El diezmo fue cobrado solamente en las tesorerías de Quito, Guayaquil y Cuenca por ser las provincias en las que residían las diócesis; sin embargo, recibían entradas de cantones por fuera de las circunscripciones provinciales. Fue el cuarto ingreso más importante (7% en promedio) y será un soporte muy importante para las tesorerías del interior luego de la abolición del tributo. Para la tesorería de Cuenca fue la segunda entrada después de la contribución indígena. Los diezmos por lo tanto dependían del mayor o menor número de interesados en los remates. La recolección del diezmo se remató en cada tesorería y se la consignó por seis meses.

Una de las dificultades más considerables para su cobro fue que no existió un código exacto para su cobro y que se siguió usando las leyes de indias y las ordenanzas de indias para ejecutarlo. En varios de los expedientes judiciales iniciados por indígenas que hemos revisado, existen reclamos de estos pobladores porque los diezmeros cobraban imposiciones que no se acostumbraban. En casi todos los casos, la Corte Suprema respondió que se debía seguir la ley de la costumbre puesto esta era la que había dado resultados¹⁸⁷. Este será un tema recurrente cuando se den intentos por reformar o innovar los impuestos y también las formas de organización de la Hacienda. La recolección de los productos del diezmo fue muy criticada por los abusos de autoridad que ejercían los diezmeros, al ser particulares y no responder a otros intereses que aumentar sus ganancias. Muchas quejas se recopilaron en los archivos por su acción puesto que en algunas ocasiones quisieron cobrar diezmos incluso de árboles frutales o como declaraba el indígena Pasqual Chillan al quejarse de este colector, de los huevos “que imagina pudiera poner la gallina”, además de querer cobrar más de los 4 reales que se cobraba a los indígenas concertados por su huasipungo¹⁸⁸ en concepto de diezmo sin importar qué sembraran en él¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Fue el caso entre Mariano Torres, diezmero, y los indígenas de San Blas y San Sebastián, en 1832, “por motivo de haber invertido la costumbre de proceder el diezmero por medio de tasadores al cobro de los frutos, cuando el aprecio o estimación siempre se ha hecho entre el cobrador y pagadores”. Más adelante en el mismo expediente se reconoce que “en el choque pues de esta costumbre con la ley...es preciso que una de las dos se declare insubsistente...La costumbre debe ser general para que tenga fuerza de la ley. No es tampoco el uso de los particulares el que le da este vigor, sino el tácito consentimiento del legislador...”. (ANHQ, Indígenas, Caja 174, Exp. 10, ff. 5-14.)

¹⁸⁸ Entraremos en detalle más adelante sobre las relaciones propuestas por el concertaje y la ocupación de la tierra.

¹⁸⁹ ANHQ, Indígenas, Caja 172, Exp. 22, 28-IX-1825, f. 4.

La complejidad del sistema de diezmos, tanto en su recolección como en su reparto entre la Iglesia y el Estado, no nos permiten adentrarnos en los innumerables matices que lo componen como la relación de los indígenas y los colectores de diezmos, la producción agrícola de cada localidad y su relación con los medianos y pequeños propietarios.

El diezmo fue una renta muy importante para el pago de deuda pues su tercera parte estuvo adjudicada al pago de los intereses de los capitales trasladados a censo; de igual manera sus productos fueron empleados en pago de gastos de guerra¹⁹⁰. Este impuesto fue tardíamente abolido en 1885¹⁹¹.

El **papel sellado**, fue un ingreso de mediana importancia pero que presentará constancia en los ingresos generales: un promedio del 2.6% a lo largo de todo el período. Los ingresos más importante se reportaron en las tesorerías de Quito y Guayaquil, por ser los centros de mayor movimiento y control de producción de documentos oficiales.

Existieron otros impuestos menores que completaron las arcas de las tesorerías como el ingreso por venta pólvora, las temporalidades, el registro de hipotecas, multas, alquiler de covachas, entre otros.

En lo respecta a la pólvora, se estableció una fábrica de pólvora, en 1846, pero ésta nunca logró fabricar un producto de calidad por lo que se importó pólvora en Guayaquil para la caza y los parque militares y lo que manufacturó la fábrica fue usado en el interior del territorio.

Las contribuciones directas con correspondencia a la riqueza estuvieron en la mira de los organizadores del Estado y de la Hacienda, dentro de un discurso que buscó, a la vez, el establecimiento de una contribución más justa y que engrosara el Tesoro. Las innovaciones no resultaron solamente muy costosas sino también difíciles de introducir en una sociedad que tenía establecidas sus reglas en el juego de la fiscalidad. Por tanto es clara la continuidad en el mantenimiento de esas relaciones ya que, como menciona el ministro de Hacienda en 1833, J. García del Río, se debe tener presente para el establecimiento de las contribuciones que las ya “existentes, aquellas a que está acostumbrado el pueblo, con tal que no sean muy gravosas, son preferibles a

¹⁹⁰ *Esposición que el ministro de Hacienda del Ecuador presenta a las cámaras legislativas reunidas en 1847*, Quito, Oficina de Joaquín Terán, p. 5.

¹⁹¹ Linda Alexander Rodríguez, *Las finanzas públicas en el Ecuador (1830-1940)*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1992, p. 83.

cualesquiera otras nuevas; por que el producto y los efectos de las primeras son conocidos, al paso que no los son los de las segundas.”¹⁹².

Aunque con dificultades, se establecieron impuestos directos nuevo como la contribución general y el impuesto del uno por mil a las propiedades.

La **contribución general** fue pensada bajo la iniciativa del general Flores y se estableció por ley del 8 de noviembre de 1831 con el fin de *igualar la tributación y porque los indígenas ya tenían su impuesto*. Se distribuyó el pago del impuesto en 9 clases que variaban entre 1 y 100 pesos regulada según el monto de propiedades y rentas. Debían pagar esta contribución, por semestres, todas las *clases del Estado* incluidos eclesiásticos, empleados del gobierno y militares. A estos dos últimos la tasa se la descontó de su sueldo. La recaudación del impuesto quedaba a cargo de un colector que se llevaría la cuarta parte de lo que ascendiera la renta. Con la instauración de esta ley quedaron anulados los impuestos a los predios rústicos, el cabezón, la anualidades, media anatas y mesadas eclesiásticas. La principal dificultad para el cobro de esta contribución fue la formación de catastros y la reticencia de los distintos sectores de hacendados y comerciantes a desembolsar las tasas. Como alternativa al funcionamiento de esta contribución, que estaba destinada para suplir los gastos de guerra y para regularizar las donaciones y préstamos, a menudo se establecieron contribuciones provinciales. En la tabla 3.5, al final del capítulo, podemos ver las cantidades a las que ascendía la clasificación en 1833. En total se esperaba 36.850 pesos para ese año, pero que no tuvo productos desde su instalación porque “no se ha acabado de formar el catastro para la imposición personal, porque para ello se necesitan datos estadísticos que no poseemos, tiempo, conocimiento de los pueblos e influjo. No ha podido realizarse la contribución extraordinaria en toda su extensión”¹⁹³. Será posteriormente cuando se comience a cobrar la contribución a partir de 1861. Así en 1837 alcanzará menos de la mitad de lo clasificado en 1833 (13.821) y en 1839/40 aumentará a 26. 840.

El mismo problema para hacer las clasificaciones de la contribución ocurrió con la contribución del uno por mil que impuso esa proporción como impuesto en los bienes inmuebles¹⁹⁴. Este ingreso significó el 1.7% de los ingresos totales y fue recaudado en

¹⁹² *Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º Constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración*, Quito, Imprenta de Gobierno, 1831, p. 17.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 7.

¹⁹⁴ El ministro de Hacienda, Antonio Yeroví, en 1858, declaró que “del impuesto del uno por mil no se saca mucho porque la clasificación de los fundos está dada a juntas compuestas de individuos particulares

su mayor proporción en las tesorerías de Guayaquil, Imbabura, y, en 1857, León. Los fondos pertenecientes a las casas de misericordia y enseñanza pública estuvieron exentos del pago de este impuesto¹⁹⁵.

Como se observó anteriormente, el desplazamiento del centro económico de Quito a Guayaquil (de la Sierra centro norte hacia la Costa) fue paulatino y se puede evidenciar en la importancia que fue adquiriendo la tesorería de Guayaquil a lo largo del período. Los gráficos 3.1 y 3.2 nos permiten ver que la primacía de la tesorería de Guayaquil con respecto a las demás. Esta tesorería será la que más ingrese al Erario por su expansión aduanera y por su importancia en la producción de los artículos estancados, de manera especial, de la sal. Esta característica tuvo repercusiones en la política económica del siglo XIX ya que cada vez fue más protagónico el papel de figuras y grupos del poder agroexportador y de sus exigencias, en el proceso de conformación del Estado. La mayor participación de la Costa en el sostenimiento del Erario fue un argumento a favor de los diputados y senadores guayaquileños para aumentar su representación en el Congreso y el Senado en contra del argumento de relación poblacional que le daba hegemonía a Quito.

Con la creación de nuevas tesorerías, el ingreso de estas oficinas en el interior se dispersó a nivel provincial por lo que, como vemos en el gráfico 3.2, la proporción entre éstas y la de Guayaquil es mucho más marcada.

El sistema departamental de recolección y distribución de datos dio cierta autonomía a los espacios regionales. Como demuestra el gráfico 3.1, la distribución era menos desigual. A partir de 1845, en el que se crean más tesorerías, el gasto se descentraliza de las capitales departamentales para tener menores circunscripciones. Esto generó un proceso de dependencia con las tesorerías que tenían más ingresos, en especial con la de Guayaquil. De esta manera, se desarrolló un sistema de anticipaciones y trasposos que solucionaban los apuros pero que hacían que los fondos no entrasen a la tesorería y endeudaban al Estado. Por ejemplo, en el año económico de 1847/1848, la tesorería de Quito recibió en concepto de remisiones 31.798 pesos; en el de 1853/1854 recibió 43.473 pesos y en el año de 1857, 106.171 pesos. Como también nos indica el gráfico 3.2, Guayaquil se convirtió en la fuente de recursos complementarios para las

sobre quienes no pesa ninguna responsabilidad y por lo mismo susceptible de ceder a influencias lugareñas. Otra cosa sería si esas juntas se compusieran de funcionarios públicos sujetos a responsabilidad. (*Exposición que el ministro interinamente encargado del despacho de Hacienda del Ecuador presenta a las Cámaras legislativas reunidas en 1858*, Quito, Imprenta del Estado, 1858, pp. 4-5.)

¹⁹⁵ *El Nacional*, No. 131, viernes 17 de diciembre de 1847, Quito, Año 2.

economías más pequeñas del interior. Con la supresión de la contribución indígena en 1857, las tesorerías serranas vieron disminuidos sus recursos, de manera notable. En lo político, estas circunstancias fiscales tuvieron resonancia en la crisis de 1859, al instaurarse cuatro gobiernos distintos en Guayaquil, Cuenca, Loja y Quito. En esta situación la penuria de las tesorerías y la incapacidad de sostener ejércitos locales sin las entradas costeñas habría dado pie a negociaciones entre los líderes de cada gobierno para volver a unificar el territorio. Ampliaremos este tema en el capítulo siguiente.

Uno de los principales problemas que tenía el Tesoro y la economía de la naciente república era la escasez de numerario y la diversidad de monedas, de baja calidad, que circulaban en las distintas regiones del territorio de la nueva república. Como se indicó con anterioridad, la circulación de monedas regionales fue una constante en la economía del siglo XIX. Aunque todos los cuadros de ingresos y egresos que se utilizan en el análisis de esta investigación corresponden a pesos de a 8 reales, es de suponer que estas cantidades fuesen parte de un cálculo hecho en pesos fuertes cuya correspondencia en las tesorerías departamentales debían estar hechas en moneda de distintas calidades.

Para aliviar esta situación se dictó la primera ley de monedas en 1831, en la que se estableció que la moneda para las transacciones oficiales sería el peso de 8 reales que tenía una equivalencia de 1.02 pesos oro igual a un dólar oro de Estados Unidos. Un año después se instaló la Casa de Moneda que debía acuñar monedas con la plata proveniente de las minas lojanas y con el oro del sur colombiano.¹⁹⁶ Esta institución encargada de la acuñación de moneda y también del canje de la gastada tuvo muchas dificultades en su gestión. Los fondos que obtenía por la acuñación no podían ser invertidos en el arreglo o compra de máquinas para mejorar el proceso sino que estaban destinados al pago de gastos ordinarios y extraordinarios, a los sueldos de sus empleados y además al auxilio de la Tesorería de Quito. A pesar de su ruinoso situación la Casa canjeó y sacó de circulación, en los años de 1836 y 1838, 25.897 pesos e incluso 9.040 pesos de moneda granadina que por ser de menor peso implicaba una pérdida de un 35%. El interés por la suplantación de la moneda granadina era el de evitar “las continuas riñas que se originarían en el mercado entre los compradores y vendedores que se resisten a recibir esas monedas”¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Julio Correa Paredes, *La Economía de la República. 1830-1980*, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1982, p. 22.

¹⁹⁷ *Exposición que hace el director de la Casa de Moneda al Ministerio de Hacienda en el año de 1838*, S/l, s/e, 1838, p. 1.

Ante esta situación de escasez de moneda se llevaron adelante una serie de disposiciones que buscaban retener la plata en el territorio y estimular la acuñación de metálico. Por decreto del 16 de octubre de 1832, se prohibió la exportación de plata y se impuso un derecho del 6% a la que necesariamente se extrajera. Como parte de este mismo decreto, se motivó a que todos los individuos que introdujesen plata amonedada se les abonara el 3% sobre la suma introducida en derechos de extracción y que el descuento sería hecho en frutos y manufacturas exportables¹⁹⁸. La ley de 1832 tendrá seguimiento cinco años más tarde, cuando se prohibió definitivamente la salida de plata, tanto en pasta como en numerario¹⁹⁹. Meses más tarde se vedaría la circulación de moneda falsa, producida en Cuenca, y se permitiría solamente la circulación de moneda española o de los nueve Estados nuevos. La moneda granadina debía ser verificada, antes de su circulación, en la Casa de Moneda²⁰⁰.

La falsificación de la moneda llegó a tales dimensiones que fue calificada en el código penal establecido en 1837, con el título de “delito contra la fe pública” y el desacato de esta ley sería castigado con pena de muerte. Siguiendo el capítulo I, del título cuarto de dicho código queda también penada la alteración del peso de las monedas por su cercenamiento. A los que infringían esta ley se les condenaba con cuatro años de obras públicas²⁰¹. La región que más habría producido esta moneda “falsa” fue la azuaya, por la cercanía de las minas de Pilshum, en Loja. Según testimonios recogidos por Silvia Palomeque, “en esta provincia se amoneda más que en la Casa de la Moneda de Quito”²⁰². Años antes de la expedición del código penal, se había establecido que los plateros, sus oficiales y aprendices se inscribiesen en un registro para tener conocimiento de quienes estarían en la posibilidad de manipular el metal y para su consiguiente control²⁰³. De igual forma, se habría estimulado a la acuñación legal de monedas con la disposición de que se compre oro y plata en pasta y alhajas “con el fin de aumentar las especies circulantes para facilitar las operaciones del tráfico interior”. La Casa de Moneda debía reintegrar los fondos que se invirtieron en la compra. El decreto establecía también que en caso de que los contribuyentes quisieran hacer sus pagos en alhajas de oro y plata, los colectores debían recibirlas a razón de 6 pesos 4

¹⁹⁸ 16 de octubre de 1832, *RAON*, p. 289, 290.

¹⁹⁹ 13 de abril de 1837, *RAON*, p. 343.

²⁰⁰ Decreto del 26 de diciembre de 1832, *RAON*, p. 347.

²⁰¹ *Código penal de la República del Ecuador*, Reimpreso por orden del gobierno, Quito, Imprenta del Gobierno, 16 de marzo de 1845.

²⁰² Silvia Palomeque, “La Sierra Sur (1825-1900)”, en: Juan Manguashca (ed.), *Historia y región en el Ecuador, 1830-1930*, Op. Cit, p. 79.

²⁰³ 2 de marzo de 1833, *RAON*, pp. 369-370.

reales el marco y a 16 y medio reales el castellano de oro. En Quito, el valor de las alhajas era menor ya que no se le cargaban “los gastos para impedir peligros, portes y conducción de dichos metales”²⁰⁴. Como las leyes no resultaban eficaces, se dio la facultad a todos los ciudadanos de detener la moneda falsa y remitirla a la Casa de Moneda donde en gratificación se le entregaría una parte de lo que declarasen²⁰⁵.

Aunque en las leyes las disposiciones eran rigurosas, los autoridades locales cuencanas, protegieron a los falsificadores y presionaron al gobierno para que la ley no fuese tomada en cuenta. La disposición del código penal fue desconocida por ley del 3 de octubre de 1833 por la que se concedía el indulto general a los delincuentes y cómplices de amonedación falsa²⁰⁶. Sin duda, la prohibición de la acuñación de esta moneda local afectó directamente las relaciones de intercambio de la región y por tal se llegó tan rápidamente casi a su abolición. En Cuenca, hubo en 1842, 20 personas enjuiciadas por este cargo pero ninguna presa y otras que habrían salido en libertad bajo fianza.

Las palabras del director de la Casa de Moneda, en 1838, dejan ver muy bien las dificultades que existían para dar el paso entre acatar la ley y cumplirla. Desde su punto de vista, la escasez de plata en bruto para poder intercambiar y sacar de circulación la moneda gastada y la falsa, se debía a la continuidad de la emisión de esta moneda en el austro, actividad que tenía respaldo e involucraba a los grupos dominantes del Azuay ya que les permitía reactivar su comercio y a la vez tener también cierta autonomía.

En este último periodo han sido pocas las introducciones de oro de los ricos y cuantiosos minerales de Zaruma, esto se origina de la inmensa fabricación de las especies de escudos y doblones falsificados con los tipos de la Nueva Granada y del Ecuador; estas fabricaciones se han practicado casi a la vista de las autoridades de Cuenca y Loja; son protegidas y toleradas por los habitantes, que a pesar de los decretos de la legislación, y de las repetidas órdenes del supremo gobierno ninguno se atreve a declarar contra los falsificadores, por ser algunos de estos, según se dice, *personas de cierta consideración*: asienden las falsificaciones de las monedas de escudos y doblones granadinos y ecuatorianos, acerca de 80.000 pesos, por cuya razón es tan difícil la circulación de estas especies en las repúblicas del Perú, y Chile, y los mismos ecuatorianos recelan en admitir las monedas de escudos, antes de hacerlos reconocer, para sus transacciones comerciales, cosa que es excesivamente desagradable en toda especie de contratación²⁰⁷.

²⁰⁴ 22 de noviembre de 1835, *RAON*, p. 102.

²⁰⁵ 18 de julio de 1836, *RAON*, pp. 217-219.

²⁰⁶ 3 de octubre de 1833, *RAON*, pp. 408-409.

²⁰⁷ *Exposición que hace el director de la Casa de Moneda al Ministerio de Hacienda en el año de 1838*, S/1, s/e, 1838, p. 2.

A partir de 1845, se dio una crisis monetaria en el territorio ecuatoriano debido a que ya desde años anteriores el Ecuador había aceptado todo tipo de monedas de mala calidad pero en 1849 se fijó una ley por la que reducía la ley de fino de la plata²⁰⁸ por lo que la relación legal de valor entre la plata y el oro fue mucho más baja que la relación comercial que por el descubrimiento del oro en California había aumentado²⁰⁹.

La situación monetaria continuará con estas contradicciones y carencias se mantendrá hasta que los bancos, creados en Guayaquil, sean autorizados para la emisión de billetes de circulación forzosa desde 1859. Analizaremos este tema en el capítulo siguiente.

3.2. Ingresos aduaneros. Auge e inestabilidad del puerto de Guayaquil

Como se ha mencionado varias veces, el puerto de Guayaquil sufrió una profunda transformación desde la segunda mitad del siglo XVIII, con el establecimiento del comercio libre, por el auge de la exportación cacaotera y por la capacidad de importación que ese auge provocó. Esta transformación cambió el panorama y las condiciones en las que el Estado republicano se habría de conformar y en los procesos de cambio de sus sistemas fiscales. Si es que, en el largo plazo, se observa un proceso de diversificación de los impuestos, de eliminación de cargas impositivas seccionales y de distribución del impuesto por el criterio de equidad fiscal (el que más tiene más paga), la influencia que tuvieron los ingresos aduaneros son decisivos. Este auge en las exportaciones cacaoteras permitió que la capacidad de importación aumentara en la medida en que dio paso a una mayor circulación de moneda y a un aumento del capital costeño y de sus socios y consumidores de otras regiones.

Si observamos la tabla 3.8, que muestra los ingresos aduaneros en el período y lo relacionamos con el gráfico 1.1 y 1.2, del capítulo 1, sobre exportaciones anuales de cacao vemos que aunque la lógica debía ser que “cuando la producción de cacao disminuía, o cuando había dislocaciones del mercado, las ganancias derivadas de la exportación caían; en consecuencia había que reducir las importaciones y los ingresos del gobierno caían también”²¹⁰, esta no se cumple a cabalidad ya que si bien el cacao

²⁰⁸ La ley es una unidad de medida que define la pureza de los metales preciosos.

²⁰⁹ Luis Alberto Carbo, *Historia monetaria y cambiaria del Ecuador desde época colonial*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1978, p.28.

²¹⁰ Linda Alexander Rodríguez, *Las finanzas públicas en el Ecuador...*, Op. Cit., p. 81.

generó los ingresos necesarios para que las importaciones subieran, por otro lado los desórdenes y constantes reorganizaciones de la administración de la aduana, la falta de numerario para el efecto de los pagos por derechos de importación y exportación y sobre todo el hecho de que una parte de estos impuestos podían ser pagados en documentos de crédito, haría que los ritmos de exportación cacaotera y los de los ingresos aduaneros en el Erario resulten, aparentemente, disonantes.

El período de 1830 a 1857 presenta momentos diferenciales en la exportación cacaotera: el primero que correspondería al primer *boom* del cacao de 1780 hasta 1811, año en el que se registra la primera crisis fuerte. Esta activación se sustentaría en el hecho de que el comercio libre quitó los derechos de aduana para la exportación cacaotera (10.5%) y los derechos consulares (7.5%). De igual forma habría liberado las importaciones que estaban gravadas con el 11% en cargas aduanales y 7.5% en consulares²¹¹. A partir de 1817, las exportaciones de la “pepa de oro” seguirán recuperándose pero a un ritmo inestable hasta el segundo *boom* cacaotero en la década de 1870.

Como se ha explicado de antemano en el contexto económico, las exportaciones del puerto de Guayaquil no solo comprendían las del cacao. Por él se exportó también tabaco, caucho, tagua²¹² y sombreros de paja toquilla. Este último producto tendrá mucha importancia en la constitución del ingreso puesto que en las décadas de 1830-1850, llegaron a registrar mayores incrementos en su producción y expedición que el cacao: las exportaciones de sombreros de paja toquilla, se multiplicaron por 20 mientras que las de cacao lo hacían por 1.33²¹³. La producción de esta artesanía es un tema que queda pendiente de investigación y que ofrece muchas aristas para la interpretación de la historia social costeña y azuaya (la paja toquilla y la técnica para realizar los sombreros, fue trasplantada a los valles cuencanos) ya que involucró a sectores campesinos e indígenas en el amplio campo de las relaciones del comercio exterior. Este producto artesanal, manufacturado en la población manabita de Jipijapa, tuvo especial recepción en Centro América, los Estados Unidos y España.

Aquel auge de la exportación del *teobroma cacao nacional* que habría comenzado en 1750, va tomando caminos sinuosos por varios factores: el predominio del capital

²¹¹ Willington Paredes Ramírez, “Economía y sociedad en la Costa: Siglo XIX”, en: Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva Historia del Ecuador. Época republicana I, Volumen 7*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994, p. 123.

²¹² La tagua es la semilla de la palma *Phytelephas macrocarpa*, que crece en los bosques húmedos tropicales de la región del Pacífico. Es conocida como el marfil vegetal. Fue usada para hacer botones y también artesanías.

²¹³ Willington Paredes Ramírez, “Economía y sociedad en la Costa: Siglo XIX”, en: Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva Historia del Ecuador...*, Op. Cit. p. 125.

individual y seguramente todavía del capital limeño, en el que se había sustentado el primer apogeo, sobre el capital societario; la ausencia de estímulos fuertes y sostenidos; las fricciones de la competencia impuesta por el mercado internacional; las plagas y epidemias que afligieron a los pobladores y sembríos costaneros y los altos costos en la transportación naviera²¹⁴. Esta inestabilidad económica y comercial de Guayaquil se verá reflejada en la inestabilidad de los ingresos que esta actividad representará en el tesoro. En la tabla 3.8, al final de esta sección, observamos que las remesas aduaneras, en los años republicanos, significan entre el 30 al 45 % de los ingresos del Estado. Luego de su incremento (6% anual) con la ruptura colonial, el ingreso se estabilizará y reportará una tasa de crecimiento del 1.4% anual entre 1830 y 1857.

La escasez moneda y la puesta en circulación de los vales o documentos de la deuda tendrá una repercusión fundamental en los ingresos aduaneros. El uso de estos vales siguió una lógica por la que los comerciantes compraron estos papeles de deuda a un precio menor que el de su valor nominal y luego los utilizaron para pagar una parte de los derechos de importación o exportación. El pago de los derechos de aduana se había convertido en la forma menos complicada de amortizar la deuda interna. En 1837, Vicente Rocafuerte, ante las Cámaras legislativas ponía énfasis en el hecho de que esta práctica reducía, de gran forma, las rentas nacionales:

¿Podrá el Ejecutivo ver con indiferencia que la Aduana y las demás rentas de Guayaquil hubieren producido en el curso del año treinta y cinco, más de un millón y medio de pesos y que esa ingente suma se hubiese evaporado entre los agiotistas? ¿Quién creería que, con una entrada tan cuantiosa, la benemérita guarnición de la plaza se quedara pereciendo de hambre, desnuda y sin el pretexto que le correspondía: la marina abandonada, los empleados civiles sumidos en la miseria, y el monstruo de la anarquía, al aspecto de este escandaloso desbarato, levantando ya su altiva cabeza?²¹⁵

Si nos fijamos en los ingresos desagregados para los años de 1830 y 1833, podemos ver que el ingreso aduanero corresponde para la tesorería guayaquileña el 79% de lo recaudado en ambos años, vemos que la circulación de los documentos de la deuda interna trastocan el apogeo o la estabilidad de los movimientos portuarios. El ministro de Hacienda en 1833, confirma que el año anterior a su mandato (1832) de 178.544

²¹⁴ *Ibidem*, p. 129.

²¹⁵ Vicente Rocafuerte, "Mensaje al Congreso Extraordinario de 1837", en: Alejandro Noboa, *Recopilación de mensajes dirigidos por los Presidentes y Vicepresidentes de la República: Jefes supremos y gobiernos provisorios a las Convenciones y Congresos nacionales*, Tomo I, Guayaquil, Imprenta de A. Noboa, 1900, p. 245.

pesos recaudados en la colecturía solo 4.100 fueron pagados en metálico²¹⁶, apenas el 2.2%. Esta práctica estuvo afincada y se generalizó aunque se hicieron grandes esfuerzos legales –que analizaremos más adelante- para controlarla.

Hay que decir que si bien los datos de exportaciones que presento en esta investigación provienen de trabajos serios sobre la economía cacaotera, es necesario realizar un rastreo de los productos importados y exportados en el período de 1830-1857 para todas las regiones del territorio ecuatoriano. Sin duda resultaría un trabajo colosal pero imprescindible ya que nos permitiría ver los tipos de productos que ingresaron al país, los sectores sociales a los que estuvieron dirigidos y, por otro lado, también se mostraría la participación de otros productos y regiones en la exportación, además del cacao, lo que significaría poder dilucidar dinámicas regionales que están situadas en Guayaquil, por ser el puerto, pero cuya procedencia debe ser más diversa.

Los mercados a los que las exportaciones guayaquileñas estaban dirigidas se centraron, entre 1773 y 1813, a los distintos puertos coloniales en el continente como Callao (37%), Acapulco (29) y en menor medida (17%) a Europa²¹⁷. Si analizamos las tablas 3.9 y 3.10, veremos que, entre 1833-1857, la intermediación de los puertos peruanos o novohispanos va desapareciendo y las exportaciones estarán destinadas en su mayoría a puertos españoles, entre el 30 y el 50% según el año, y a puertos norteamericanos con porcentajes parecidos pero no con la misma estabilidad. México, Perú y Chile seguirán en la ruta del intercambio de productos siendo más frecuente el comercio con los puertos peruanos por su vinculación cercana con Guayaquil. La orientación de las exportaciones hacia Francia o Inglaterra se dará definitivamente en la segunda mitad del siglo XIX por el segundo *boom* cacaotero de los años setentas. Es importante recalcar que los mayores ingresos aduaneros se hicieron en concepto de importaciones pues, al igual que en el proceso chileno, en el Ecuador las entradas que dejó la exportación al Estado fueron muy bajas.

En los vaivenes que presentó la administración de la aduana se puede localizar un intento de la autoridades estatales por crear un derecho único. Esta tendencia se había evidenciado ya en la legislación grancolombiana, pero aunque se intentaron estos proyectos las tarifas siguieron soportando un sinnúmero de cargos adicionales²¹⁸. La

²¹⁶ *Exposición que presenta el ministro de Hacienda del Estado del Ecuador al Congreso Constitucional de 1833*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1833, p. 3.

²¹⁷ Carlos Contreras, “Guayaquil y su región en el primer boom cacaotero”, en: Juan Manguashca (ed.), *Historia y región en el Ecuador, 1830-1930...*, Op.Cit., p. 214.

²¹⁸ Linda Alexander Rodríguez, *Las finanzas públicas en el Ecuador...*, Op. Cit., p. 77.

legislación respectiva a los impuestos aduaneros correrá la misma suerte que la de las otras rentas, variará de acuerdo a los intereses de los grupos que lideren la organización estatal. En el período que ahora tratamos, primará una legislación más bien proteccionista y que buscará incentivar la producción y el intercambio dentro del territorio pero que cambiará desde la revolución de marzo de 1846 en la que se darán mayores ventajas a los importadores.

Unificación del derecho, aplicación de barreras proteccionistas a la introducción de productos que tenían equivalentes “nacionales” y el control de la circulación de documentos de crédito alrededor de los ingresos aduaneros serán elementos que marcarán la tendencia, en el marco del sostenimiento de Guayaquil como único puerto importador de la república en contraposición con los proyectos de establecer aduanas menores en puertos como Manabí, Esmeraldas, hasta 1844. A partir de este año se habilitó el puerto de Manabí, cuyas entradas fueron creciendo con lentitud.

Para comprender los altibajos de la organización de la aduana ecuatoriana es necesario repasar ciertas transformaciones que se dieron en la época gran colombiana. Muchas de las disposiciones tomadas en este período tienen su raíz o son continuidades de este período. La unificación de los derechos de importación tendrá su origen en la ley del 25 de septiembre de 1821²¹⁹ y se la habría llevado a cabo con el fin de que todos los puertos de la gran república estén gravados de la misma forma. El derecho de importación se lo hacía mediante la imposición de un porcentaje del valor de lo que se introdujese que osciló entre el 15 y el 35%²²⁰. Los productos de lujo eran los que tenían mayor gravamen, entre estos los licores de uva o caña que eran los que más pagaban ya con esta imposición se esperaba mejorar la circulación y producción del aguardiente local que para estos años había sido desestancado. Los demás productos que no correspondieran con ninguna de estas clasificaciones debían pagar el 20% de su valor. A los buques extranjeros se les aumentaba un 5% en la tasa a menos que existieran tratados internacionales. La ratificación de esta ley, dos años más tarde, nos indica que las disposiciones no se cumplían a cabalidad y que la irregularidad en el cobro debía ser

²¹⁹ *Cuerpo de leyes de la República de Colombia que comprende las leyes, decretos y resoluciones dictados por sus Congresos desde 1821 hasta el último de 1827*, Caracas, Imprenta de Valentín Espinel, 1840, p. 59.

²²⁰ Se registraron seis clases de productos: 1ª: fierros, hojas de lata, cobre, alquitrán, medicinas, cables, anclas y todo tipo de papel; 2ª: con el 17.5%, los géneros de algodón, lana, lino, cáñamo o estambre; 3ª: 20%, paraguas, sombreros, cera, vinos, vinagres, relojes, loza y cristales; 4ª: 22%, seda de Asia y Europa, joyas, encajes, adornos, perfumes, especias y frutas secas; 5ª: 25%, zapatos, muebles, vestidos y comestibles extranjeros; 6ª: 35%, los licores de uva o caña extranjeros.

pan de cada día. La ley del 2 de agosto de 1823²²¹ también hacía cambios interesantes ya que se mantenían las tasas, antes citadas, para los buques nacionales pero se reducía la imposición para los buques con banderas estadounidenses o inglesas.

Lo que ocurrió con el derecho de importación también sucedió con el de exportación de manera que en 1824²²² se lo unificará estableciendo tasas fijas para la comercialización del cacao (con el 15%) y otros productos apetecidos en los mercados internacionales²²³. Se tomarán también medidas para generar un mayor movimiento en la producción y exportación de productos agrícola. El 13 de marzo de 1826²²⁴, se decretó que no pagaran derechos de exportación ninguno de los productos de primera necesidad incluidos el café, la quina, el algodón y el maíz, sin duda, estos productos orientados a abastecer el comercio intercontinental y los mercados más cercanos como Perú o Chile. Por ley del mismo año se estableció el sistema de pagos a plazos de los derechos de importación en las aduanas. Esta disposición fue muy importante puesto que se mantuvo a lo largo de la primera mitad del XIX. La ley establecía que por ser “muy gravoso que los comerciantes paguen sus derechos de importación antes de hacer sus ventas y para que tengan numerario para verificarlo” todo importador tenía la opción de pagar directamente o de asegurar el pago con dos fiadores abonados. Los fiadores o quien estuviera a cargo del pago tendrían 6 meses para cancelar todo el monto en 2 plazos de 3 meses cada uno. A los que pagaran el derecho a tiempo se les haría un descuento del 0.5% para el mes siguiente pero si se demorara este debería pagar el 1% de interés en cada plazo²²⁵.

Otra medida que marcará el proceso fiscal aduanero se la tomó en 1828²²⁶, cuando por la escasez del circulante y con el fin de disminuir la deuda interna gran colombiana, que cada día se hacía más grande, se admitió el pago de los derechos de exportación con documentos y vales de la deuda flotante en cualquier aduana del territorio. Solamente los derechos por la salida del oro, plata y platino deberían seguir satisfaciéndose en metálico, las tasas de los otros productos se podían hacer íntegramente después de que estos vales fueran reconocidos y aprobados por el Ministerio de Hacienda. Quedaba establecido también que con lo que entrara en la aduana en moneda se amortizarían

²²¹ *Cuerpo de leyes de la República de Colombia que comprende las leyes...*, Op. Cit., p. 185.

²²² *Ibidem*, pp. 229-231.

²²³ Los cueros fueron gravados con el 10%, el añil y la madera con el 5. Se estableció también una tasa a la importación de bestias: 20 pesos por mula, 16 por cada caballo, 6 pesos los burros y todo el ganado vacuno con 12 ½ pesos por cabeza.

²²⁴ *Cuerpo de leyes de la República de Colombia que comprende las leyes...*, Op. Cit., p. 431.

²²⁵ Ley del 3 de agosto de 1824, *Ibidem*, p. 288.

²²⁶ Ley del 23 de diciembre de 1828, *Ibidem*, p. 217.

estos documentos, práctica que se mantuvo a lo largo de todo el XIX, con ciertas excepciones, y que tuvo una importancia vital para entender el crecimiento de los capitalistas financieros en la Costa, y su consiguiente poder en las relaciones políticas y económicas del Estado.

Siguiendo la misma línea de la disposición anterior, se admitieron estos billetes o vales de deuda para el pago de la octava parte del derecho de importación. Estaban capacitados para hacer uso de esta ley tanto los acreedores primigenios como los tenedores que los hubieran adquirido siempre y cuando estuvieran correctamente endosados.

En 1830²²⁷, debido a la separación del Distrito del Sur de la gran Colombia, se suspendió la disposición anterior y dejaron de ser admitidos los vales tanto en la aduana como en las tesorerías. Esta decisión se la habría tomado para poder establecer un poco de orden en ambas administraciones y por las necesidades inmediatas a las que se sometía el Erario en un ambiente convulso. La amortización de muchos de estos documentos había sido radicada en la aduana de Guayaquil por el Ministerio de Hacienda bogotano. La confusión de estos papeles que se dio con la separación de este puerto de la gran Colombia, llevó a que el 25 de septiembre del antedicho año se suspendieran todos los pagos en papel²²⁸.

La disminución significativa del ingreso de aduana para el año de 1832/33 (ver tabla 3.8) habría sido provocada por la implementación de esta ley y fue advertida por el ministro del Interior en 1831 cuando planteaba que “terminados los pagos que se hacían en papeles recrecerán por esta causa las introducciones” y también por el arriendo del cobro²²⁹. Aunque en la administración grancolombiana se buscó la unificación del derecho las urgencias de la Hacienda hicieron que se volviera a imponer anteriores impuestos como el derecho de piso. Esta tasa, al uso del puerto en el desembarque de las mercaderías, se estableció de manera diferencial dependiendo del volumen de los bultos que se desembarcaban: 2 reales a los grandes, un real a los cajones, barriles y fardo y 1 cuartillo a las cajas pequeñas. Se impusieron sobre la tasa un impuesto del 2% al tránsito cuando estas cargas eran reembarcadas²³⁰. En el mismo año²³¹ se estableció el

²²⁷ Ley del 18 de septiembre de 1830 suspendiendo la amortización de la deuda flotante en los derechos de importación, *RAON*, pp. 36-37.

²²⁸ *RAON*, p. 47.

²²⁹ *Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º Constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración*, Quito, Imprenta de Gobierno, 1831, p. 17.

²³⁰ Decreto del 10 de junio de 1831, *RAON*, pp. 144, 145.

²³¹ Decreto del 8 de noviembre de 1831, *RAON*, pp. 188, 189.

derecho de toneladas según la magnitud de la carga de cada buque extranjero la cantidad de 4 reales por tonelada y a los nacionales la mitad. En esta serie de imposiciones al uso del puerto también estuvieron incluidas las tasas de anclaje, limpia y baliza.

La administración interna de la Aduana fue también regulada en este período con el fin de que esta dejara de fungir como una tesorería alternativa a la creada en Guayaquil. Se aclaraba por medio de una circular en 1833, que se establecería un nuevo sistema en el que las funciones de la aduana debían ser aforar y registrar los efectos del comercio y hacer las cuentas de los derechos que adeudaran los negociantes. Con este sistema “la aduana no pasaría el ajuste de las rentas a los comerciantes, no funcionará como una verdadera tesorería”²³². Se buscaba centrar el control de las rentas y sobre todo de los egresos, en amortizaciones de vales, que seguramente habrían sido dispuestos desde esta administración sin el registro de un organismo superior.

Las leyes de 1821 y 1823 que se habían usado para el cálculo de los aranceles fueron derogadas en 1837 y se formó una nueva ley²³³ en la que los cambios en los porcentajes según la clasificación de los productos variaba poco pero que tuvo ciertos rasgos proteccionistas por ejemplo: el asignar derechos específicos para los textiles que iban desde ½ a 4 reales; el gravamen de los artículos comestibles como carnes y especies extranjeras en tarifas de entre los 4 y 20 pesos y la prohibición de aguardiente de caña.

Los altibajos de los ingresos de esta administración también se vieron fuertemente afectados por el continuo contrabando y, a criterio de los sectores productivos sobre todo serranos, por la apertura indiscriminada en la entrada de un sinnúmero de bienes.

En la visión del ministro García del Río,

Sino se adoptase en parte el sistema prohibitivo, subsistirán siempre los males que lamentamos, supuesto que, mediante lo abierto de nuestras costas, lo mal dotado de los empleados y la falta de moralidad, continuará el contrabando y no podrá perseguirse donde se encontrará el objeto lícitamente producido²³⁴.

Ante este panorama, los gobiernos tanto de Flores como de Rocafuerte, buscaron pactar con los poderes regionales en varias ocasiones prohibieron o pusieron altas barreras fiscales que permitieran, por un lado, el desarrollo de los sectores productivos no

²³² Circular de abril de 1833, *RAON*, pp. 363-365.

²³³ Ley de importación del 1 de abril de 1837, *RAON*, pp. 316-318.

²³⁴ *Exposición que presenta el ministro de Hacienda del Estado del Ecuador al Congreso Constitucional de 1833*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1833, p. 15.

costeños, y por otro, espacios de consenso en los que se pudiera imponer la hegemonía estatal. Son claros ejemplo de esta política económica las prohibiciones a la exportación de paja toquilla²³⁵, la denegación de la importación de aguardiente de caña y la imposición de tasas fuertes a la importación de textiles. El sector textil de la Sierra será el que más presión imponga a las autoridades cuando, por iniciativa de varios notables hacendados, quisieron mejorar su producción mediante la importación de máquinas. Este fue el caso del general Vicente Aguirre quien, en 1843, extendió su demanda a la Convención nacional para que la importación de liencillos fuese penada ya sea con su prohibición o con una carga fiscal importante, siendo su pedido atendido un mes más tarde²³⁶.

En 1841, bajo la administración de Juan José Flores, se intentó nuevamente la unificación de los derechos de aduana²³⁷. Las nuevas disposiciones fueron el pago de 2 reales por cada tonelada; ½ real por derecho de farola; el anclaje de 20 a 100 toneladas en 12 pesos y la limpia y baliza, 4 pesos. En un artículo de esta misma ley queda establecido que el puerto mayor de la república seguiría siendo el de Guayaquil aunque se disponía que quedasen habilitados solo para la exportación los de Punta de Santa Elena, Manta, Bahía de Caráquez, Esmeraldas y San Lorenzo.

El inicio de la apertura de otros puertos y la imposición del 4% de la alcabala en todos los efectos extranjeros que entraren por “puertos secos” como las fronteras de Loja, Esmeraldas e Imbabura, generarán un aumento en los ingresos que es visible en la tabla 3.8, a partir de 1837, y que continuará a lo largo del período. El sector importador y exportador se habría beneficiado también cuando, en 1841, el astillero de Guayaquil lanzó el primer navío de vapor –utilizado en un primer momento con objetivos militares- que cubriría las rutas comerciales internas²³⁸.

A partir de la revolución “marcista”²³⁹ se registró un aumento en las exportaciones e importaciones generadas desde la Costa que además se vieron favorecidas con el

²³⁵ 31 de marzo de 1837, *RAON*, pp. 283-284.

²³⁶ AAN, Ley del 7 de julio de 1843, *Leyes, Decretos y circulares del año de 1841*, documento mecanografiado.

²³⁷ *Ibidem*.

²³⁸ Willington Paredes Ramírez, “Economía y sociedad...”, *Op. Cit.* p. 134.

²³⁹ Los detonantes para que se diera la revuelta del 6 de marzo de 1845, fueron, por un lado, el cuestionamiento de los poderes regionales por las disposiciones de la constitución “floreana” de 1843, llamada por sus opositores como la “Carta de la esclavitud”, y, por otro lado, por el continuo malestar que generó la contribución personal –correspondiente a 3 pesos anuales- en los distintos estratos de la sociedad. Juntos habrían minado la hegemonía del gobierno de Juan José Flores y llevarían a que se declarara en Guayaquil una Junta Suprema que derrocaba el mandato anterior y que establecía un triunvirato al mando de José Joaquín de Olmedo representante de los terratenientes costeños, Vicente

establecimiento de pequeñas administraciones de aduana en puertos menores como Manabí y Esmeraldas.

A partir de 1845, se estableció un solo derecho de importación que debía llamarse “específico” y que debía ser cobrado en dinero y para ello se estableció un arancel. Se impuso, con él, un sistema beneficioso para el comercio de importación puesto que por la ley de aduanas²⁴⁰, establecida en ese año, se rebajaron algunos derechos de importación y se liberaron algunos productos que antes estaban prohibidos²⁴¹ y se suprimieron algunos derechos de exportación²⁴².

Este cambio en el panorama político coincidió con un período de desarrollo comercial iniciado en 1855, en el que las actividades aduaneras se aceleraron y fueron en aumento. Aunque los números en los ingresos aduaneros subieron, la inestabilidad política del período de 1845 a 1857, hizo que el comercio exterior no tuviera mejores resultados. El

Ramón Roca y Diego Noboa, ambos comerciantes guayaquileños y el último también rematador del monopolio de sal. Aunque el golpe de Estado estaba claramente dirigido por sectores comerciales de la Costa y del Azuay llevó en su discurso una propuesta que buscaba integrar a otros sectores del territorio, que buscaba ser “nacional”. No fue gratuito que una de las primeras prerrogativas de la propuesta fuese la oposición de estos líderes “ecuatorianos” frente a un gobierno que fue categorizado como representante del “militarismo extranjero”, aunque en las constituciones anteriores (1830, 1835 y 1843) quedaba claramente asentado que aquellos miembros de las Fuerzas Armadas grancolombianas y que además afincaran su familia y capital en el territorio del Ecuador, serían legalmente reconocidos como ecuatorianos. Siguiendo con esta línea, el triunvirato llevó adelante una transformación en los símbolos de la nación que pretendían marcar un quiebre con el pasado grancolombiano puesto que se cambió el tricolor, que era insigne de la antigua república, por una bandera de creación “propia”. Los pretendidos cambios llegaron a alterar incluso el calendario ya que se estableció que el año de 1845 fuese el punto de partida para una nueva administración, por la que se borraban los quince años de administración de Flores, y que el año de la “revolución” fuera propugnado como el primer año de la libertad. Por la complejidad de las redes y relaciones sociales del espacio ecuatoriano, este proyecto de la oligarquía porteña, en conexión con la cuencana, por alcanzar el control del poder estatal provocó la detracción de sectores intermedios y al contrario de generar el tan pretendido consenso “nacional” generó opiniones que veían negativamente la alteración del orden anterior. Las reacciones por parte del gobierno abatido se dieron rápidamente; Juan José Flores movilizó a las fuerzas militares para enfrentarse con el ejército “marcista”, que debido al alto apoyo popular que tenía en la Costa era mucho mayor. Ante esta situación Flores prefirió la negociación al enfrentamiento y cedió el poder a los líderes “marcistas” por supuesto bajo condiciones que garantizaran sobre todo su sustento económico y el de sus oficiales. Al pactar con Flores y al solucionar estos enfrentamientos, el mecanismo para estabilizar la situación política fue, una vez más, la convocatoria de una nueva Asamblea Constituyente que buscaría establecer no solo el nuevo gobierno sino las reglas del juego del proceso de conformación del Estado, con un mayor protagonismo costeño, que como veremos tendrá correspondencia con la realidad económica y fiscal.

²⁴⁰ Ley de Aduanas de 1845, en: Alejandro Noboa, *Recopilación de leyes, decretos y reglamentos de Aduanas del Ecuador desde el año de 1821 hasta nuestros días*, Guayaquil, Imprenta de “El Tiempo”, 1910, pp. 114-165.

²⁴¹ Por decreto del 20 de noviembre de 1846, se quitó el derecho de exportación de la plata y el oro. En 1847, se liberan los impuestos al aceite negro para alumbrar la ciudad. También el hierro, el acero, el carbón de piedra, destinados a la máquina de vapor e instrumentos de minas, los picos, azadas, palas, rejas de arado y piedras para moler cacao. También se deja de gravar los productos de Nueva Granada y de Perú. (*El Nacional*, No. 125, viernes 19 de noviembre de 1847, Quito.)

²⁴² *Esposición que dirige al Congreso del Ecuador en 1846 el Ministro de Estado en el despacho de Hacienda*, Quito, Imprenta de Joaquín Terán, p. 10; *Esposición que el ministro de Hacienda del Ecuador presenta a las cámaras legislativas reunidas en 1847*, Quito, Oficina de Joaquín Terán, p. 8.

descubrimiento del oro en 1848 en California, concentró la actividad mercante mundial en San Francisco y esto hizo que disminuyera la actividad marítima con la costa noroeste de Sudamérica. Sin embargo, “es a partir de 1856-57 hasta el 69 que las exportaciones de la pepa de oro cubren el 66.77 por ciento de las exportaciones totales y en el ciclo 1872 y 1885 da un promedio de 65,87 por ciento de las exportaciones globales”²⁴³. Este aumento en las exportaciones, y por tanto en las importaciones, hizo que en Guayaquil, el proceso de acumulación de capital se intensificara y por lo tanto se desarrollara el capital comercial y por consiguiente el capital bancario, cuyo protagonismo analizaremos en el siguiente capítulo.

3.3. Ingresos por contribución indígena. Estado, tierra e indígenas

El tributo indígena fue impuesto en los territorios colonizados por el imperio español como resultado del derecho de conquista fue implantado a su vez junto con el sistema de encomienda en 1533 y se lo cobraba a los varones entre los 18 y 50 años. En la Real Audiencia de Quito se lo comenzó a recaudar en 1540. Dos años más tarde por las disposiciones de las Leyes Nuevas desaparece el derecho de “usar” indígenas encomendados y en su lugar se organizó la cobranza del tributo según una tasa fijada. Cuando se eliminó la encomienda en 1718, la población indígena siguió pagando el impuesto al Fisco. Aunque la imposición era individual se acostumbraba a pagarlo comunalmente a través del trabajo colectivo. En el siglo XVIII el pago del tributo se fue individualizando. De lo que ingresaba por efecto del tributo se pagaba una parte a la Iglesia en razón de los estipendios para los curas y también se separaba una cantidad para el pago de su recaudación.

La relación entre la tributación y el acceso a la tierra fue muy estrecha, no solo como forma de vinculación de los dos mundos: la república de indios y la de españoles sino en la estructura interna de la comunidad y en su jerarquía. En base a esa relación, la comunidad indígena distinguió dos tipos de tributarios: los originarios y los forasteros. Los *originarios*, *llactayos* o *quintos* –como se los conoce en el caso de la Audiencia de Quito- eran los que vivían en su comunidad de origen y los *forasteros* aquellos que, huyendo del impuesto y de la mita, se habían establecido en una nueva comunidad.

²⁴³ Willington Paredes Ramírez, “Economía y sociedad...”, Op. Cit. p. 126.

El impuesto fue pagado tanto en moneda, especie o trabajo. Las tarifas variaron durante el largo período de colonización y con su mantenimiento en épocas republicanas. El promedio del pago al final del siglo XVIII era de 4 pesos y habría ascendido a 4 pesos 7 reales para 1808²⁴⁴. Las leyes de tributación se aplicaron con rigurosidad con la excepción de que se dejó que la Audiencia fijara la tasa imponible. Esta tasa de tributación se estableció por provincias: 6 pesos anuales para Quito y Loja y 10 pesos para Cuenca. La recaudación se la hacía dos veces al año: una en San Juan y otra en Navidad. Según cálculos de Van Aken, un indio adulto habría ganado entre 14 y 18 pesos al año; el tributo habría significado un tercio de esos ingresos²⁴⁵. Estaban exentos del pago los enfermos, lisiados, empleados públicos, el cacique y sus hijos. Una parte del ingreso del tributo se destinó para el pago de servicios eclesiásticos como estipendios para curas y para los recolectores.

En la línea de búsqueda de control de las reformas borbónicas, se cambió la forma de recaudación al disponer que esta se hiciera por administración directa dejando atrás la práctica de su remate al mejor postor que pagaba, después de hacer un cálculo aproximativo de lo que cada distrito rendía, por adelantado²⁴⁶. Con estas nuevas disposiciones, la recaudación de este y otros impuestos se aceleró y mejoró. Según Rosemarie Terán, el tributo indígena aumentó en este período: durante la administración de Josef de Villalengua como subdelegado de la Real Hacienda, entre 1779 y 1787, este ramo produjo 1.764.065 pesos y 2 reales, lo que quiso decir 547.267 pesos de aumento en relación con lo que se obtuvo durante el precedente quinquenio²⁴⁷.

El control fiscal del indígena, a través del tributo, dio legitimidad al usufructo de tierras comunales, que eran reconocidas como ancestrales y estuvo respaldado por otros sistemas de sujeción de su excedente de trabajo como la mita: obligación temporal de servicios en minería, obras públicas urbanas y rurales e incluso de servidumbre a cambio de un salario.

El siglo XVIII también será el escenario de la consolidación del sistema de hacienda: aquellas tierras que antes habían sido solo de usufructo para los grupos dominantes se convirtieron en propiedades en las que se mantuvo la estructura por la que la mano de obra se sujetaba a las tierras. Desde que en 1601 se prohibió el “repartimiento de

²⁴⁴ Mark Van Aken, “La lenta expiración del tributo indígena en el Ecuador”, en: *Revista Cultura*, Vol. VI, No. 16, mayo-agosto, 1983, p. 52.

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ Federica Morelli, *Territorio o nación...*, Op. Cit., p. 163.

²⁴⁷ Rosemarie Terán Najas, *Los proyectos del Imperio borbónico en la Real Audiencia*, Quito, TEHIS, Abya-Yala, 1988.

indios”²⁴⁸ se estableció una relación entre el patrón, dueño de la hacienda, y la población originaria conocido como el concertaje. La cédula, del mismo año, que establecía la *mita de plaza* por la que se mandaba que “se lleven y salgan los indios a las plazas y lugares públicos y allí se concierten con quien y por el tiempo que quisieren”²⁴⁹. El concertaje de indios fue una relación entre el patrón y el indígena en el que ambos hacían un contrato por el que el indio se comprometía a cumplir jornales de trabajo, que podían incluir actividades agrícolas rurales y de servidumbre urbana. El hacendado establecía un vínculo muy particular con el “concerto” ya que aunque el indio debía recibir un salario por su trabajo, además obtenía beneficios de protección fiscal y familiar que hicieron que por debajo de esta relación –que difícilmente puede ser vista como una institución- se tendieran una serie de vínculos, más que clientelares, de patronazgo, en los que entre el patrón y el indígena concertado se tendía un puente por el que se pretendía que este pasara a formar parte de la hacienda. Se establecieron entonces una serie de elementos condicionantes que de alguna manera le resultaban al indígena beneficiosos pero que por otro lado, le costaron su independencia. Entre estos elementos está el *huasipungo*, que en quichua significa: *huasi*: casa – *pungo*: sitio: el sitio para poner la casa, el lugar de la vivienda. Este fue un pedazo de terreno que el patrón cedía al indio para sembrarlo y para su subsistencia. Otros elementos condicionantes de la permanencia del indio en la hacienda fueron los suplidos y socorros que funcionaban como adelantos del salario. Estos se hacían en ocasiones especiales a petición del indígena y su pago era registrado para ser transformado en deuda. De esta manera, el patrón suplía a los indígenas concertados de cantidades pequeñas de moneda y sobre todo de especies, que tenían, en la mayoría de los casos, fines familiares como el restablecimiento de la salud o la venida de un hijo; fines sociales y culturales como el cumplimiento de un priostazgo en una fiesta popular como San Juan o Corpus Cristi o ritos funerarios. Los registros por socorros y suplidos aumentaban en los libros y el indígena estrechaba su relación de dependencia con la hacienda.

El pago del tributo también se incluyó en los “beneficios” que la estructura hacendaria brindaba al indígena, por tanto el patrón y la hacienda se volvieron un espacio en el que

²⁴⁸ El repartimiento de indios fue un mecanismo para el uso forzoso de la mano de obra indígena. Este sistema obligó a los indígenas a trabajar por temporadas en las casas o haciendas de la población española. A cambio de este trabajo se pagaba un jornal ínfimo a los indígenas.

²⁴⁹ Andrés Guerrero, *La semántica de la dominación: el concertaje de indios*, Quito, Ediciones Libri Mundi, 1991, p. 45.

el indígena consiguió solventar sus gastos fiscales, sociales y de subsistencia pero cuyo costo fue muy alto: no solamente por la pérdida de libertad personal y familiar (recordemos que el huasipungo y la deuda en algunos casos eran hereditarios), sino también por los continuos maltratos a los que fueron sometidos en una sociedad jerarquizada racialmente en la que el indígena muchas veces fue considerado un “animal de trabajo”²⁵⁰.

Hay que aclarar que no todos los indios concertados fueron huasipungueros, ya que muchos siguieron viviendo en su comunidad pero sometidos a contratos o bajo otras lógicas de relación con la hacienda. Es el caso de los indígenas concertados comuneros libres o yanaperos, de los arrimados o de los sueltos. La tipología del indígena en relación al concertaje descubre varias formas de relación con la hacienda y la tierra. De esta forma, se abre un amplio campo de relaciones en el que las diferencias del “contrato” estarán marcadas por variables de posesión de tierra, extensión de la unidad hacendaria donde se trabaje, ubicación de la misma (concertados urbanos y locales), etc.²⁵¹

El sistema de hacienda, que se extendió en el siglo XVIII, fue un espacio al que muchos indígenas forasteros acudieron como alternativa a la fuga porque les permitió conseguir protección del patrón tanto para pagar el tributo como para librarlos de otras responsabilidades como la mita. La sujeción del indio a la hacienda se legitimó por un conjunto de normas y leyes que cerraron aun más las posibilidades de desvinculación y que fueron impuestas bajo la presión e influencia de los poderes terratenientes. La declaración de que la falta de compromiso en una deuda debía ser castigada con cárcel o con la confiscación de los instrumentos de trabajo, es un ejemplo claro de esa legislación. A fin del siglo XVIII, aunque las políticas reformistas querían marcar una

²⁵⁰ El movimiento indigenista, expresado en las artes de la década de 1930, mantuvo presente este tema constantemente. Con una visión de extrema victimización del indio, el escritor Jorge Icaza (Quito, 1906-1978) denuncia la cruenta experiencia del indígena bajo el sistema de hacienda a través de la historia del indígena concertado Chilibinga en su novela *Huasipungo* (Espluges de Llobregat, Plaza & Janes, 1984).

²⁵¹ Análisis más profundos del concertaje indígena y de su relación con el sistema de hacienda en los siglos XIX y XX, se pueden encontrar en: Heraclio Bonilla (comp.), *Los Andes en la encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX*, Quito, Ediciones Libri Mundi, Enrique Grosse-Luemern, FLACSO, 1991; Andrés Guerrero, *La semántica de la dominación: el concertaje de indios*, Quito, Ediciones Libri Mundi, 1991; Hernán Ibarra, “Concertaje, jornaleo y haciendas (1850-1920)”, en: Simón Pachano, *Población, migración y empleo en el Ecuador*, Quito, ILDIS, 1988; Pío Jaramillo Alvarado, *El indio ecuatoriano: contribución al estudio de la sociología indo-americana*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1983; Carlos Marchán Romero (comp.), *Pensamiento agrario ecuatoriano*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1986; Fernando Montenegro, *Las mitas en la Real Audiencia de Quito (su aplicación en los obrajes y transición hacia el concertaje)*, Quito, Abya-Yala, 1985; Patricia De la Torre, *Patrones y conciertos: una hacienda serrana, 1905-1989*, Quito, Abya-Yala, Corporación Editora Nacional, 1989; Jorge Trujillo, *La hacienda serrana, 1900-1930*, Quito, IEE, Abya-Yala, 1986.

relación más directa en el control de la población aborígen, el gobierno de la Audiencia dictó un decreto que reforzaba la idea de que el indígena no podía abandonar su lugar de trabajo sin saldar sus deudas y también imponía que aunque estuviese exento de compromiso debía justificar su decisión por causas como el maltrato o por falta de la entrega de los suplidos y socorros. Esta legislación se fortaleció cuando, en 1804, se pidió que para el traslado del indio, de una hacienda a otra, se presente una boleta firmada por el “amo” en la que debería constar que ha satisfecho sus deudas y otra en la que constara su destinación igualmente firmada por el nuevo patrón²⁵².

El tributo de indios fue, sin duda, el ingreso más importante de la Audiencia y con él se mantenía la burocracia y se solventaban los gastos de “pacificación”. La misma realidad se vivía en otros puntos del continente pero tenía especial relevancia en los Andes.

A fines del período colonial, el tributo producía 30.000 pesos anuales en Venezuela; en Nueva Granada, 47.000. Sobre un total de 2'400.000 pesos, el tributo representaba un 2% de la recaudación anual. En Quito, su rendimiento se elevaba al 36% de los ingresos de la Presidencia. En 1799, el Perú percibía, por su parte, unos 900.000 pesos en concepto de tributo, contra un total de 4'800.000 o sea el 18% de las rentas. Aun cuando la misma renta ascendía en México a 1'200.000 pesos, como el erario contaba, en 1808, con unos 20 millones por año, la incidencia era tan sólo del 6%. Así se explica cómo resultó más fácil prescindir del impuesto en México, Colombia y Venezuela, que en Ecuador, Perú y Bolivia.²⁵³

Sobre los proyectos de inclusión de las poblaciones indígenas en la Constitución de Cádiz y las transformaciones y continuidades ocurridas desde 1808 a 1830 hablaremos con mucha más atención en el capítulo 7 de este trabajo. En este subcapítulo nos dedicaremos a explicar y analizar las relaciones fiscales entre el Estado ecuatoriano y los indígenas.

La relación del tributo y la posesión de la tierra ha sido discutida ampliamente por la historiografía latinoamericana, y de forma particular por la andina. Muchos ejemplos de estos trabajos han sido citados en este subcapítulo y en el capítulo 7. Desde que se instituyeron las formas republicanas de gobierno, una cuestión fundamental discutida por los funcionarios y gobernantes del Estado fue la manutención o la transformación del pacto por el que los indígenas tenían privilegio sobre el usufructo de sus tierras a través del pago del tributo. En la Gran Colombia, la ley de 1821 y de manera especial la de 1826, intentaron eliminar estas condiciones pero no tuvieron los resultados esperados

²⁵² Federica Morelli, *Territorio o nación...*, Op. Cit., p. 167.

²⁵³ Nicolás Sánchez Albornoz, *Indios y tributos...* Op. Cit, pp. 193-194.

por lo que el tributo se reinstaló dos años después de que se emitiera la ley. En el decreto que lo reinstaló, el 5 de octubre de 1828²⁵⁴, se recalcó que “los mismos indígenas quieren pagar” y por tal se lo reponía con una tasa menor a la de 1808: 3 pesos y medio. Acompañado de estas disposiciones se aclaraba que esta población quedaba “eximida del ejercicio del ejército”, del pago de algunos derechos parroquiales, del cobro de tasas por trámites judiciales y de cualquier otra contribución o subsidio. De igual manera se mantuvo la disposición de que no pagasen alcabala por el comercio de bienes de su propia producción. Esta medida les había sido beneficiosa ya que les permitía intercambiar sus frutos con algo más de ganancia y también involucrarse en actividades como el contrabando de aguardiente y tabaco, porque podían evitar los controles impuestos desde su estanco.

En ese gran trecho que existe entre la ley y la práctica, la organización de la recaudación del tributo se mantuvo aunque desgastándose por la presión que ejercía el nuevo poder estatal. El corregidor y el cacique habían sido, durante la colonia, figuras centrales de mediación entre las autoridades indígenas y las del gobierno. Bisagra en la que convergían los intereses de ambos sectores, el corregidor estaba en contacto con el cacique, quien era el encargado de recolectar la tasa del tributo y depositarla en la caja de comunidad. Los caciques fueron los encargados de realizar los padrones y los que mejor conocían el movimiento de su comunidad. Su cargo les brindaba un cómodo lugar en la jerarquía social ya que no tenían que pagar tributo y muchas veces les permitió enriquecerse. Según el interesante trabajo de Silvia Palomeque sobre la relación del indio y el Estado en la región del Azuay, el tributo se siguió cobrando bajo la antigua estructura en esta región hasta 1824 y desde 1829 se comenzó a cobrarlo con las nuevas indicaciones del decreto de 1828²⁵⁵. En él además de lo que ya se mencionó, se ordenó que la recolección se haga por “medio de personas o empleados designados por el gobierno” y se nombran recaudadores del tributo.

Esta implantación de empleados extraños al sistema de recolección indígena hizo que rápidamente hubiese reacciones de parte tanto de los administradores como de los contribuyentes. Siguiendo el caso cuencano, los recolectores extendieron sus quejas

²⁵⁴ Decreto estableciendo la contribución personal indígena del 15 de octubre de 1828, *Registro Oficial de Colombia en los años de 1828 y 1829*, No. 20, Bogotá, s/e, s/f, pp. 156-163.

²⁵⁵ Silvia Palomeque, “Estado y comunidad en la región de Cuenca en el siglo XIX. Las autoridades indígenas y su relación con el Estado”, en: Heraclio Bonilla (comp.), *Los Andes en la Encrucijada...*, Op. Cit. p. 400.

porque los indígenas no querían pagar la tasa si no fuera a sus anteriores autoridades. Palomeque recoge el testimonio de otros recaudadores de tributos que piden que

se siga con el orden antiguo de parcialidades y que estas sean dirigidas por sus caciques y principales indemnizándoles por su servicio de la contribución... porque los caciques no permitían la usurpación...sabían quienes eran los deudores y sus paraderos... a los recaudadores les sería imposible el conseguirlo, como que ignoran sus residencias y habitaciones que por lo común son en bosques y quebradas y que por lo mismo no los conocen en sus semblantes. No podrán por consiguiente distinguir el forastero del vecino de la parroquia o reducción.²⁵⁶

Era obvio que el conocimiento y el control que tenían los caciques sobre sus comunidades hacía más fácil el cobro del impuesto. Por este motivo, los recaudadores actuaron en colaboración con estas autoridades indígenas, algunos de ellos llegaron a dar una parte de su remuneración a los que los ayudaban.

En cuanto al repartimiento de las tierras de resguardos, se mantuvieron las leyes aunque con un matiz interesante puesto que ya no se pretendía repartir la tierra sino más bien su usufructo, puesto que las tierras que no tenían propietario, por tanto aquellas que las comunidades tenían en exceso para actividades como el pastoreo, etc., se convirtieron en tierras de “reversión y de propiedad del Estado”²⁵⁷.

Con la declaración de independencia del Distrito del Sur y la formación del Estado del Ecuador, la lógica y contradicciones generadas por los cambios grancolombianos persistieron. Al revisar la tabla 3.11 podemos ver que el ingreso entre los años de 1807 y 1857 que se mantiene pero con una tendencia a la baja. Este ligero crecimiento entre 1807 y 1830 se podría deber a que aunque se cambió la forma colonial de tasar, que era proporcional a la productividad de las tierras, a una tasa unificada, esa homogenización hizo que existieran para este período más tributarios “completos”, ya que los forasteros, que antes pagaban solo 3 pesos, pagaron los 4 pesos y medios impuestos para todos los indígenas²⁵⁸.

Fijándonos nuevamente en la tabla antes mencionada, observaremos que a partir de 1830 el ingreso comenzó a reducirse y que esta fue la tendencia para la primera mitad del siglo XIX. Este decrecimiento tiene muchas causas que tienen que ver con la forma

²⁵⁶ ANHQ, Indígenas, Caja 185, 1829, citado en: Palomeque, Silvia, “Estado y comunidad...”, Op. Cit., p. 401.

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 400.

²⁵⁸ Claudia Guarisco, *El tributo republicano. Indios y Estado en el Ecuador: 1830-1857*, Quito, Tesis inédita de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador, programa de Historia Andina, Quito, mayo de 1995, p. 26.

de recaudación, con la disminución de la tasa y también con las crisis políticas que constantemente modificaban la organización de la Hacienda y con las nuevas relaciones que se tejían entre las autoridades locales y las “nacionales”. Para Silvia Palomeque, se habría dado un acuerdo entre corregidores, recaudadores, caciques y principales que hizo que la recaudación del tributo se redujera mientras la población aumentaba o se movilizaba²⁵⁹. Hay que decir que si bien la Costa funcionó como una zona de frontera y recibió a la población india como fuerza de trabajo “asalariada”, la poca frecuencia con la que se renovaban los catastros y el carácter anticipado de su recolección, provocaría que esa migración de la Sierra a la Costa no disminuyera notablemente el ingreso.

Aunque la reducción constante del ingreso se podría explicar por la disminución de la tasa, decretada en 1828, a tres pesos y medio anuales. En palabras del Ministro de Hacienda del año de 1833, esta disminución no sería la matriz del deterioro de la renta, ya que pocos indígenas pagaban la tasa anterior de 5 pesos 7 reales. Por el contrario, da justificación a esta reducción por la falta de numerario en las localidades. Esta escasez haría que los contribuyentes se escondan, huyan o se nieguen a pagar el impuesto e incluso menciona que ciertos recaudadores “han manifestado que sin el auxilio de la fuerza armada no pueden hacer efectiva la cobranza”²⁶⁰. Esta intervención militar entraba en juego por lo menos dos veces al año: en junio y diciembre, los dos momentos en los que debía hacerse el pago. En esas ocasiones los corregidores ordenaban a los tenientes políticos para que se presenten en cada pueblo acompañados por piquetes de soldados²⁶¹. Cuando el indígena cancelaba su tasa, recibía del gobernador una carta de pago que le servía como salvo conducto para poder moverse de su pueblo sin peligro de ser reprimido.

De igual forma, los modos de recaudación de esta renta tuvieron directa relación con su monto. Para el año económico de 1832/33 vemos, siguiendo la tabla 3.11, al final del capítulo, que la renta correspondió a 197.000 pesos. La baja de alrededor de 4.000 pesos y el ingreso de esta cantidad cerrada se debió a que el 20 de marzo de 1832, se mandó a arrendar esta renta en todos los cantones de la república²⁶². El procedimiento de arrendamiento de la recaudación de un ramo consistía en la recepción de varias propuestas particulares para el pago del impuesto y la aceptación al mejor postor. Los

²⁵⁹ Silvia Palomeque, “Estado y comunidad...”, Op. Cit., p. 402.

²⁶⁰ *Exposición que presenta el ministro de Hacienda del Estado del Ecuador al Congreso Constitucional de 1833*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1833, p. 8.

²⁶¹ Claudia Guarisco, *El tributo republicano...*, Op. Cit., p. 59.

²⁶² Decreto del 20 de marzo de 1832, *RAON*, p. 237.

cambios en las formas de recaudación hicieron tambalear los ingresos de esta renta ya que bajo el sistema de arrendamiento o bajo el de administración directa y recaudación por medio de los corregidores, quienes no recibían una remuneración fija sino un porcentaje de los productos de sus rentas, la desorganización hacía que las entradas a las Tesorerías se hicieran de manera atrasada y arbitraria²⁶³. La administración de esta renta tenía también un problema con los cobradores ya que estos cuando se separaban de su cargo, dejaban cantidades importantes de rezagos –sumas, de los presumido, que no habían podido ser recolectadas- que se volvían “deudas incobrables”.

Con el fin de mejorar la situación de la contribución y sobre todo de evitar que el indígena huyera de las tierras de comunidad o de su trabajo en las haciendas, se dispuso un decreto por el que se abolieron ciertos actos punitivos a los que el indígena era sometido al no cumplir con el pago. En 1833, se decretó que los indígenas morosos de la contribución personal debían ser sancionados con “suavidad” y se debían dejar de lado prácticas correctivas como el secuestro de sus instrumentos de trabajo o de sus animales de labranza, así como la pena de azotes. En el mismo decreto se aclaraba que los corregidores o colectores que encarcelaran a las mujeres o hijos de los deudores debían ser castigados. Con relación a los indígenas concertados, el mismo documento propone que si algún indígena concertado o jornalero faltara a su trabajo, el hacendado o el mayordomo debía reincorporarlo “por medio de la persuasión u otros estímulos decentes”. Si es que la capacidad de persuasión del hacendado fallaba, este podía encarcelar al indígena por no más de tres días. El decreto deja en claro que si los hacendados, cobradores o curas doctrineros no cumplían con el mandato y castigaban duramente a sus contribuyentes perdían cualquier deuda que tuviesen con ellos. Este decreto dejaba en claro que para el Estado y para su erario la contribución indígena era primordial y que, frente al fracaso de otros impuestos directos, el paso de la situación colonial a la “nacional”, y con ella la incorporación del indio a la “civilización” debía de hacerse de a poco. Claramente se expone en el decreto del 30 de septiembre de 1833, por el que se “establecía medios equitativos para que la contribución sea exequible”²⁶⁴ y junto con las prohibiciones de abusos de las autoridades se filtraba el mandato de establecer escuelas de primeras letras para los niños indígenas.

²⁶³ *Exposición que presenta el ministro de Hacienda del Estado del Ecuador al Congreso Constitucional de 1833*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1833, p. 16.

²⁶⁴ Decreto del 30 de septiembre de 1833, prohibiendo los abusos a los indígenas deudores, *RAON*, pp. 407-408.

Se puede observar que la huida y ocultación de los indígenas era una preocupación para las autoridades estatales. Si por un lado se les “protegía” de los malos tratos por parte de los recaudadores, posteriormente se llevaron adelante medidas para recuperarlos y reincorporarlos a los padrones, y que motivaban a que sean otros sectores de la sociedad los que se encargaran del proceso. Un ejemplo de este afán fue la emisión de circulares en las que se mandaba a retribuir a quienes dieran con indígenas huidos, con 4 reales por cada uno.

Un tema fundamental que girará alrededor de la construcción estatal y la población indígena fue la propiedad de la tierra. El Estado, en su proceso de expansión territorial buscó las formas de liberar tierras a su favor, lo que benefició al crecimiento de las grandes propiedades hacendarias. En ese sentido, el indígena podía tener los beneficios de la ciudadanía si se convertía en propietario, esta condición fue parte de la homogenización que la construcción del Estado nacional propuso en el siglo XIX.

Las políticas estatales sobre las tierras baldías fluctuaron en este período. En el gobierno de Juan José Flores, por ejemplo, hubo mayor presión sobre las tierras comunitarias²⁶⁵. Aunque en 1843 se legisló a favor de los comuneros que carecían de tierra, los expedientes judiciales confirman que hubo una mayor conflictividad sobre la posesión de tierra puesto que estas leyes habrían abierto espacios jurídicos para el litigio. Según Valeria Coronel, con el decreto del primero de junio de 1843 se mandó que en los pueblos, nuevos y ya erigidos, no se pudieran señalar, ni adjudicar a los indígenas los terrenos de propiedad particular²⁶⁶. Esta medida puso en desventaja a los indígenas en los litigios con propietarios en las localidades.

Si revisamos los ingresos del período de 1830 a 1845, veremos que las entradas por arrendamiento o venta de tierras nacionales son casi inexistentes; en 1837 representan el 0.08% de la recaudación total. La presión ejercida desde la legalidad estatal no tuvo que ver con una necesidad de aumentar las rentas, si no también favoreció a la ratificación y crecimiento del latifundio cuyos representantes tuvieron capacidad directa de negociación dentro del gobierno²⁶⁷. Ante esta situación algunas comunidades indígenas,

²⁶⁵ Martha Moscoso, “La tierra: espacio de conflicto y relación entre el Estado y la comunidad en el siglo XIX”, en: Heraclio Bonilla (comp.), *Los Andes en la Encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX*, Quito, Ediciones Libri Mundi, Enrique Grosse-Luemern, FLACSO, Quito, 1991, p. 374.

²⁶⁶ Valeria Coronel, *Revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1943*, tesis doctoral inédita 2010, p. 69-70.

²⁶⁷ Un ejemplo clarificador de esa presión se puede ver en la presentación del cacique del pueblo de Santiago de Malacatus, en Loja, ante el fiscal del tribunal de apelaciones, en la que expuso que “la comunidad que en el habitamos; que en el día se halla ya todo reducido todo el terreno que era pueblo es ahora haciendas, porque los tiranos, quienes han habitado al ruedo de este dicho pueblo, son los vecinos

a través de sus caciques o de sus protectores, presentaron quejas al gobierno para que controlara el avance de la hacienda. Así, Cipriano Caria, principal de la parroquia de Machachi y otros indígenas de la misma localidad expresaron su pedido al gobierno para que se les ratificara sus tierras al exponer que

Los grandes propietarios, esos colosos de la agricultura, ocupan casi todo el territorio de la república, mientras que nosotros apenas i muy apenas tenemos unos pequeños resintos con el nombre de comunes, en donde pastoreamos nuestros ganados, i en cuyo único patrimonio micerable se halla fincada nuestra futura suerte i la existencia misma...²⁶⁸

Los indígenas de Machachi, en la querrela citada, apelan a los sentimientos “liberales de los legisladores” que al final del expediente entregan apenas media cuadra a los litigantes. Este ejemplo, ilustra bien las formas de negociación, por parte de los indígenas, y uso de la legislación de ciertas élites terratenientes para llevar a cabo sus intereses. El fiscal que resuelve la causa dijo claramente que existía una dificultad muy grande, en la administración de justicia y de tierras, para “conciliar los intereses del Erario con los de los indígenas” pero como vimos, anteriormente, las entradas por venta o arriendo de tierras declaradas baldías eran insignificantes podríamos decir que lo difícil era conciliar los intereses de los hacendados, con los de los indígenas.

Para contrarrestar los juicios de adjudicación de tierras y de declaración de baldíos los indígenas debieron presentar títulos que demostrasen su propiedad. En algunas ocasiones estos no pudieron hacerlo puesto que los documentos se perdían o estaban en archivos que podían ser fácilmente manipulados por los bandos contrarios y, en la mayoría, este recurso sirvió para poder validar la posesión comunitaria.

En la administración de los “marcistas” liberales, el reparto y arriendo de los resguardos²⁶⁹ se lo hizo paulatinamente y sobre todo estuvo orientado al sustento de rentas municipales²⁷⁰ y al sostenimiento de pocas escuelas de primeras letras²⁷¹.

que se hallan poseyendo nuestras propiedades, despojándonos de ellas con violencia y impiedad de modo que nos hallamos sitiados en una redoma tan pequeña que no tienen más campo con escasés tan reparada, que compone menos de ocho cuadras, este pues es el sitio que nos han dejado circulándonos por todos cuatro costados...” continuó su queja al decir que “como este lugar se compone de una sola familia...y estas pues son los poderosos de esta ciudad por nobles y acaudalados” (ANHQ, Indígenas, Caja 174, Exp. 5, ff.1,1v.) Declaró, además, que no han tenido resultados en las querellas en otras instancias pues el juez parroquial es “un señor Valdivieso” que pertenece a la misma familia que posee las tierras, y que seguramente pertenece a la misma línea familiar de José Félix Valdivieso, personaje importante en la política ecuatoriana de esta época, amigo íntimo de Juan José Flores.

²⁶⁸ ANHQ, Indígenas, Caja 175, Exp. 5, 24-VIII-1842.

²⁶⁹ El resguardo fue una institución legal de origen colonial por el que los territorios comunitarios de ascendencia indígena fueron reconocidos como propiedad inalienable, colectiva y comunitaria.

Según Valeria Coronel²⁷², a partir de esta revolución, se inició un proceso de vinculación de los indígenas y del campesinado en los planes estatales que tendría que ver con el proyecto liberal del que eran partícipes. Este vínculo se habría negociado entre las autoridades locales y estatales con el fin de eliminar las diferencias y privilegios de los indígenas a través de la eliminación del tributo y la ciudadanía, en cuanto propietarios de tierras individuales. Una de las medidas que el gobierno liberal tomó para la “liberación” de la fuerza de trabajo indígena, se estableció con la ley sobre administración de estos pueblos dada en 1854, en el gobierno de Urbina²⁷³. Por medio de esta ley se estableció que los indios concertados en las haciendas u obrajes no debían ser obligados a pagar sus deudas con su trabajo y permitió que los indígenas pudieran liquidar las cuentas con los hacendados y mudar de “patrón”. Aunque en la práctica, el Estado tuvo muchas dificultades en entrometerse en la legalidad y lógica hacendaria; este fue un recurso muy importante para la denuncia de abusos y para la movilidad de mucho indígenas que habían estado atados a la hacienda.

El cobro del tributo estuvo claramente diferenciado como una entrada importante de las tesorerías serranas, sobre todo de la de Quito. En el año económico de 1832/1833, para la tesorería de Quito, esta contribución significó el 68% del total de la recaudación. Esta corresponde a las actuales provincias de toda la región sierra centro norte: Imbabura, Carchi, Pichincha, Cotopaxi, Chimborazo y una parte de Bolívar. Esta jurisdicción era la que contaba con más número de tributarios. En la zona austral, el ingreso será importante aunque menor por la composición particular tanto de las tierras como de la mano de obra. En la Costa el porcentaje de participación del ingreso es el más bajo, 7.6%. Debido a la poca importancia del tributo en esta región y por la necesidad de dinamizar el comercio de los productos de exportación, en 1835, bajo el gobierno de Vicente Rocafuerte, se abolió la tributación para el departamento de Guayaquil: el radio de esta medida cubrió las actuales provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos y El Oro.

²⁷⁰ Eduardo Toche Medrano, *El Estado ecuatoriano y la población indígena, 1830-1860*, Quito, tesis para optar la Maestría e Historia Andina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, enero de 1994, pp. 55, 56.

²⁷¹ En algunos expedientes, los indígenas consideraron injusto el reparto de las tierras con el fin del establecimiento de las escuelas primeras letras puesto que los que se beneficiaban de esta medida eran en su mayoría blanco mestizos avecindados en las parroquias. Por ejemplo, en Machachi, el gobernador expuso su queja al juez cantonal por esta medida ya que “solo hay tres niños de su clase (indígenas) en la escuela” (Indígenas, Caja 174, Exp. 25, 10-XII-1836, f.3v.)

²⁷² Valeria Coronel, *Revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1943*, Op. Cit. pp. 121-126.

²⁷³ Sobre este tema ver: Derek Williams, “Popular Liberalism and Indian Servitude: The Making and Unmaking of Ecuador’s Antilandlord State, 1845-1868”, en: *Hispanic American Historical Review*, Vol. 83, No. 4, Duke University Press, 2003.

La abolición del tributo para esta región profundizaría el debate entre los poderes costeños y serranos ya que los primeros, vinculados con los sistemas de plantación y con otra lógica en el manejo de la mano de obra, pensaban que los indios de la Costa, producían más que los de la Sierra sin necesidad de que ningún tributo caiga sobre sus cabezas y que por tal se debería “liberar” a los pobladores de la Sierra ya que esta medida activaría la producción y el mercado²⁷⁴. Si bien es cierto que los ingresos de la tesorería de Guayaquil eran mucho mayores a los de las tesorerías de las sierras, el argumento de la élite costeña no era coherente ya que la población india de la Costa era muy reducida y por otro lado el ingreso de la tributación indígena era el sostén de ambas tesorerías serranas: como ejemplo, podemos mirar los datos de las tablas de ingresos en las que este ramo significan, para Quito y Azuay más de la mitad de todos sus productos (59.9% para Quito y 60.67% para Cuenca).

Como se puede observar existió una intención por eliminar el tributo lentamente o en vistas de ir disminuyendo su importancia para el Erario a través de la implementación, por un lado de la contribución directa y también mediante un cuerpo de leyes que trataban de hacer menos tensa la relación entre el indígena y el Estado. A este tipo de medidas correspondería la resolución hecha el 1 de junio de 1836, para que los hijos legítimos o ilegítimos de blanco e india o los de indio y blanca, ya no estuvieran sujetos a la tributación²⁷⁵. Esta ley que había tenido su antecesora en el siglo pasado seguramente tuvo implicaciones directas en la estructura social, ya que la aceptación del mestizaje ofrecía un beneficio directo de manera especial en los ámbitos urbanos donde el indígena asumía actividades y formas de vida de ambos mundos²⁷⁶. Bajo la misma idea, los vaivenes de la necesidad de existencia del tributo y su contradicción con las propuestas de integración del indio a la vida nacional, dieron como resultado decretos por los que se buscaba un mejor trato al indígena como opción a la continuidad del pago de su contribución. Bajo el gobierno de Vicente Rocafuerte, se hacía claro que los indígenas no podían ser objeto de otro impuesto y se advertía a los corregidores y a los curas párrocos, autoridades inmediatas con los que tenía relación esta población, que la exigencia de otras cargas sería motivo de multas. Se hace hincapié, en el decreto de 14

²⁷⁴ Linda Alexander Rodríguez, *Las finanzas públicas en el Ecuador (1830-1940)*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1992, pp. 83, 84.

²⁷⁵ Decreto ejecutivo del 1 de junio de 1836, *RAON*, p. 210.

²⁷⁶ Un interesante trabajo sobre el mestizaje como mecanismo de evasión de las obligaciones y cargas del indígena a finales del siglo XVIII: Alexia Ibarra, *Estrategias del mestizaje: Quito a finales de la época colonial*, Quito, Abya-Yala, 2002.

de abril de 1837²⁷⁷, a las autoridades religiosas para que ratifiquen la exención del pago de ciertos derechos religiosos como las partidas bautismales, etc. De igual forma se mandó a que los indígenas no pudieran ser declarados priostes²⁷⁸ en otras festividades que las establecidas: Corpus Cristi, San Juan, Navidad. Siguiendo, este tipo de legislación, en 1841, se estableció que los indígenas enfermos y lisiados, luego del debido reconocimiento, pagaran la mitad del impuesto anual²⁷⁹.

El decrecimiento de la renta que seguimos observando para los años de 1837 y 1857 continuaba manteniéndose y agudizándose tanto por este conjunto de leyes que trataron de desvanecerlo de a poco, ya que las entradas de la Tesorería de Guayaquil hacían posible pensar en una alternativa que era beneficiosa para generar una libre circulación de mano de obra principalmente dirigida hacia la Costa y por otro lado, por las excepciones que muchos hacendados hacían del pago del tributo debido a su vinculación inmediata con el poder político y el gobierno y además, por la precaria situación de la economía interna de estas grandes extensiones de tierra.

En Pichincha, por ejemplo, las haciendas a menudo cubrían la obligación con paños, comida y otros bienes destinados al mantenimiento de las tropas acantonadas. Similarmente, en Chimborazo los hacendados amortizaban recurrentemente sus deudas por este concepto con cabezas de ganado y productos agrícolas para el mantenimiento del ejército; incluso con telas para uniformes y frazadas para los soldados. También podía darse el caso que entregaran al fisco el equivalente en billetes de crédito público.²⁸⁰

Vemos que la renta va disminuyendo por distintas variables: un pacto entre autoridades locales e indígenas, como también, la emisión de un cuerpo de leyes que van haciendo menos pesada la carga para esta sección de la población debido al aumento de los ingresos costeños. Estos factores agravados por la falta de numerario y la situación de guerra permanente, que hicieron que los sistemas de recaudación que se intentaban desde el papel, tuvieron poca correspondencia en la realidad o enfrentaran grandes problemas para su ejecución.

La contribución indígena fue, a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, vital para los ingresos estatales y sobre todo para las economías provinciales. Esta relación fiscal entre la Corona, en un primer momento, y el Estado, posteriormente, y las poblaciones

²⁷⁷ Decreto ejecutivo de 14 de abril de 1837, *RAON*, pp. 867-868.

²⁷⁸ El prioste era elegido para hacerse cargo de los gastos de una fiesta, en especial en las festividades religiosas.

²⁷⁹ Mark Van Aken, "La lenta expiración...", *Op. Cit.*, p. 64.

²⁸⁰ Claudia Guarisco, *El tributo republicano...*, *Op. Cit.*, p. 63.

indígenas aunque pervivió con la transformación política de las primeras tres décadas decimonónicas, va mutando pausadamente en sus formas y concepciones. Por un lado, la población indígena habría aceptado el tributo como un mecanismo de protección a la comunidad, como una forma de mantener aquella distancia que le permitía alcanzar bienes reales o condiciones beneficiosas: el acceso a la tierra comunal y la excepción del servicio militar y de contribuciones religiosas. Como lo recalca Martha Moscoso, al indígena “la calidad de comunero se lo daba, entre otras cosas, por el cumplimiento de los servicios exigidos por la Iglesia, la República y el pueblo”²⁸¹. Por otro lado, el Estado debió responder, en la misma vía, por mantener -apretando o relajando los lazos- esta relación fiscal, a sus necesidades: obtener los recursos requeridos en una economía en la que el ingreso aduanero fue inestable; subvencionar las economías indígenas y campesinas locales y también a los sectores dominantes hacendados y terratenientes que en la mayoría de los casos, eran miembros del gobierno; brindar un cuerpo de leyes y un sistema por el que el indígena entregara su trabajo en las grandes propiedades y no se desvinculara de ellas²⁸². Estas acciones se dieron en el marco de una pretendida homogenización legislativa de los miembros del territorio de la nueva república, de una pretensión de crear un sistema fiscal homogéneo –un ejemplo sería la contribución general- en el que las lógicas de poder locales (indígenas, regionales o de redes familiares) ponían freno y reestablecían un “pacto” firmado tres siglos atrás y cuya estructura era pesada y aparentemente inamovible.

Si bien, el caso del tributo ecuatoriano en el siglo XIX, ha sido estudiado a través de la idea de la aceptación de un “pacto tradicional”²⁸³, queda abierto el campo para la investigación de las formas en las que el hacendado y el Estado negociaron o no esta correspondencia fiscal. La expansión del latifundio a partir del siglo XVIII y su crisis en la producción de textiles, sin duda generaron un reordenamiento de las relaciones entre los indígenas y los patrones. Si recordamos que la Sierra centro norte fue la región que más haciendas grandes tuvo y que el hecho de que la minería en el territorio no era una actividad primordial (que además, en la provincia de Loja, estuvo relacionada con el trabajo de esclavos) la inserción del indígena comunero a la hacienda y la desintegración, sino cultural sí económica, de la comunidad establecería patrones de

²⁸¹ Martha Moscoso, “La tierra: espacio de conflicto...”, Op.Cit., p. 379.

²⁸² Silvia Palomeque, “Estado y comunidad...”, Op. Cit., p. 395.

²⁸³ Ejemplo de estos estudios son los que he citado a lo largo del desarrollo de este apartado.

conexión entre el Estado –sus leyes, sus autoridades, sus empleados- y los indígenas mediadas por el hacendado.

3.4. Gastos de guerra y administración civil. Los egresos de un Estado en conformación, 1830-1857

No se esconde a la experiencia práctica de los legisladores, la desgraciada situación del país con la guerra casi prolongada desde el año de ochocientos nueve. No tienen número ni cálculo los impuestos y contribuciones, ora sea en tiempo de los españoles, ora bajo el régimen de las leyes, ora en fin en el largo periodo de la dictadura, sin que la administración se redujese a otro fin que al de atender a la manutención de un ejército, mientras los trastornos habían corrompido la moral, dando lugar a la mala versación de los fondos públicos, agotados con el aumento de gastos, con la falta de cuenta y razón y con el descrédito nacional, sin que el gobierno pudiese llenar tantas atenciones y cubrir sus empeños.²⁸⁴

Como bien se refiere el ministro de Estado, José Félix Valdivieso, el Erario, en los primeros años de la constitución del Estado, había sido abatido por las transformaciones políticas y administrativas y sus productos estaban destinados casi en su totalidad para la manutención del ejército. Esta situación, como también anota bien el ministro, era parte de un proceso largo por el que la economía de la naciente república estaba atravesando. Recordemos rápidamente lo dicho en otros apartados de esta investigación: el territorio, de manera especial la región serrana, había sufrido ya una profunda crisis por la caída de las actividades textiles a fines de la Colonia. Los proyectos autonomistas de cada cabecera regional generaron conflictos bélicos que agotaron las economías locales. La situación se agravó cuando Quito, Guayaquil y Cuenca se integraron al proyecto bolivariano y sustentaron con donaciones, préstamos y suplementos (abastecimiento de animales de carga y productos para la alimentación y vestimenta del ejército) las campañas de pacificación de Pasto y Perú. La entrega de dinero o especies a las tropas se convirtió en deuda que en algunos casos podía ser reclamada y cobrada, pero que en otros –tal vez la mayoría- podían ser producto del uso de la fuerza o por conveniencia. Las cargas de las deudas contraídas en la época gran colombiana seguirán afectando los egresos del Tesoro ecuatoriano durante varios años²⁸⁵.

²⁸⁴ *Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º Constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración*, Quito, Imprenta de Gobierno, 1831, p. 13.

²⁸⁵ En 1837, seguían siendo reconocidos los suplementos que se habían hecho en distintos puntos del territorio, cuyos montos variaban. Por ejemplo, en ese año se reconocía a Don José Parra, vecino de Jipijapa (Provincia de Manabí en la región Costa) 85 pesos 3 ½ reales “aunque se gastó más en el sustento de la tropa, 13 cabezas de ganado bacuno (sic), plátanos, leña, agua, alojamiento y bagajes... (lo que no

La época que tratamos en este capítulo (1830-1857) estuvo marcada por un sinnúmero de revueltas locales en contra del gobierno centralizador que desequilibraron, en varios sentidos, los caudales que ingresaron a las Tesorerías y su inversión. La inestabilidad de las alianzas políticas entre los grupos regionales más los problemas fronterizos con la Nueva Granada y Perú hicieron que el sostenimiento de las fuerzas armadas fuera el eje de los gastos nacionales. Sin embargo, la incapacidad de asumir los gastos de la continua movilización de estas fuerzas, sobre todo de los sueldos y raciones de los miembros de rangos inferiores, será motivo de constantes “cuartelazos” o levantamiento de batallones por el reclamo de su remuneración.

Los gobiernos del período (Flores, Rocafuerte, Roca, Ascásubi, Noboa, Robles y Urbina) tendrán que equipar y sostener a su ejército tanto para reprimir a los movimientos opositores que buscaban liderar, desde otros proyectos, el proceso de conformación del Estado y también asegurar la lealtad de aquella fuerza militar con la que aplicaban su hegemonía.

El otro rubro de constante inversión fue el sostenimiento de los empleados que formaban parte de los antiguos o nuevos organismos creados para la organización legal, judicial y fiscal así como para el control y funcionamiento de estos sistemas. En la mayoría de los casos, los cargos civiles y de hacienda tuvieron remuneraciones anuales con un cumplimiento irregular, debido a que por las necesidades de la Hacienda muchas veces estas se pagaron de manera incompleta o atrasada. Esto generó que el personal público mantuviera otras actividades simultáneas para sostenerse.

Es necesario tener siempre en cuenta, que aunque por objetivos metodológicos la deuda será analizada en un apartado separado a este, el crecimiento de los gastos militares y del endeudamiento en el Estado tienen una relación lógica innegable. Si el Estado radica, mayormente, su inversión en el sostenimiento del ejército para la consolidación de su misma existencia, los compromisos que hiciera con particulares, ya sea en capital o en bienes, servirán para cubrir aquellos gastos. A su vez, el cumplimiento del pago a los deudores será necesario para poder mantener el mecanismo. Si bien, de todo lo que se recibió por medio de empréstitos, suplementos o censos habría sido gastado en su mayoría en la guerra y en el pago de la deuda –como obtención de confianza para poder

cuenta en la cantidad reclamada) fue proporcionado gratuitamente por este vecindario en obsequio de la madre patria”. De igual manera, se reconocían en el cantón costeño de Daule, 1.133 pesos 6 reales correspondientes a 1.784 frascos de aguardiente para la tropa que se acantonó en esa localidad en 1821. (Archivo del Ministerio de Cultura-Quito, Fondo Ministerio de Hacienda, Caja 1, Carpeta 1, ff. 45-47.)

seguir pidiendo- será utilizado mínimamente para cubrir otras necesidades como las obras públicas o la educación.

En la tabla 3.12 podemos ver la inversión del Estado en 1830; en ella los gastos militares, aunque no discriminados en sueldos y gastos de plaza y abastecimiento, representan el 73.8% de lo que se habría gastado. El sostenimiento de la lista civil y de hacienda corresponderán al porcentaje restante del 26.1%. El monto para los gastos de fuerza armada será el más alto del período (ver tabla comparativa 3.13) y posiblemente incluya el pago de suplementos y otros haberes relacionados. La poca especificidad con la que se muestran los gastos, por un lado se podría explicar por la precaria organización del Estado en este primer año de existencia ya que el control formal de las rentas estaba a cargo de un solo Ministerio: el de Estado²⁸⁶; y porque el ambiente de inestabilidad política seguramente no permitió tener un conocimiento sesudo de los cargos y datos de las tesorerías departamentales.

Aunque en la Presidencia de Juan José Flores, con José Joaquín de Olmedo en la vicepresidencia, provocó un consenso entre las regiones (ya que el primero tenía fuertes lazos con los terratenientes serranos, mientras el segundo estaba vinculado con los comerciantes costeños) el panorama en su primer gobierno estuvo marcado por las revueltas localistas afloradas muy rápidamente y que explican esta cantidad tan abultada. Una de ellas, encabezada por el general Urdaneta defendiendo la unidad grancolombiana tuvo apoyo en otras ciudades como Cuenca y Riobamba y provocó que tanto el ejército oficial como los insurgentes tuvieran que recurrir a préstamos y contribuciones. Terminado este conflicto y por la escasez de fondos para cumplir con la lista militar comenzaría a generarse dos problemas constante: “la indemnización reclamada por los ciudadanos, de los perjuicios y gastos que ocasionó uno y otro ejército en la invasión”²⁸⁷ y el incumplimiento del pago de sueldos especialmente a los miembros de la tropa.

Las cantidades presupuestadas estaban dirigidas en su mayoría para satisfacer los sueldos de una creciente oficialidad y por tanto se descuidó a los sectores de menor rango²⁸⁸. Por ejemplo, en el año económico de 1833/34, se presupuestó para las cortes

²⁸⁶ Los ministerios de Hacienda, Interior y Relaciones exteriores se separarán por ley del 8 de noviembre de 1831 (RAON, p. 175).

²⁸⁷ *Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º Constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración*, Quito, Imprenta de Gobierno, 1831, p. 13.

²⁸⁸ Enrique Ayala Mora, “La fundación de la República: panorama histórico 1830-1859”, en: Enrique Ayala Mora, *Nueva Historia del Ecuador. Volumen 7. Época republicana I*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994, p. 166.

marciales, que equivale a los sueldos de un coronel y un primer comandante por 2.880 pesos anuales y el monto que corresponde al sueldo de 28 soldados veteranos más la asignación de 24 pesos a cada uno para su vestuario que asciende a 2.688 pesos anuales. El soldado veterano ganaría 72 pesos en el año mientras que un coronel recibiría alrededor de 1.440 pesos en el mismo periodo²⁸⁹. Esta realidad fue cambiando conforme aumentó el peso de las fuerzas de guerra.

Esta desatención, y sobre todo la falta del pago puntual a las tropas, hizo que en varias ocasiones se den “cuartelazos” o levantamientos de la tropa. En 1831 y 1832 se sublevaron los batallones “Vargas” y “Flores” respectivamente.

En la frontera del norte, la disputa por los territorios del Cauca, y en especial Pasto, causaron más de un malestar económico cuando fueron anexados a Nueva Granada y pretendidos por el gobierno ecuatoriano.

En 1833, el levantamiento de otro cuerpo del ejército guayaquileño junto con el apoyo de Vicente Rocafuerte y de milicias irregulares provocó una nueva revuelta civil en la que el ejército se movilizó y atacó el puerto. La situación se agravó cuando la revuelta tuvo nuevos focos en el norte serrano. Quien fue ministro de Interior en 1831, José Félix Valdivieso se declaró Jefe Supremo en Imbabura desestabilizando el poder del gobierno. La disputa por el control del poder seguirá durante 1834 y culminará con la derrota de las milicias del norte y un pacto entre Flores y Rocafuerte y la convocatoria a una nueva convención nacional.

Para el año de 1833, el sustento del ejército permanente será la prioridad pues se invirtió el 40% del total en los sueldos, vestuario y raciones de oficiales y tropa de los dos batallones de infantería, dos regimientos de caballería, dos compañías de artillería de marina. Se incluyó también a un grupo de veteranos de guerra nombrados como “asistentes”, al comisario de guerra y los guardaparques de Quito, Guayaquil y Cuenca. La planificación de este ejército, movilizad y provisto para enfrentar la coyuntura en la que la guerra estaba muy presente, debía estar compuesto de 1.239 hombres. Entre estos la alta oficialidad (desde generales hasta capitanes) la ocupaban 41 personas mientras que la baja (tenientes, soldados, la banda militar, etc.) estaba compuesta por 1.198 individuos. Si bien el número es bajo, en comparación con otros ejércitos americanos, habría significado el egreso de 198.000 pesos en un año económico, casi exactamente lo ingresado en el año anterior por concepto de contribución de indígenas.

²⁸⁹ *Exposición que presenta el ministro de Hacienda del Estado del Ecuador al Congreso Constitucional de 1833*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1833.

Aunque el ideal era cumplir con el presupuesto, la situación real de la Hacienda hizo que no se pudiera pagar los sueldos militares y que se pagarán en documentos de crédito en contra del Estado. La prioridad fue sostener el gasto diario que las tropas movilizadas generaba a través del empeño de las rentas²⁹⁰.

En el gobierno de Rocafuerte se experimentó una relativa calma, aunque con actos y medidas de represión a la oposición menores pero continuas²⁹¹. Siguiendo el proyecto de organización y austeridad, en 1836, se dispuso que “hasta que las rentas públicas se desahoguen”²⁹² se pagara solo la mitad de los sueldos a todo empleado militar y civil. Los militares reformados cuya renta no fuera mayor a los 50 pesos serían pagados íntegramente al igual que toda la tropa. Como vemos, la medida iba encaminada a reducir los gastos de la administración de la guerra pero no se arriesgaba a que ocurrieran, nuevamente, “cuartelazos” y por tal mantenía a la tropa medianamente suplida.

Ante estas y otras reducciones los abusos a los que recurrieron los miembros de la fuerza armada fueron constantes. Tanto en desmedro de las localidades en donde guarneían, al confiscar bienes y sobre todo bestias de monta y de carga, como en el del mismo Erario. Relacionado con este segundo aspecto, en 1838 se denunció la práctica de algunos jefes y oficiales en comisión por la que percibían a un mismo tiempo en varias tesorerías o colecturías, las raciones y la parte de sus sueldos. Práctica que fue prohibida y castigada por ley de 31 de septiembre de ese año²⁹³.

Por decretos de 1835 y 1837 se organizaron las milicias provinciales comandadas por las comandancias de armas. Estas debían llevar a cabo el reclutamiento ayudados por los gobernadores, corregidores y alcaldes parroquiales por medio de la formación de listas y matrículas para el enganche. Todo ecuatoriano entre los 18 y 40 años estaba

²⁹⁰ *Exposición del Ministro de guerra y marina al Jefe del Estado Mayor de 1833*, Quito, Imprenta del Gobierno, Quito, 1833, p. 2.

²⁹¹ Vicente Rocafuerte justificaba los actos represivos frente a los opositores del grupo “Quiteño Libre”: “En la efervescencia de las pasiones y de los partidos, solo el terror puede reducirlos al orden y conservar la primera de todas las leyes, que es la tranquilidad pública. La única suerte que tengo es que me tiemblan. Si fuera necesario yo sabré convertirme en un Sila para salvar a mi patria de la anarquía que pretende devorarla. Verdadero amante de las luces y de la civilización, consiento pasar por tirano” (*El Nacional*, No. 206, 27 de abril de 1887, citado en: Enrique Ayala Mora, *Nueva Historia del Ecuador. Volumen 7. Época republicana I*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994, p. 175).

²⁹² Circular de 24 de agosto de 1836, *RAON*, p. 225.

²⁹³ Ley de 31 de septiembre de 1838, *RAON*, p. 455.

obligado a servir en las milicias con algunas excepciones como los indígenas y los artesanos de sombreros de paja toquilla²⁹⁴.

En 1843, se dictó la primera ley orgánica militar por la que se aumentó el número del ejército permanente a 1.931 miembros y se mandó mejorar en su totalidad el armamento y los cuarteles. Por ella se establecía además una jerarquía rígida en la que los ascensos fueron más limitados²⁹⁵.

Después de la instalación del gobierno de la revolución de marzo, los gastos de guerra subieron por los planes de invasión de Juan José Flores al Ecuador. Estos surgieron cuando en el marco de la Asamblea Constituyente y la elección de Roca como presidente se desconocieron los privilegios que el ex presidente debía tener en el exilio (honorarios anuales y salvoconductos para él y los oficiales de su ejército). Ante este hecho, Flores decidió organizar una campaña militar que tuvo el apoyo de la reina María Cristina de España y que incluso le llevó a contratar 3.000 mercenarios y 3 barcos en Inglaterra. Las gestiones diplomáticas del gobierno del Ecuador y de otras repúblicas que rechazaron las medidas tomadas tanto por el gobierno español, como por Flores hicieron que se detuvieran todas las gestiones militares y que se repudiaran los planes y la figura de quien había sido el mayor protagonista político y militar de la primera mitad del siglo XIX²⁹⁶. La amenaza de Flores habría provocado un cierto consenso entre los poderes regionales bajo el discurso “nacionalista” de la revolución de marzo que se vería manifestado en el cumplimiento de contribuciones forzosas por parte de las distintas provincias de la república para sustentar los preparativos de los esperados gastos de guerra y también un lapso en el que se pudieron implementar cambios en el sistema fiscal, sobre todo a nivel administrativo que tendrán importantes repercusiones en la configuración del Estado en la década de los cincuentas.

El aumento de los gastos de guerra, con motivo de la preparación de la invasión de Juan José Flores, es claro en el año económico de 1846/47 (Ver gráfico comparativo 3.3). Todas las tesorerías hicieron erogaciones por este ramo. Las que más desembolsaron en gastos para la posible invasión fueron las tesorerías de Quito y de Guayaquil con 47.965 (14.4%) y 67.639 pesos (10.3% del total de egresos), respectivamente. En general, lo

²⁹⁴ Silvia Vega Ugalde, *Ecuador: crisis políticas y Estado en los inicios de la República*, Quito, FLACSO, Abya-Yala, 1991, p. 107.

²⁹⁵ Ley orgánica militar de 11 de abril de 1843, *Gaceta del Ecuador*, No. 490.

²⁹⁶ Un amplio análisis sobre los objetivos, mecanismos y desenlaces de esta la “expedición” de Flores al Ecuador y las relaciones entre éste y la corona española se puede encontrar en: Ana Gimeno, *Una tentativa monárquica en América: el caso ecuatoriano*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1988; Ralph W. Haskins, “Juan Jose Flores and the Proposed Expedition against Ecuador, 1846-1847”, en: *The Hispanic American Review*, Vol. 27, No. 3, (Aug. 1947), Duke University Press, pp. 467-495.

gastado en este rubro representó, en promedio, para las otras tesorerías el 15% de las salidas. Por ejemplo, en la tesorería de Imbabura, lo usado para este fin fue el 22% del total. Estas subvenciones para la guerra aumentaron el mismo año por una tentativa de invasión en la frontera norte con Nueva Granada que forzó al pago a todas las tesorerías. Sin duda, hay datos que nos han sido recogidos o remitidos al ministerio que engrosarían los gastos militares. Por ejemplo, lo que habría costado mantener los 22 batallones y dos escuadrones de milicia que se establecieron el mismo año. Para 1848, vemos en la tabla 3.17 y en el gráfico 3.3, que las cantidades bajaron puesto que se solucionó el problema con Nueva Granada y se desmovilizó al ejército en el distrito de Quito.

Las continuas crisis de legitimidad que sufrirán los gobiernos hará que a lo largo de período, estos gastos sean los más crecidos. En momentos de mayor estabilidad, como en el gobierno de Urbina, al que corresponden los ingresos de la tabla 3.18, también los gastos fueron altos ya que se aprovechó para mejorar el parque y los vestuarios del ejército, además porque las fuerzas fueron pagadas puntualmente.

Para el final del período, 1857, las nuevas revueltas por el progresión de la oposición al régimen liberal de Robles, sumada a la invasión peruana y posterior bloqueo del puerto de Guayaquil, por lo que las erogaciones en fuerza militar subieron.

El otro rubro importante de gastos es el que correspondió a la administración de los organismos de control civil, judicial y de Hacienda. Conforme se crearon y ampliaron las funciones del Estado el gasto en estos sectores se incrementó. El promedio de lo invertido en este ramo corresponde al 22.7% en todo el período.

El ministerio del Interior fue el que menos proporción tuvo en el egreso: de lo presupuestado para el año de 1839 significó el 21.6% de un total de 734.216 pesos, en el que el gasto supuesto para el ministerio de guerra fue el 53.2% y el de Hacienda el 25.2%. La administración de la provincia de Quito fue la sección que más fondos tuvo asignados, y estaban destinados en su mayoría en el sustento del sector religioso por el pago del estipendio de curas (59.7%) y del judicial con el arreglo de la Corte Suprema (10%) que aumentó con el sostenimiento de las cortes superiores de distrito. El estipendio de curas se reguló cuando se reestableció la contribución de indígenas en 1828²⁹⁷, según esta ley se debían pagar 183 pesos 2 reales a cada uno y no recibirían asignación los que fuesen pagados con las obligaciones del diezmo.

²⁹⁷ *Registro Oficial de Colombia en los años de 1828 y 1829*, Bogotá, s/e, s/f, No. 21, pp. 162-163.

Le seguirá en importancia el mantenimiento del poder legislativo que incluye la remuneración de los senadores y legisladores en concepto de sus viáticos, calculados a 12 reales por legua (5 kilómetros) que tuviera que recorrer para llegar a la capital. Estará también computado el pago de los sueldos a los gobernadores, quienes recibirán en promedio 1.500 pesos anuales a excepción del de Guayaquil que tenía asignados 3.200 pesos. Este ministerio fue el que menos servidores tuvo en comparación con el de Hacienda y Guerra: 134 miembros en comparación con 434 correspondientes a la Hacienda y 1.851 al de Guerra. Los gastos en el funcionamiento de las contadurías mayores y tesorerías provinciales es donde se invirtió el grueso del presupuesto. Esta inversión incluirá lo calculado para los corregidores cantonales y para los colectores de rentas como los de la contribución indígena que se continuarán calculando, proporcionalmente al producto de las rentas.

Los presupuestos fueron solamente una guía para la realización de los pagos en un contexto en el que el control (planificación y prevención de los ingresos y gastos) de las tesorerías encontraba muchas dificultades.

Otro agravante de esta realidad se dio al imponerse la contribución general. Recordemos que se mandó a que se descontara el 10% correspondiente a la tasa del impuesto –aproximadamente 3 pesos- de los sueldos de empleados civiles y militares. Por lo que un empleado civil o de hacienda recibía solo el 40% de su sueldo, aunque con ciertas excepciones.

Los empleados civiles, y de hacienda, son los únicos sujetos a la retención de los 2/5 y aun entre estos, hay algunos exceptuados: los resguardos están pagados en toda la República de su asignación total: lo están igualmente los recaudadores de rentas, que tienen sueldo eventual; los gobernadores de Guayaquil, Cuenca y Loja; y además se ha ocurrido regularmente al socorro de muchos empleados, proporcionándoles algunas sumas por cuenta de sus sueldos retenidos, en los casos de enfermedad grave, muerte o algún otro accidente, que haya introducido el dolor, y la aflicción en el seno de alguna o algunas familias de las que pertenecen a los servidores de la patria, en los destinos públicos²⁹⁸.

Ante esta realidad los funcionarios extendieron quejas para que sus sueldos no fuesen descontados²⁹⁹ y no pudieron encomendarse íntegramente a las funciones estatales

²⁹⁸ *Exposición que presenta el Ministro de Hacienda del gobierno del Ecuador al Congreso de 1839*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1839, p. 4.

²⁹⁹ Un ejemplo de las quejas levantadas al Ministerio de Hacienda es la presentada por José Carrillo, oficial segundo de la gobernación de Chimborazo el 3 de septiembre de 1836. En ella declara que tiene asignada una dotación de 200 pesos anuales y que “no es bastante la enunciada cantidad para la subsistencia de un solo individuo, mucho menos con la mitad y con la numerosa familia que tengo”. Su

porque para poder sobrevivir debían dedicarse a otras actividades, en algunos casos a dos cargos en un organismo estatal y en uno municipal³⁰⁰.

En el caso de la recaudación, los corregidores mantuvieron sus funciones de recolección y su capacidad de ser servidores del Estado, por un lado, y servidores de las dinámicas e intereses personales y locales, por otro. Esta doble legitimidad llamará la atención de las cabezas del gobierno al denunciar por ejemplo, que la recaudación de la rentas era irregular porque los corregidores tenían que cumplir con sus funciones políticas y con las de la Hacienda conjuntamente. Los ministros del Estado constantemente manifestaron la necesidad de un “hombre entero” para la administración de las instancias públicas que reuniera conocimientos teóricos de la economía política pero también los del hábito y la experiencia³⁰¹.

Uno de los principales problemas que enfrentó el Estado con respecto a los gastos en el sostenimiento de las listas militar, civil y de Hacienda fue la implantación de un sistema de pago en documentos, ya que como veremos en el siguiente apartado, será el monto más representativo de la deuda interna.

Existió un aumento en los gastos civiles entre el período de 1830-1845 y el de 1846 y 1857, este crecimiento, que se puede ver en las tablas de egreso y en comparación en el gráfico 3.3, se debió al manejo territorial provincial iniciado en 1845. Se crearon nuevas tesorerías que debían ser dotadas de nuevos empleados y nuevas divisiones territoriales a las que les correspondieron gobernaciones, tenencias parroquiales, etc.

En términos generales, el ramo civil en el que más se invirtió fue el de Hacienda. Los mayores egresos se los hizo en la tesorería de Guayaquil y tuvieron que ver con el mejoramiento de la administración de aduana y el aumento del resguardo de la misma oficina. En lo que respecta a los gastos de gobierno, las mayores cantidades de dinero se invirtieron en gastos diplomáticos. Los gastos de justicia fueron los más estables pues en promedio del período de 1845 a 1857, se desembolsó en ese rubro el 2% del total ya que su administración estuvo en manos de autoridades medias que no significaban exacciones para el Estado puesto cumplían otras funciones, como las de gobierno.

petición fue rápidamente respondida por el Ministro Tamariz en la que éste negó el pago íntegro de su sueldo porque “el Erario no tiene ni para pagar los medios sueldos” y porque cambiar su situación entregándole completo su salario sería desigual para los otros miembros de la lista civil y de Hacienda. (Archivo del Ministerio de Cultura, Fondo Ministerio de Hacienda, Caja 3, Carpeta 10, Doc. 25, 1-IX-1836, ff. 3, 3v.)

³⁰⁰ El 8 de febrero de 1837 se resolvió que Juan José Landines goce de su sueldo como portero de la Cámara de Representantes y como juez de aguas de la ciudad de Quito. (RAON, p. 234).

³⁰¹ *Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º Constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración*, Quito, Imprenta de Gobierno, 1831, p. 3.

Como se puede ver en las cuatro tablas de egresos del período antes mencionado, la distribución del gasto se hizo en la medida de las entradas y capacidades de cada tesorería. Aunque existió autonomía en ciertos ramos, como en el pago de la administración de hacienda, en la inversión de sueldos y gastos de gobierno hubo una repartición del gasto entre todas las tesorerías. Vemos también, que existió una lógica de remisiones de las tesorerías más acaudaladas, sobre todo de la de Guayaquil, hacia las provincias del interior. Por ejemplo, en el año económico de 1853/54, esta tesorería remitió 56.082 pesos -el 7.4% del total- que fue el mismo porcentaje de las emisiones para cubrir el rubro de gobierno. De igual manera, algunas tesorerías serranas cercanas a la de Quito remitieron constantemente cantidades para socorrer a esta oficina. Podemos ver que se fue creando un sistema de dependencia entre tesorerías que tendrán su punto máximo cuando las tesorerías del interior disminuyan sus entradas, de manera significativa, por la eliminación del tributo.

3.5. La deuda

3.5.1. Deuda externa

La Gran Colombia, como muchas otras de las repúblicas en su proceso de independencia, tuvo que recurrir a un empréstito en el extranjero para poder sobrellevar las necesidades económicas y militares de su propia institución. Para esto contrató con las casas financieras inglesas, Herring Graham y Powles y B. A. Goldschmidt, dos empréstitos importantes en 1822 y 1824 por el valor de 4.737.554 libras esterlinas. Al disolverse esta unión, quedó pendiente la división y el pago del monto entre las nuevas repúblicas. En 1834, se reunieron en Bogotá los ministros plenipotenciarios de Nueva Granada y Venezuela para convenir el reparto de esta deuda. A estar reunión no pudo ser enviado el representante del Ecuador y por tal razón la aceptación de la repartición tuvo que esperar hasta el 13 de abril de 1837³⁰². Los porcentajes que le correspondieron a cada nación fueron los siguientes: 30% a Nueva Granada, 28.5% a Venezuela y 21.5% al Ecuador. La cantidad ascendía a 1'424.579,5 libras esterlinas que equivalían a 7'122.896 pesos³⁰³. El Estado ecuatoriano asumió esta deuda pero le fue imposible realizar pago alguno en este período, por lo que recurrir a un empréstito extranjero para salvar sus continuas necesidades no fue una alternativa y volcó sus peticiones de auxilio

³⁰² Decreto de 13 de abril de 1837 por el que se aprueba la repartición de la deuda colombiana hecha el 23 de diciembre de 1834, *RAON*, pp. 356-364.

³⁰³ Linda Alexander Rodríguez, *Las finanzas públicas...*, Op. Cit. p. 94.

a particulares: capitalistas costeños y grandes hacendados serranos. A partir de 1850 el gobierno comenzó a negociar la consolidación de esta deuda que había aumentado por sus intereses a 17'210.475 pesos. Después de cuatro años de negociación, el gobierno ecuatoriano aceptó emitir nuevos bonos para refinanciar la deuda original por el valor de 9.120.000 pesos y por los intereses retrasados. Estos bonos debían pagar un interés del 1% anual si es que los ingresos de la aduana de Guayaquil estaban por debajo de los 400.000 pesos. Si es que las entradas aduaneras subían debían aumentar el monto a 6%. Para el pago de esta deuda el gobierno destinó un cuarto de los ingresos aduaneros de Guayaquil. Como parte de la negociación se pagó una parte de los intereses con unos documentos de deuda que el Perú tenía pendiente y se negoció que el resto de la deuda fuera pagada con la cesión de unos terrenos en Esmeraldas y en la zona oriental. Este arreglo de la deuda, hecho en 1854, fue duramente criticado por la oposición del gobierno de Urbina. Uno de los principales problemas con este pacto fue que el Perú objetó el tratado puesto que consideraba que entre los terrenos que se iban a ceder en la zona oriental existía territorios que eran peruanos. Estas críticas desencadenarán la crisis de 1858 y 1859 y la invasión peruana al Ecuador del mismo año³⁰⁴.

3.5.2. Deuda interna: la dificultad de saber cuánto debía el Estado

Siendo el caos y el déficit la regla general del estado del Erario en los procesos transitorios de la independencia tanto de la Corona como de la Gran Colombia y sin poder recurrir a grandes préstamos extranjeros por su falta de crédito, el Estado del Ecuador recurrió al endeudamiento paulatino con particulares, al incumplimiento del pago de los sueldos de sus empleados civiles y militares y al reconocimiento de las rentas de principales (capitales puestos a censo) en las tesorerías con el consiguiente pago de sus réditos. Siguiendo el gráfico 3.3. podemos observar que los valores por deuda no se registran en 1830 y apenas ascienden a 12.000 pesos, el 2.18% de lo presupuestado en 1833. Esta ausencia no quiere decir que la deuda interna no haya sido pagada sino que el desorden en el que se encontraba la administración impidió el exacto conocimiento de los movimientos rentísticos y por tal de lo que salía de las tesorerías o se amortizaba en ellas y en la aduana de Guayaquil:

no ha alcanzado a formar los estados generales, para que se supieran los ingresos y egresos y los créditos activos y pasivos. Por algunos datos que se han recojido,

³⁰⁴ *Ibidem.* p. 95.

puede formarse una idea al menos aproximativa de las rentas y de los gastos, pero no ha sido dable fijar hasta aquí lo que adeuda el Estado y lo que se le debe...³⁰⁵

Este desconocimiento provocó, por un lado, que los acreedores se viesen afectados por las pérdidas que la incapacidad de las tesorerías de reconocer sus deudas le significaban; y por otro, perjudicó al Estado ya que estos mismos acreedores muchas veces aprovecharon esta situación caótica para realizar estafas, falsificaciones o duplicaciones en el cobro de sus vales.

Aunque los ministros de Hacienda intentaron realizar un cuadro de lo que se debía en estos primeros años, fueron cómputos que no lograron organizar el crédito interno.

El panorama cambiará lentamente desde que, bajo la administración de Vicente Rocafuerte y el ministro Francisco Tamariz, dispuso la organización de la deuda interna y su amortización. Si bien este proyecto tuvo muchos traspies y no pudo lograr el objetivo de una mayor redención de los compromisos, registró y organizó los documentos de crédito y por tanto abrió el camino a las siguientes administraciones.

3.5.3. El funcionamiento de la deuda interna

La deuda interna ecuatoriana tuvo varias formas entre 1830 a 1857: la contraída por préstamos voluntarios y forzosos a particulares, que podía clasificarse en deuda doméstica o deuda flotante según si fuese registrada o no; los compromisos con las listas civiles y militares por el pago de sus sueldos; y los intereses y el valor de bienes inmuebles –sobretudo de procedencia religiosa- trasladados a las tesorerías como censos.

En 1831, según un cálculo del ministerio de Hacienda, la deuda interna del Estado ecuatoriano ascendió a 1.551.960 pesos. De ese monto correspondió un 28% a las deudas registradas, consolidadas y flotante. El Estado, al no tener recursos para pagar los préstamos realizados por particulares tanto en dinero como en especies, entregó documentos de crédito como vales y pagarés que a la vez fueron renegociados en un mercado en el que el metálico escaseaba. La masiva circulación de estos documentos de crédito y la necesidad que el Estado tenía de ellos, hizo que una buena parte se consolidara a un interés fijo y que otra parte siguiera circulando devaluándose continuamente por el incumplimiento de su pago.

³⁰⁵ *Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º Constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración*, Quito, Imprenta de Gobierno, 1831, p. 13.

Desde las disposiciones grancolombianas, estas libranzas y vales de deuda podían radicarse en las aduanas para su amortización. Al pertenecer la aduana de Guayaquil a la república de la gran Colombia muchos de los vales de la deuda flotante se radicaron en ella por ley del 31 de agosto de 1827, con la octava parte de los derechos de importación y el total de los de exportación³⁰⁶. Con la separación del Distrito del Sur, los vales colombianos siguieron circulando y provocaron una confusión de grandes magnitudes. Para sobrellevar tal situación se expidió una ley que prohibía la amortización de los vales y libranzas giradas por el ministerio de Hacienda bogotano tanto en la aduana como en las tesorerías.³⁰⁷ El objetivo de la ley era hacer un examen de la procedencia de estos créditos hasta que se hiciera una correcta repartición de la deuda común. La ejecución de la ley tuvo grandes dificultades porque la naturaleza de estos créditos era muy diversa y no se supo clasificarla ya que además de la deuda flotante también estaban radicados los vales e intereses de la deuda consolidada en las tesorerías ecuatorianas. Los documentos de deuda consolidada y sus intereses, habían sido registrados y amortizados en el territorio pese al incumplimiento de la ley de crédito público de 1827 y 1828. Estos documentos habrían entrado en circulación “por venta, donaciones o traspasos, con ventajas del comercio, de los interesados y de la misma nación”³⁰⁸. Al haber tantos “beneficiados” la clasificación de estos documentos resultaba peligrosa por lo que el único arbitrio tomado fue seguir registrándolos.

En 1831, ante el hecho de que se seguían amortizando los vales en la aduana – de todos los tenedores y no solamente los de los comerciantes introductores y especuladores- se prohibió nuevamente el pago de deuda en derechos de importación. Se dividió también a los nuevos créditos en billetes de dinero sonante o efectivo y para su liquidación se mando establecer un “banco” que tendría destinados los productos del impuesto sobre salinas y el derecho sobre patentes de destilación y tabaco como fondos. No existe ninguna prueba de que el banco haya funcionado.

La razón exacta de los pagos en el primer gobierno de Flores (1830-1834) no podrá conocerse aunque el pago de la deuda continuará desgastando el Erario. Para su cancelación se invirtieron también los montos de los sueldos civiles y militares con lo que se entró en un círculo vicioso: lo invertido en el pago de los compromisos con los

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 15.

³⁰⁷ Ley de 25 de septiembre de 1830, *RAON*, p. 47.

³⁰⁸ *Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º Constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración*, Quito, Imprenta de Gobierno, 1831, p. 15.

acreedores generaba una nueva deuda, la de los sueldos a los empleados civiles, de hacienda y la fuerza armada.

Siguiendo la tabla 3.20, se calcula que la deuda registrada ascendió a 267.153 pesos, el equivalente al 16% de lo adeudado para 1833. Este monto estaba compuesto por los créditos a particulares reconocidos en tesorería por préstamos a la Hacienda pública, haberes militares, suministros de toda especie, estipendios de curas y ajustes de sueldos de toda clase. Por haber sido originada desde 1820, la deuda tendría procedencia española, colombiana y ecuatoriana y su clasificación de origen no se habría logrado³⁰⁹.

El proyecto de organización de la deuda interna se ejecutó en el gobierno de Vicente Rocafuerte (1835-1839) y bajo la dirección del ministro de Hacienda, Francisco Tamariz. El primer decreto³¹⁰ con ese fin, del 19 de octubre de 1835, dispuso los modos para liquidar la deuda interior y sus clasificaciones. Para llevar a cabo tan grande empresa, primero se suspendió en todas las tesorerías, colecturías y comisarías el pago de todo documento de crédito. Todos los tenedores de documentos en contra del Estado serían llamados a presentarse a las Juntas de Hacienda de cada provincia. En ellas se deberían abrir cinco libros para inscribir las cinco clases de deudas: en el primero, la deuda procedente de ajustamientos militares; en el segundo, la originada por empréstito o contribuciones en dinero o especies sin intereses; en el cuarto, las contratas o empréstitos con interés y en el último, los billetes de crédito emitidos por la comisión de crédito público de la antigua Gran Colombia, que estuviesen inscritos en el Ministerio de Hacienda ecuatoriano. En los documentos inscritos, que se fueran devueltos a los interesados, se marcaría la fecha de la presentación, la foja del libro, el número y su clase.

Bajo este nuevo sistema toda amortización o inscripción debía ser informada al Ministerio de Hacienda por medio de los gobernadores.

Un año después se continuó con la racionalización de la deuda al mandar recoger todos los documentos de crédito para su renovación. Esta era una necesidad vital ya que por la continua práctica de compra, endose y traspaso de los documentos, en estos se habían confundido los nombres y derechos de la deuda y por tal motivo había que canjearlos con “billetes de renovación” impresos por el Ministerio de Hacienda. Los viejos documentos después de intercambiados debían ser quemados públicamente. Estos “billetes de renovación” podrían circular como moneda fiduciaria pero no podían ser

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 12.

³¹⁰ Ley que arregla la deuda interna, *RAON*, p. 98.

utilizados para pagar derechos, contribuciones ni ninguna renta fiscal y deberían ser amortizados³¹¹.

Los fondos para la amortización de la deuda, ahora con documentos renovados, en Guayaquil correspondían a los productos del derecho de sal, un cuarto de los derechos de importación, la mitad de los derechos de exportación y la alcabala de contratos de ventas y bienes raíces y la mitad del tercio de lo que le correspondía al Estado por diezmos. En Quito y Cuenca serían fondos de amortización, la mitad de la renta de aguardientes, sea cual fuera su forma de administración, la alcabala de ventas, la alcabala sobre la sal y la mitad del tercio de la parte estatal del diezmo, la mitad de los réditos de temporalidades. Para llevar a cabo la redención se establecerían también cajas de amortización en las tesorerías de Quito, Guayaquil y Cuenca. Tendrían prioridad los documentos que gozaran de intereses, en especial los de mayor rendimiento, siendo los de mayor urgencia los más antiguos. Al no ser suficientes los fondos para amortizar todos los documentos, los tenedores deberían proponer a las Juntas de Hacienda un descuento del valor del documento. Al mejor postor se le entregaría inmediatamente la cantidad pactada. El mínimo del descuento era de un 15%.

Este pretendido arreglo al contrario de satisfacer los intereses de los acreedores al amortizar su pago, generó fuertes tensiones con los comerciantes costeños porque el nuevo sistema impedía la especulación de los vales y porque para su amortización el valor de los documentos de crédito debía descontarse. Aquel clima de consenso, que la recuperación de la confianza por medio del arreglo de la deuda suponía, fue alterado por la supremacía de los intereses de los comerciantes y agiotistas costeños.

La presión llegará a su culmen en 1837 desde el poder legislativo y ocasionará que el ministro Francisco Tamariz sea descalificado de su cargo y pierda sus derechos de ciudadanía³¹². Junto con esta destitución, se declararon inmediatamente insubsistentes los decretos de 1836 que, además de fijar las formas del pago de la deuda, rebajaban los derechos de aduana y un año después se elaboró una nueva ley por la que se registraba la deuda reconocida en las tesorerías ecuatorianas desde su independencia hasta 1830, toda la nueva deuda además de los “billetes de renovación”, la de los sueldos civiles y la de capitales y réditos de principales. Se clasificaba el crédito en 3 clases solamente: la primera de contratos o suplementos con o sin intereses; los ajustamientos civiles o de hacienda y los empréstitos forzosos en billetes “renovados”. Los documentos de la

³¹¹ Ley de 10 de febrero de 1836, *RAON*, pp. 177-126.

³¹² Decreto de 27 de febrero de 1837, *RAON*, p. 216.

deuda colombiana debían utilizarse en el pago de capitales a censo. Se volvía a fijar la amortización de la primera y segunda clases de deuda en los derechos de importación aduaneros. Los préstamos por gastos de guerra debían ser amortizados con la mitad del impuesto sobre el aguardiente y tabaco y en su totalidad en el derecho de alcabala de venta de bienes raíces y en los derechos de exportación³¹³.

Si bien se desconocieron los decretos de 1837, estos dejarán una huella en la clasificación de la deuda que se continuarán utilizando a pesar de los mandatos del decreto anterior. En la tabla 3.21, se pueden constatar que en los dos años económicos comprendidos entre 1838 y 1840 se habría registrado 766.924 pesos de la deuda, en sus distintas clases. Es sorprendente que más de la mitad (51%) de los documentos que el Estado reconoció correspondían a los sueldos civiles y de hacienda y que su pago se lo hizo mayoritariamente (42.7%), lo que nos confirma lo dicho en el apartado anterior: la existencia de una masa de empleados civiles y de Hacienda, de todas las jerarquías³¹⁴, cuyas remuneraciones pocas veces se hacían en numerario y que se acostumbraron a usar estos documentos para la redención de deudas o para sus intercambios básicos³¹⁵.

Figuran en el antedicho cuadro el reconocimiento y amortización de las 4 restantes clasificaciones siendo las más importantes la contraída por sueldos militares y los empréstitos y contribuciones sin interés. Hay que recalcar que la deuda grancolombiana se seguirá reconociendo y cancelando constantemente, aunque en un monto menor.

³¹³ Ley del 1 de abril de 1837, *RAON*, pp. 309-312.

³¹⁴ Todavía en 1854 se seguían inscribiendo documentos de la deuda producidos en este período, a continuación reproduzco la disposición tomada por el Tesorero de Guayaquil para que sea reconocido y amortizado un documento de crédito a favor de Vicente Rocafuerte, quién murió en 1847: “certifico que se deben al finado Sr. Vicente Rocafuerte dos mil pesos como parte de que le son reconocidos en Partida 6 Comprobante N. 5 del Manual Corriente de 1849 a 1850 por sueldos devengados como Presidente del Estado desde el 1º de octubre de 1835 a fin de septiembre de 1836. Y habiendo consignado en esta Tesorería el documento original para que sea subdividido en tres certificados doy el presente a pedimento de parta y a virtud de orden de esta Gobernación dejando amortizado el citado original agregado el Documento N. 5 que comprueba la indicada partida”. (Archivo del Ministerio de Cultura, Fondo Ministerio de Hacienda, Caja 8, Carpeta 15, Doc. 10, 28-II-1854, f. 3.)

³¹⁵ Un ejemplo de la utilización de estos documentos es el que a continuación presentamos y que quedó inscrito el 18 de marzo de 1840:

Documento N. 9068

Primeramente por 1.067 pesos 3 reales al que asciende un documento perteneciente al Dr. Ramón Orejuela, con la importancia referida y procedentes de sus sueldos devengados como relator de la Corte de Apelaciones hasta 12 de octubre de 1833 en que fue separado. Se halla inscrito por esta tesorería principal a f. 48 va. del libro 2do del crédito civil y marcado con el n. 318 a 22 de julio de 1836 con cuya cantidad se ha redimido el principal de mil pesos que reconocía la hacienda nombrada el Tambillo alto, situada en la jurisdicción de la parroquia de Uyumbicho (Quito), de la propiedad del Sr. Luis Fernandez Salvador a favor del monasterio de Santa Catalina de esta Ciudad habiéndose dado por esta Tesorería un nuevo documento al interesado por 67 pesos 3 sobrantes. (Archivo del Ministerio de Cultura, Fondo Ministerio de Hacienda, Caja 4, Carpeta 8, doc. 24. 13-I-1840).

En la tabla 3.22 identificaremos la cantidad a la que ascendían los documentos en circulación en septiembre de 1838 que sumada a los montos de deuda inscritos en los dos años económicos antes mencionados nos permite calcular que la suma de la deuda interna alcanzaría los 2.150.061 pesos y que después de haber amortizado 869.830 pesos (el 40% del total) entre 1838 y 1840 el total de los billetes de crédito sería de 1.280.231 pesos. Al comparar estas cantidades con los gastos reales de los años 1837/38 y 1839/40 por satisfacción de deuda interna vemos que en el caso del primer año económico solo por amortización de billetes se sumaron 219.865 pesos. Si a esta cantidad le aumentamos el pago por suplementos (abastecimiento del ejército en dinero o en bienes) el total de la deuda, sin el pago de réditos, alcanzaría los 230.046 pesos. Para el año económico de 1839/1840, si sumamos los rubros de créditos pasivos (deuda interna), los préstamos patrióticos, abonos y remisiones en documentos a la contaduría mayor sabremos que en ese año el pago de la deuda interna correspondió a 254.830 pesos. Si en los dos años correspondientes a 1838 y 1840 se amortizaron billetes por el monto de 869.830 pesos nos permitimos hacer un cálculo para cada año dividiendo la cantidad para dos: 434.915 pesos. Las sumas en los gastos de cada año son mucho menores de lo que deberían ser para lograr el saldo que presenta el Ministro de Hacienda Luis Saa y cuyos datos forman las tablas 3.21 y 3.22. Las explicaciones pueden ser varias: que existió una mayor amortización en el año 1838/1839 o que el descargo de ciertas clases de deudas no estaban registrada en los movimientos anuales presentados por las tesorerías. Por otro lado, debemos pensar que muchos de los cálculos y cuadros que se usan como sostén de las exposiciones de los ministros de Hacienda a las Cámaras legislativas, buscarán mostrar cifras con los que denoten un mejor funcionamiento de los sistemas fiscales y que sobre todo produzcan confianza en los acreedores.

Otra actividad con la que el Estado llenó sus arcas a través del endeudamiento fue el traslado de capitales o principales a las Tesorerías departamentales. Esta práctica, de raíces coloniales, mantuvo la lógica del censo perpetuo por el cual un particular, una institución entregaba un capital a un acreedor a cambio de una renta y este se hacía responsable del pago de los réditos de la deuda.

El Estado, para tener recursos en sus arcas, asumió el papel de acreedor de estos préstamos a largo plazo cuyos principales³¹⁶ eran trasladados a las tesorerías en calidad

³¹⁶ Recordemos que el “principal” en el lenguaje de la época es el “capital” prestado.

de irredimibles pero bajo el compromiso de pagar los réditos de esos capitales. Si se observa la tabla 3.24, en 1833, habrían sido trasladados al Erario 991.811 pesos cuyo interés no fue pagado en su totalidad. Lamentablemente no hemos podido recuperar datos que nos permitan saber cómo funcionaba este sistema antes de 1836, cuando por ley del 10 de febrero³¹⁷, se impuso que todas las redenciones de principales a censo –el pago de las rentas por propiedades bajo censo– se hicieran en el tesoro público. Esta medida favorecía notablemente al sector terrateniente serrano puesto que por esta disposición los particulares que hubiesen adquirido una deuda perpetua y por tal hipotecado sus propiedades, debieron pagar su deuda al Estado como nuevo acreedor del compromiso. A cambio el Erario desembolsaba el 3% como réditos del principal de la deuda a su acreedor primitivo. Por la susodicha ley, los capitales debían entrar en los fondos públicos en metálico y sus productos serían utilizados para el pago de la deuda colombiana. Sin duda, esta medida pretendió y permitió dotar al Tesoro del numerario que tanto le hacía falta. Pero el beneficio duró poco ya que en mayo del mismo año³¹⁸ se dispuso que las redenciones de los censos podían hacerse mediante documentos. El hecho de que el Estado asumiera una nueva deuda –al recibir los principales en papeles– y además el compromiso del pago de los réditos es correctamente interpretado por Silvia Vega Ugalde³¹⁹ como una forma de aliviar y pactar con el sector terrateniente – sobre todo el de la Sierra centro norte– y que buscaba dinamizar el sistema productivo de hacienda. En palabras del ideario de estos decretos, Vicente Rocafuerte:

La propiedad rural, esclavizada hasta aquí por los censos en Imbabura, Azuay, Pichincha y Chimborazo, ha estado privada de la fuerza elástica que le comunica la libertad; y no habiendo podido desenvolver su vigor productivo, ha perdido gran parte de su valor y ha malogrado las ventajas que le brinda la fertilidad del suelo y la variedad de sus producciones. La promulgación de estos decretos que facilitan la rendición de censos, ha proclamado la independencia de la agricultura y ha dado principio a su futura prosperidad.³²⁰

Si observamos las tablas 3.23 y 3.24 de los principales trasladados al Tesoro en los 4 años económicos comprendidos entre 1836 y 1840 notaremos que el monto al que ascendían estos capitales, con interés, llegaba a 1.108.597 pesos. Desde 1833 a 1840 se habrían presentado capitales acensuados por 116.786 pesos. La procedencia de la

³¹⁷ Decreto ejecutivo del 10 de febrero de 1836, *RAON*, p. 125.

³¹⁸ Ley de 28 de mayo de 1836, *RAON*, pp. 207-208.

³¹⁹ Silvia Vega, Ugalde, *Ecuador: crisis políticas...*, Op. Cit., pp. 67, 68.

³²⁰ Vicente Rocafuerte, “Mensaje al Congreso Extraordinario de 1837”, en: Alejandro Noboa, *Recopilación de mensajes...*, Op. Cit., p. 247.

mayoría de estos capitales confirma lo dicho en el párrafo anterior: el 90% de los capitales estaban radicados en la tesorería de Quito.

Por ley de 1837³²¹ se inscribieron también los capitales y réditos de tutelas y de seguridad mutua, los depósitos, los réditos de capellanías, cofradías, colegios y demás obras pías. De igual forma se reconocieron los capitales provenientes de las propiedades correspondientes a las temporalidades pero estas no pagaban interés al haber sido asumidas por el Estado. El monto de capitales por temporalidades asciende a 424.080 pesos para los cuatro años económicos, totalmente provenientes de la Sierra y con el 87.7% radicado en la Tesorería de Quito. Sumando las cantidades tanto de capitales con interés y los de temporalidades sin interés constarían en el Erario 1.532.677 pesos como producto de este sistema.

El pago de los intereses se hizo aparentemente todos los años pero no se cumplió con exactitud en el porcentaje pactado. Para 1833, se presupuestaba el pago de apenas 12.000 pesos, el 1.20%. Seguramente, en el monto de este compromiso existieron capitales que no tenían interés y por tal razón lo que se esperaba desembolsar resulta menor a otros años después del arreglo en el gobierno de Rocafuerte.

Haciendo un cálculo aproximativo, con los datos ofrecidos en la Memoria del ministro de Hacienda en 1841 (Tabla N. 3.24), de lo que debió haber pagado el Estado para cumplir los réditos de sus capitales a los acreedores resulta el monto de 33.268 pesos anuales. Con la ayuda del cuadro N. 35, evidenciamos que en el año económico de 1837/1838 se cancelaron apenas 13.549 pesos y en el de 1839/1840 creció significativamente a 46.546 pesos. Para el siguiente año se presupuestaron 30.000 pesos y desde 1843 hasta 1845 la suma ascenderá a 51.000 pesos causado por el supuesto aumento de los principales trasladados al tesoro a 1.700.000 pesos. Desde 1833 a 1845 se esperarían un aumento aproximado de 708.189 pesos por esta actividad.

Quedan también registrados en los movimientos de egresos de los cuadros, otros rubros que significaron el desembolso de cantidades menores pero que en algunos años es considerable. Entre estos están: la masa común, los gastos ordinarios y extraordinarios, aprovechamientos, devoluciones y reintegros, y auxilios de una tesorería a otras.

Con respecto a los montos por masa común, gastos ordinarios y extraordinarios –que en el año de 1839/40 llegan a ser el 19%– estos dejan ver la incapacidad de la administración hacendística para controlar y regular su gasto. Para el ministro de

³²¹ Ley de 1 de abril de 1837, *RAON*, pp. 309-312.

Hacienda en 1839, Manuel López y Escovar, propone que la masa común incluiría los gastos de escritorio de todas las oficinas, el pago de empleados que no son fijos, las asignaciones a los seminarios y becas del colegio de San Fernando, los gastos en los hospitales de Quito y Cuenca, obras públicas, redacción de la gaceta y “*otros que no tienen denominación conocida*”³²². Esta será una característica de este primer período de conformación del Estado en el, que aunque cada ministerio presentó un presupuesto de gastos para su sostenimiento, no se pudieron pensar y ordenar, hasta 1846, sus egresos en el marco de un presupuesto “nacional”.

En cuanto a los gastos que se manifestaron para suplir o condonar deudas de Tesorería están los rubros de aprovechamientos, devoluciones y reintegros que no son muy abundantes. Para el año de 1837/38 se reporta el auxilio de la tesorería de Guayaquil a las de Cuenca, Quito y a las colecturías de Manabí y Galápagos. Este sistema de auxilio interinstitucional será más importante (para este año representan un vago 1.2% de los gastos) a partir de la segunda mitad del siglo XIX y de manera especial cuando por la eliminación del tributo indígena en 1857 las tesorerías provinciales serranas estarán en apuros.

Se registra de igual manera, el pago a distintas administraciones de rentas para el sustento de su administración como el papel sellado, la fábrica de pólvora y el correo. Llama la atención la inversión hecha en el año de 1839/40 en el ramo de la contribución de indígenas -5.9% del gasto- cuyo aumento podría estar provocado por el pago atrasado a los recaudadores o por el saldo del empeño de una parte de esta renta.

Resumiendo lo dicho anteriormente, la tendencia de los gastos del Estado del Ecuador en el período 1830-1857 estaría marcada por una alta inversión en lo militar, tanto en sueldos a la oficialidad y la tropa como en gastos del mantenimiento del ejército - hombres, animales y armas- y el sustento de un lista civil y de Hacienda en crecimiento por la ampliación de los organismos del Estado. Al ser irregulares e insatisfactorios sus ingresos, el Estado buscará la forma de suplir estas necesidades mediante préstamos y contratos que irán conformando una deuda interior significativa. En el primer quinquenio republicano el pago “formal” de la deuda no se encuentra registrado ni discriminado en los cuadros que presentaron los ministros de Estado y Hacienda por la incapacidad de la administración de establecer un sistema que organizara y permitiera el conocimiento del crédito. A partir del 1835, el gobierno de Rocafuerte ejecutará una

³²² *Exposición que presenta el Ministro de Hacienda del gobierno del Ecuador al Congreso de 1839*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1839, p. 1, 2.

precaria organización de la deuda que permitirá que en los siguientes años se conozca los montos de su pago.

El sustento del ejército, en estos 15 primeros años de existencia del Ecuador, fue el gasto primordial de la Hacienda dentro de una coyuntura en la que su movilización y actuación significó el control de facciones regionales que también se levantaron en armas y que junto con los pactos y consensos políticos y económicos de sus representantes dejaron que el proceso de conformación del Estado fuese conducido y legitimado sin necesidad de una fragmentación del territorio.

Los compromisos y deudas con particulares y el incumplimiento del pago de las obligaciones para los servidores del Estado ocasionados por la necesidad de cubrir estos gastos militares generaron un sistema de endeudamiento interno que funcionó en la forma de un espiral *in crescendo* cuyo origen y desenlace sobrepasa la historia del siglo XIX.

3.6. Pequeña inversión en obras públicas y en educación religiosa

La inversión del Erario en otros rubros que no fueran los gastos militares y de la administración civil y de Hacienda fue muy limitada en este periodo. Estuvo en su mayoría destinada al sustento del sector eclesiástico y en una parte al fomento de la educación religiosa e indígena. En las tablas de gastos evidenciamos que se invirtió en este sector en promedio el 1% del total gastado. Dentro de este rubro constaron el sustento para los estipendios de curas de montaña y de ciertas instituciones educativas como el Seminario en Quito y para becas. Para el año económico de 1839/40 quedó registrada la asignación de 3.289 pesos tanto para becas como para el seminario (0.3% del total de gastos).

En el presupuesto de gastos del ministerio del Interior para el año 1839 se destina para la dirección de estudios, de reciente creación, y para la Universidad de Quito 4.760 pesos anuales, lo que aumentaba el monto a un 3%. En ese mismo documento los estipendios para curas de la misma provincia alcanzan los 24.922 pesos.

Hay que recordar que la atención de la sociedad en cuanto a educación, salud y obras públicas había sido manejada localmente a través del cabildo, la Iglesia y bajo sistemas comunitarios de agencia como la minga, en el caso andino. Los gobiernos republicanos, sin posibilidades reales de asumir estas responsabilidades, dejaron el control de estos

ramos, incluido el de la policía, a los municipios para lo que se les atribuyeron fondos y contribuciones específicas para que pudieran gestionarlos. Sin embargo, estará siempre presente, al menos en el discurso, la intención de que el control local de la población y del territorio a través de estas tres variables, sea dirigido por redes estatales; proyecto que tendrá más forma a partir de los años sesenta del siglo XIX y sobre todo en los albores del XX. En lo que concierne a este período, se buscarán formas de contribuir al mantenimiento de ciertos sectores destinando una parte de algunas rentas como, por ejemplo, la del ramo de aguardientes cuya tercera parte debía ser designada al Lazareto o a la construcción de caminos. Sin embargo, la satisfacción de estas disposiciones estaba mediada o era absorbida por la guerra. Muchas veces la opción fue que el ejecutivo mandara a los gobernadores de las provincias para que lleven adelante las obras más urgentes *“a costa de los vecinos pudientes y con el trabajo personal de los que no lo son”*³²³.

Si bien el trabajo ha dejado varias interrogantes abiertas, podemos resaltar ciertos rasgos que serán evidentes en las postrimerías del siglo XIX: la supremacía de un sistema fiscal basado en el control de la aduana costeña y la consolidación de grupos financieros de poder que serían quienes mantendrán el Erario en sus momentos más críticos y a la vez la continuidad de las disputas de representatividad entre estos y las élites serranas, quienes expusieron su poder político tradicional a través del control de la producción de la legalidad desde la capital administrativa y, con ello, del manejo jurisdiccional de las unidades administrativas menores como los concejos municipales y tenencias políticas y la relación de estas unidades de poder con su capacidad de movilizar a la población (concentrada en su mayoría en la Sierra y minoritaria en la Costa hasta su despegue en el siglo XX), tanto como fuerza de trabajo como fuerza militar.

³²³ *Exposición del Ministro del Interior al Congreso en 1833*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1833, p. 8.

Tablas y gráficos del Capítulo 3

Tabla 3.1. Estado de los ingresos de las rentas públicas bajo el gobierno español en 1807 y de los ingresos del Estado del Ecuador según los cálculos para el año de 1830. (Sin reales, en pesos fuertes)

Ramos	1807					1830				
	Guayaquil	Quito	Cuenca	Total	%	Guayaquil	Quito	Cuenca	Total	%
Aduana	81.663	-	-	81.663	16.3	311.500			311.500	42.7
Contribución indígenas	4.543	127.891	46.517	178.951	35.7	8.925	150.940	41.514	201.379	27.6
Temporalidades, vacantes, novenos y otros	8.862	53.639	9.091	71.592	14.3	-	48.575	11.563	60.138	8.2
Alcabalas	-	25.249	7.003	32.252	6.4	23.980	28.157	7.468	59.605	8.1
Aguardientes	45.470	40.630	5.627	91.727	18.3	10.000	22.534	7.084	39.618	5.4
Sal				-	-	30.000	-	-	30.000	4.1
Papel Sellado	3.600	5.669	2.048	11.317	2.2	5.000	6.473	4.019	15.492	2.1
Tabacos	4.377	484	735	5.596	1.1	3.000	3.000	3.329	9.329	1.2
Orden de Carlos III				-	-	-	1.000	-	1.000	0.1
Ramos menores y eventuales				27.514	5.4	-	-	-	-	-
Total	148.515	253.562	71.021	500.612	100	392.405	260.679	74.977	728.061	100

Fuente: *Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración, Quito, Imprenta del Gobierno, 1831.*

Tabla 3.2. Ingresos del Estado del Ecuador. 1830-1840 (sin reales, en pesos fuertes)

Ramos	1830	%	1832/33	%	1837	%	1839/40	%
Aduana	311.500	42.78	200.000	36.12	385.963	46.2	321.064	39.01
Tributo indígena	201.379	27.65	197.000	35.58	186.483	22.3	176.845	21.48
Estancos	78.947	10.84	37.035	6.68	102.603	12.29	153.877	18.69
Diezmos	60.138	-	61.799	11.16	33.566	4	55.132	6.69
Alcabalas	59.605	8.18	27.080	4.89	27.175	3.2	15.103	1.83
Temporalidades, vacantes, novenos, mediannatas		8.26	15.654	2.64	8.648	1	19.200	2.33
Papel sellado	15.492	2.12	13.500	2.43	22.418	2.6	18.734	2.27
Contribución general					13.821	1.6	26.840	3.26
Masa común					18.714	2.2		
Tierras de ejidos					733	0.08		
Alcabala de venta de bienes raíces					22.786	2.7	27.268	3.31
Casa de moneda					2.535	0.3	2.982	0.36
Correos					3.350	0.4	1.762	0.36
Arrendamientos					1.415	0.1		
Cajones					1.449	0.1		
Monte pío militar							1.172	0.14
Por varios colectores a buenas ventas							699	0.08
Multas					25	-	265	0.03
Derechos de extracción							166	0.02
Derechos de pulperías y Cobachas			500	0.09	1.000	0.1	149	0.01
Orden de Carlos III	1.000	0.13			-			
Nacionalización y alcabala por la venta de un buque					460	0.05		
Derechos de salida por sal					702	0.08		
Décima parte de las rentas municipales			803	0.14				
Registros y anotaciones de hipotecas			300	0.05	884	0.1	306	0.03
Total	728.061	100	553.671	100	834.730	100	822.954	100

Fuentes: *Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración, Quito, Imprenta del Gobierno, 1831; Exposición que presenta el ministro de Hacienda del Estado del Ecuador al Congreso Constitucional de 1833, Quito, Imprenta del Gobierno, 1833; Exposición que presenta el Ministro de Hacienda del gobierno del Ecuador al Congreso de 1839, Quito, Imprenta del Gobierno, 1839.*

Tabla 3.3. Ingresos del año económico. 1846/1847. (Sin reales, en pesos fuertes)

Ramo	Quito	Guayaquil	Cuenca	Imbabura	Chimborazo	Manabí	Loja	Total	%
Contribución indígena	80.536		34.142	20.670	25.695		7.145	168.188	20
Diezmos	37.634	10.176	8.168					55.978	6.5
Aguardientes	15.853	10.968	2.210	8.344	2.214	2.442	1.976	44.007	5
Tabaco	464	5.065					442	5.971	0.7
Pólvora	1.298	6.604		28	112			8.042	0.9
Papel sellado	5.784	8.956	3.187	629	1.396	896	1.124	21.972	2.6
Importación		321.412				13.381		334.793	39
Exportación		167				9.020		9.187	1.1
Sal		125.924				5.827		131.751	15.3
Uno por mil	9.416	61	631	2.669	863		331	13.971	1.6
Otros navegación		19.249				831		20.080	2.3
Otros	12.463	15.406	10.572	459	614	939	2.107	42.560	5
Total	163.448	523.988	58.910	32.799	30.894	33.336	13.125	856.500	100

Fuente: *Exposición que el Ministro de Hacienda del Ecuador presenta a las cámaras legislativas reunidas en 1847, Quito, Oficina de Joaquín Terán, 1847.*

Tabla 3.4. Ingresos por tesorerías en el año económico. 1847/1848 (Sin reales, en pesos fuertes)

Ramo	Quito	Guayaquil	Cuenca	Imbabura	Chimborazo	Manabí	Loja	Total	%
Contribución indígena	65.074		34.289	16.584	32.159		7.655	155.761	18.8
Diezmos	1983	8.877	8.738					19.598	2.4
Aguardientes	9.862	11.245	2.359	7.323	2.221	2.587	3.474	39.071	4.7
Tabaco	3.946	5.483					520	9.949	1.2
Pólvora	1.256	5.527		10	106			6.899	0.8
Papel sellado	5.439	8.946	2.671	751	1.772	981	1.066	21.626	2.6
Importación		331.130				17.732		348.862	42.1
Exportación		4.313				3.389		7.702	0.9
Sal		132.736				6.186		138.922	16.8
Uno por mil	6.528	837	1.198	6.160	666	1.143	512	17.044	2
Temporalidades	3.327							3.327	0.4
Otros navegación		15.669				697		16.366	2
Otros	10.392	21.832	5.835	458	133	806	2.419	41.875	5
Total	107.807	546.595	55.090	31.286	37.057	33.521	15.646	827.002	100

Fuente: *Exposición que el ministro de Hacienda del Ecuador presenta a las Cámaras legislativas reunidas en 1848, Quito, Imprenta del Gobierno por Mariano Mosquera, 1848.*

Tabla. 3.5. Ingresos por tesorerías en el año económico de 1853/1854. (Sin reales, en pesos fuertes)

Ramo	P.	Gl.	Cu.	Im.	Ln.	Ch.	Lo.	Es.	M.	Total	%
A	16.502	-	28.945	17.572	43.202	34.671	12.336			153.228	15.5
B	18.135	27.927	14.652							60.714	6.2
C	-	10.190	2.853	5.099		2.354	3.521	460	2.817	27.294	2.7
D	-	4.332					127	7.789		12.248	0.4
E	-	5.971								5.971	0.6
F	5.884	9.093	3.178	1.463	2.878	1.805	1.237	266	1.276	27.080	2.8
G		7.149								7.149	0.7
H		477.059							37.194	514.253	52.3
I		100.850							7.030	107.880	11
J	5.040		1.486	4.399	3.250	1.246	1.093			16.514	1.7
K	6.048		885							6.933	0.7
L	6.012	3.161	790	21		22	85			10.091	1
M	-	21.339							1.836	23.175	2.3
N	6.329	3.774	3.484	513	700	469	2.858	16	349	18.492	2
Total	63.950	670.845	56.273	29.067	50.030	40.567	21.257	8.531	50.502	991.022	100

- | | |
|----------------------------------|-----------------------|
| A. Contribución indígenas | P. Pichincha |
| B. Diezmo | Gl. Guayaquil |
| C. Aguardientes | Cu. Cuenca |
| D. Tabaco | Im. Imbabura |
| E. Pólvara | Ln. León |
| F. Papel sellado | Ch. Chimborazo |
| G. Exportación | Lo. Loja |
| H. Importación | Es. Esmeraldas |
| I. Sal | M. Manabí |
| J. Impuesto del 1 por mil | |
| K. Temporalidades | |
| L. Renta de correos | |
| M. Otros del puerto | |
| N. Otros | |

Fuente: *Exposición que el Ministro de Hacienda del Ecuador presenta a las Cámaras Legislativas reunidas en 1855, Quito, Imprenta del Gobierno, 1855.*

Tabla 3.6. Ingresos por tesorerías en el año de 1857 (sin reales, en pesos fuertes)

Ramo	P.	Gl.	Cu.	Im.	Ln.	Ch.	Lo.	Es.	M.	Total	%
A	19.853		34.438	13.618	32.738	33.897	10.753			145.297	11.2
B	19.698	62.129	12.422							94.249	7.3
C	9.100	14.332	6.516	6.939	4.601	5.169	2.996	423	6.056	56.132	4.3
D	-	7.464					28	9.604	28	17.124	1.3
E	-	14.253	250		1.525	246	20			16.294	1.3
F	6.589	11.974	4.917	1.598	2.670	2.691	1.114	551	1.550	33.654	2.6
G		602.758					561		19.677	622.996	48
H		32.983								32.983	2.5
I		153.553					21		4.634	158.208	12.2
J	7.671		1.985	3.243	3.034	1.440	838		15	18.226	1.4
K	2.167									2.167	0.2
L	9.382	4.572	1.510	1.414	2.371	671	952		1.196	22.068	1.7
M	26.423	31.319	7.613	494	957	6.616	1.585	117	2.232	77.356	6
Total	100.883	935.337	69.651	27.306	47.896	50.730	18.868	10.695	35.388	1.296.754	100

- | | |
|--------------------------------------|-----------------------|
| A. Contribución indígenas | P. Pichincha |
| B. Diezmo | Gl. Guayaquil |
| C. Aguardientes | Cu. Cuenca |
| D. Tabaco | Im. Imbabura |
| E. Pólvora | Ln. León |
| F. Papel sellado | Ch. Chimborazo |
| G. Derechos de Aduana | Lo. Loja |
| H. Intereses de la deuda Perú | Es. Esmeraldas |
| I. Sal | M. Manabí |
| J. Impuesto del 1 por mil | |
| K. Temporalidades | |
| L. Renta de correos | |
| M. Otros | |

Fuente: *Esposición que el Ministro interinamente encargado del despacho de Hacienda del Ecuador presenta a las Cámaras Lejislativas reunidas en 1858, Quito, Imprenta del Gobierno, 1858.*

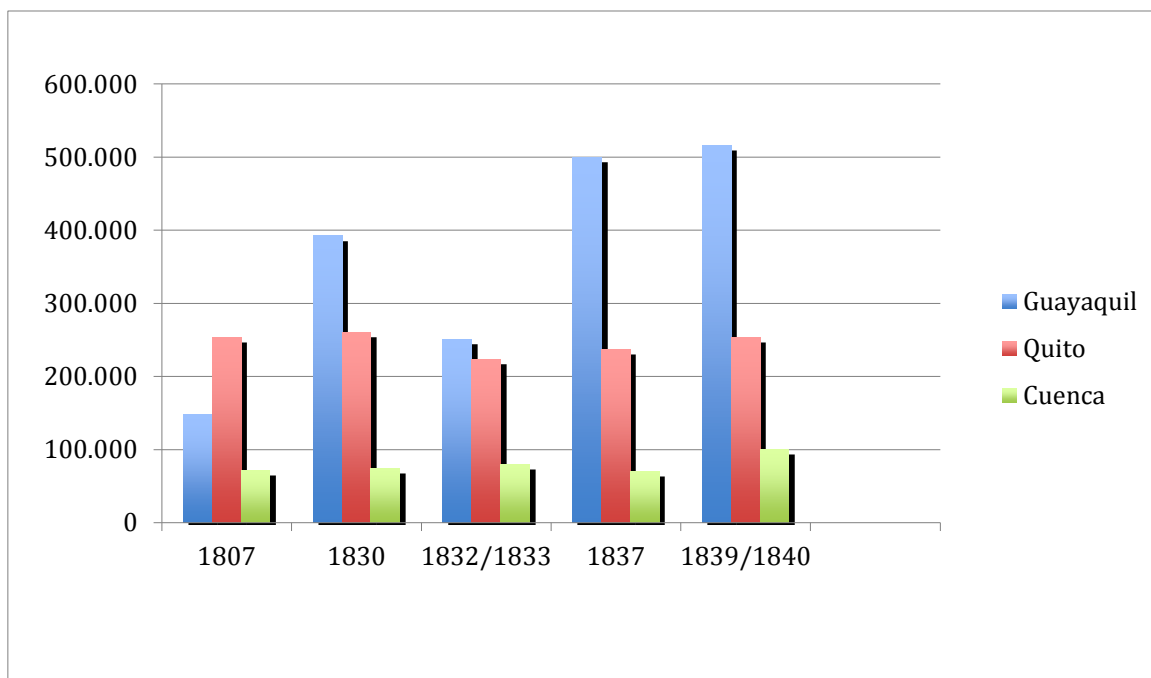
Tabla. 3.7. Relación de las cantidades a que ascendieron las clasificaciones para la contribución general. 1839.

Provincias	A	%	B	%	C	%	D	%	E	%	Totales	%
Quito	1.588	15.37	7.019	36.87	1.110	26.56	655	42.23	1.041	59.21	11.413	30.97
Guayaquil	2.900	28.08	1.675	8.79	114	2.72	510	32.88			5.199	14.10
Cuenca	4.875	47.21	2.017	10.59	1.360	32.55	133	8.57	177	10.06	8.562	23.23
Loja	159	1.53	966	5.07	456	10.91	119	7.67	93	5.29	1.793	4.86
Manabí	456	4.41	1.113	5.84	66	1.57			282	16.04	1.917	5.20
Imbabura	214	2.07	4.548	23.89	450	10.77	66	4.25	165	9.38	5.443	14.77
Chimborazo	134	1.29	1.699	8.92	622	14.88	68	4.38			2.523	6.84
Totales	10.326	100	19.037	100	4.178	100	1.551	100	1.758	100	36.850	100
%	28.02		51.66		11.33		4.20		4.77		100	

- A. Comerciantes
- B. Propietarios de fundos
- C. Eclesiásticos
- D. Profesores de ciencias y artes
- E. Artesanos

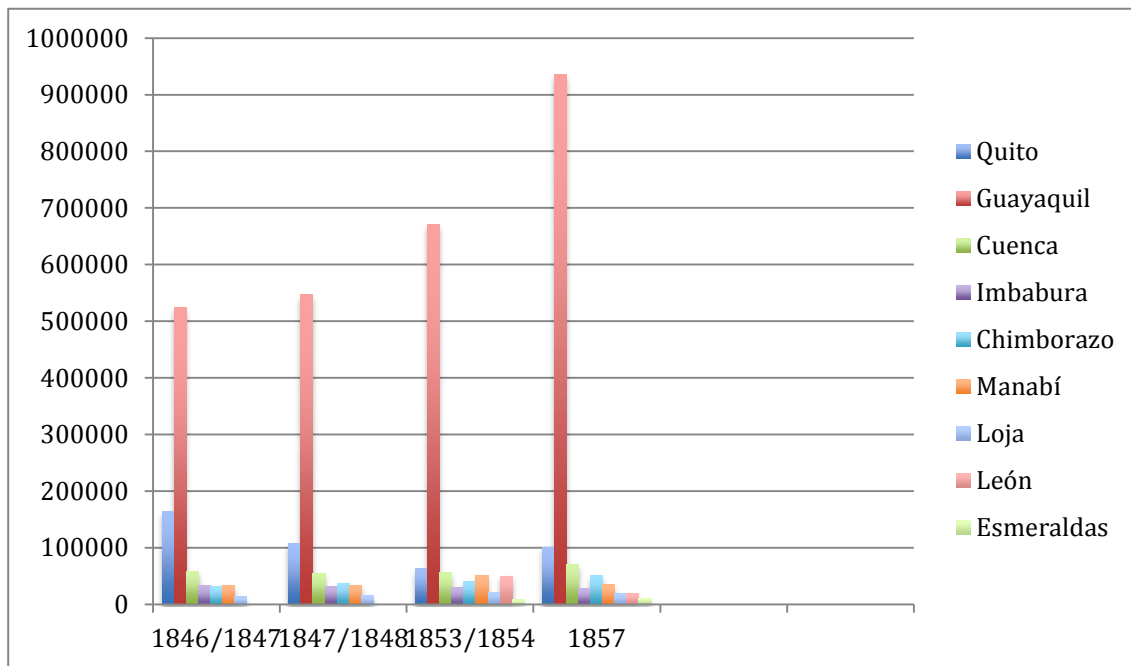
Fuente: *Memoria que presenta el Ministro de Hacienda al Congreso del Ecuador de 1841*, Quito, Imprenta de Gobierno, por J. Campuzano.

Gráfico 3.1. Comparación de ingresos por tesorerías departamentales. 1830-1840 (en pesos fuertes)



Fuentes: *Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1831; *Exposición que presenta el ministro de Hacienda del Estado del Ecuador al Congreso Constitucional de 1833*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1833; *Exposición que presenta el Ministro de Hacienda del gobierno del Ecuador al Congreso de 1839*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1839.

Gráfico 3.2. Ingresos por tesorerías provinciales. 1846-1857.



Fuente: Exposiciones de los ministros de Hacienda 1847, 1848, 1854, 1857. Ver referencias en: Fuentes publicadas.

Tabla 3.8. Ingresos por aduana 1807-1857.

Año	Monto	%
1807	81.663	16.3
1830	311.500	42.8
1832/1833	200.000*	36.1
1837	385.963	46.2
1839/40	321.064	39.1
1846/47	334.793	39
1847/48	348.862	42.1
1853/54	514.253	52.3
1857	622.996	48

* Tomamos con precaución esta cifra puesto que al ser un número cerrado seguramente implicó una estimación o el arriendo de la renta.

Fuentes: Exposiciones de los ministros de Hacienda 1831, 1833, 1837, 1841, 1847, 1848, 1854, 1858. Ver referencias en: Fuentes publicadas.

Tabla. 3.9. Destino de las exportaciones de cacao en el siglo XIX. 1833-1889 (en porcentajes)

Año	España	Inglaterra	Alemania	Francia	EEUU	México	Perú	Chile	Otros	Total
1833	29	-	-	4	32	17	5	3	10	100
1836	46	-	-	6	6	9	20	4	9	100
1837	52	3	-	-	18	3	8	3	13	100
1838	30	1	6	10	14	17	11	2	9	100
1839	47	1	3	12	14	7	7	4	5	100
1840	52	3	-	-	18	3	8	3	13	100
1841	41	-	7	12	8	8	6	7	11	100
1842	37	11	-	-	3	9	12	9	19	100
1843	49	-	9	-	7	10	6	9	10	100
1844	48	-	-	20	8	7	8	5	4	100
1846/47	-	-	-	-	4	7	12	15	62	100
1847/48	-	-	-	-	-	9	7	14	70	100
1852/53	51	6	8	3	9	2	7	10	4	100
1853/54	71	7	3	-	2	4	2	4	7	100
1854/55	59	1	5	10	1	5	7	10	2	100
1855/56	21	12	16	15	5	-	12	10	8	100
1857	58	3	7	12	2	-	5	3	10	100
1863	57	12	5	5	-	-	3	3	15	100
1864	54	15	3	4	8	1	4	1	10	100
1889	35	19	14	23	2	1	-	1	5	100

Fuente: Willington Paredes Ramírez, “Economía y sociedad en la Costa: Siglo XIX”, en: Ayala Mora, Enrique (ed.), *Nueva Historia del Ecuador. Época republicana I*, Volumen 7, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994, p. 122.

**3.10. Destino de las exportaciones de cacao en la primera mitad del siglo XIX.
1833-1844. En miles de pesos.**

Año	España	Inglaterra	Alemania	Francia	EE.UU.	México	Perú	Chile	Otros	Total
1833	39.793	-	-	5.552	43.881	23.995	6.581	3.887	14.319	138.008
1836	49.709	-	-	6.062	6.880	10.340	21.374	4.502	10.318	109.185
1837	44.396	2.264	-	-	15.163	2.759	7.118	2.627	10.874	85.201
1838	21.499	1.055	4.000	7.397	9.926	12.210	7.673	1.506	6.724	71.990
1839	57.634	1.322	4.000	14.681	17.043	8.225	8.371	4.396	5.876	121.548
1840	73.581	-	4.897	13.126	7.772	12.445	4.477	9.383	16.988	142.669
1841	47.187	-	8.036	13.435	8.824	9.213	7.093	8.306	12.008	114.102
1842	24.873	7.722	-	-	2.288	5.723	8.260	5.777	12.507	67.090
1843	76.331	-	13.960	-	9.819	15.424	9.579	14.542	14.979	154.634
1844*	41.182	-	-	16.940	6.737	5.978	6.746	4.608	3.550	85.741
1846/47	-	-	-	-	6.245	9.733	19.736	24.065	99.984	159.763
1847/48	-	-	-	-	-	20.021	15.753	30.078	150.750	216.602
1852/53	84.500	10.129	13.034	5.040	15.144	2.837	10.786	17.014	6.021	164.565
1853/54	114.950	12.270	5.264	-	2.977	6.473	2.916	5.976	11.637	162.463
1854/55	73.707	1.616	6.257	12.508	710	5.822	8.287	12.082	2.718	123.707
1855/56	35.388	19.266	26.465	24.724	7.544	.	19.973	16.985	13.748	164.093
1857	108.387	5.653	13.068	22.973	3.528	.	9.232	4.705	17.665	185.211
1863	93.124	20.437	7.695	8.212	-	-	4.867	4.618	24.392	163.345
1864	61.516	16.348	3.033	4.885	9.021	1.143	4.906	1.217	11.443	113.512

Fuente: Willington Paredes Ramírez, “Economía y sociedad en la Costa: Siglo XIX”, En: Ayala Mora, Enrique, *Nueva Historia del Ecuador. Época republicana I*, Volumen 7, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994, p. 123.

Tabla 3.11. Ingresos por contribución indígena. 1807-1857

Año	Monto	% de participación en el ingreso general
1807	178.951	35.7
1830	201.379	27.6
1832/1833	197.000	35.5
1837	186.483	22.3
1839/40	176.845	21.4
1846/47	168.188	20
1847/48	155.761	18.8
1853/54	153.228	15.5
1857	145.297	11.2

Fuentes: Exposiciones de los ministros de Hacienda 1831, 1833, 1837, 1841, 1847, 1848, 1854, 1858. Ver referencias en: Fuentes publicadas.

Tabla 3.12. Gastos comunes del Estado del Ecuador en 1830 (en pesos fuertes sin reales).

Ramos	Total	%
Lista civil	180.552	26.10
Lista militar, sueldos militares y de marina	511.008	73.89
Total	691.560	100

Fuente: *Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1831.

Tabla 3.13. Gastos del Estado del Ecuador. 1830-1841 (en pesos fuertes, sin reales).

Ramo	1830	%	1833 (P)	%	1837/1838	%	1839/1840	%
Gastos y Sueldos civiles y de hacienda	180.552	26.1	161.110	29.2	177.762	21.1	130.184	12.6
Gastos militares	511.008	73.8	313.480	56.9	351.411	41.8	361.118	33.4
Servicio de deuda			12.000	2.1	243.595	28.9	301.376	27.9
Masa común					27.441	3.2	210.517	19.5
Estipendio de curas			23.822	4.3				
Educación religiosa e indígena*			3.500	0.6			3.289	0.3
Gastos eventuales			15.500	2.8				
Correos			5.200	0.9	5.990	0.7	2.924	0.2
Imprenta			2.600	0.4				
Comisión de los intereses colombianos			12.000	2.1				
Asignación para las carmelitas			960	0.1				
Gastos ordinarios y extraordinarios					8.438	1		
Gastos por ramos particulares					5.728	0.6		
Auxilio de la tesorería de Guayaquil a otras					10.849	1.2		
Papel sellado					416	0.04	480	0.04
Fábrica de pólvoras					1.897	0.2	309	0.02
Contribución de indígenas							64.466	5.9
Aguardientes							22	
Tabacos							189	0.01
Alcabalas							1.416	0.1
Resultas en contra de la Tesorería de Guayaquil					5.952	0.7		
Devoluciones por cobros indebidos					734	0.08	2.497	0.23
Mediannatas y mesadas eclesiásticas							357	0.03
Cobachas y tiendas							6	
Montepío							281	0.02
Aprovechamientos							100	
Reintegros por diezmos							172	0.01
Total	691.560	100	550.172	100	840.213	100	1.079.703	100

(P) Presupuestado

Fuentes: *Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración, Quito, Imprenta del Gobierno, 1831; Exposición que presenta el ministro de Hacienda del Estado del Ecuador al Congreso Constitucional de 1833, Quito, Imprenta del Gobierno, 1833; Exposición que presenta el Ministro de Hacienda del gobierno del Ecuador al Congreso de 1839, Quito, Imprenta del Gobierno, 1839; Exposición del ministro de Hacienda al Congreso del Ecuador de 1841, Quito, Imprenta del Gobierno, 1841.*

Tabla 3.14. Egresos del Estado del Ecuador en el año económico de 1837/1838 (en pesos fuertes, sin reales).

Ramo	Monto	Totales por grupos	%
Masa común	27.441		3.2
Devoluciones por cobros indebidos	734		
Gastos ordinarios	6.464		0.7
Gastos extraordinarios	1.974		0.2
Gastos por ramos particulares en la administración de rentas de Guayaquil	5.728		0.7
Por la tesorería de Guayaquil, en auxilio de las de Quito y Cuenca, incluyendo 2.623 pesos 7 reales, valor y gastos de conducción a Quito de la imprenta del gobierno	5.397	10.849	1.2
Por la misma en auxilio de Manabí	4.497		
Por la misma en auxilio de la Floriana (Galápagos)	955		
Pagos por suplementos en dinero efectivo	10.181	243.595	28.9
Documentos de la deuda pública amortizados con dinero efectivo, derechos de aduana, derechos sobre el aguardiente, sal y alcabalas de venta de bienes raíces	219.865		
Pago de réditos	13.549		
Sueldos civiles y de hacienda	150.567	177.762	21.1
Gastos diplomáticos	27.195		
Sueldos de militares	238.809		
Gastos de marina	5.423	351.411	41.8
Gastos de guerra	41.329		
Sueldos de marina	21.930		
Armamento municiones y vestuario para el ejército	43.920		
Papel sellado	416		
Fábrica de pólvora	1.897		0.2
Correos	5.990		0.7
Resultas contra el manejo en la tesorería de Guayaquil	5.952		0.7
Total	840.213	840.213	100

Fuente: *Exposición que presenta el Ministro de Hacienda del gobierno del Ecuador al Congreso de 1839, Quito, Imprenta del Gobierno, 1839.*

Tabla 3.15. Gastos del Estado del Ecuador en el año económico de 1839/40 (en pesos fuertes sin reales)

Ramo	Monto	Totales por grupos	%	
Masa común	210.517	210.517	19.4	
Alcabalas	1.416	66.882	6.1	
Contribución de indígenas	64.466			
Aguardientes	22			
Papel sellado	480			
Pólvoras	309			
Tabacos	189			
Sueldos políticos y de hacienda	130.184	130.184	12	
Sueldos militares	293.179	361.118	33.4	61.3
Gastos de guerra	50.749			
Gastos de marina	17.190			
Préstamos patrióticos	37.764	301.376	27.9	
Créditos pasivos	193.277			
Abonos en documentos	21.510			
Remisiones de documentos a la contaduría mayor	2.279			
Réditos de principales	46.546			
Becas del convictorio	1.173	3.289	0.3	
Seminarios	2.116			
Mesadas eclesiásticas	30			
Media annatas eclesiásticas	327	357	0.03	
Correos	2.924	2.924	0.2	
Cobachas y tiendas	6	6		
Monte pío	281	281	0.02	
Aprovechamientos devueltos de orden superior	100	100		
Devoluciones de depósitos y multas	2.497	2.497	0.2	
Reintegros por diezmos	172	172	0.2	
Total	1.079.703	1.079.703	100	

Fuente: *Exposición del ministro de Hacienda al Congreso del Ecuador de 1841*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1841.

Tabla 3.16. Egresos del año económico 1846/1847 (en pesos fuertes, sin reales).

	Quito	Guayaquil	Cuenca	Imbabura	Chimborazo	Manabí	Loja	Total
Administración gobierno *	29.192	30.120	8.137	3.407	3.353	6.134	3.383	83.726
%	8.8	4.6	12.4	9.7	9.5	17	16.8	7
Administración justicia	12.298	8.295	6.273	437	441	-	24	27.768
%	3.7	1.3	9.6	1.2	1.2	-	0.1	2.3
Administración Hacienda	23.667	68.587	10.703	2.470	1.748	9.484	2.301	118.960
%	7.1	10.4	16.5	7	5	26.3	11.4	10.1
Guerra	121.483	247.660	31.011	22.375	9.709	17.459	6.588	456.285
%	36.5	37.7	47.7	63.7	27.4	48.4	32.7	38.6
Servicio deuda	138.315	280.745	7.065	1.995	9.904	1.740	2.543	442.307
%	41.5	42.7	10.9	5.7	27.9	4.8	12.6	37.4
Educación y obra	5.391	4.053	834	83	-	1.023	367	11.751
%	1.6	0.6	1.3	0.2		2.8	1.8	1
Gastos extraordinarios	2.912	3.633	129	40	10	204	52	6.980
%	0.8	0.6	0.2	0.1	0.02	0.6	0.3	0.6
Remisión a Tesorerías (Quito)	-	13.757	900	4.340	10.312	-	4.891	34.200
%	-	2	1.4	12.3	29	-	24.3	3
Total	333.258	656.850	65.052	35.147	35.477	36.044	20.149	1.181.977

Fuente: *Exposición que el Ministro de Hacienda del Ecuador presenta a las cámaras legislativas reunidas en 1847, Quito, Oficina de Joaquín Terán, 1847.*

Tabla 3.17. Egresos por tesorerías del año económico 1847/48 (pesos fuertes, sin reales).

	Quito	Guayaquil	Cuenca	Imbabura	Chimborazo	Manabí	Loja	Total
Administración gobierno *	13.312	27.156	5.934	2.500	3.257	3.302	4.300	59.761
%	13.2	8.7	20.5	21.5	19.5	17.7	48	12
Administración justicia	2.972	5.650	2.364	166	166	218	-	11.536
%	3	2	8.2	1.4	1	1.2	-	2.3
Administración Hacienda	6.964	33.636	3.871	1.319	1.133	5.588	1.001	53.512
%	6.8	10.8	13.4	11.4	6.8	30	11.2	10.6
Guerra	42.098	127.927	10.960	5.825	1.708	3.382	1.571	193.471
%	42	40.4	38	50.2	10.2	18	17.5	38.5
Servicio de la deuda	28.021	118.355	3.730	582	2.332	4.431	939	158.390
%	28	37.4	13	5	14	23.8	10.5	31.5
Educación y obra	3.824	2.180	179	-	1.400	186	30	7.799
%	3.7	-	0.5	-	8.4	1	0.3	1.5
Gastos extraordinarios	3.375	1.954	695	93	5	1.037	50	7.209
%	3.3	0.7	2.3	0.8	0.02	5.6	0.5	1.4
Remisión a Tesorerías	-	-	1.200	1.123	6.688	500	1.069	10.580
%	-	-	4.1	9.7	40	2.7	12	2.1
Total	100.566	316.858	28.933	11.608	16.689	18.644	8.960	502.258
%	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: *Exposición que el Ministro de Hacienda del Ecuador presenta a las Cámaras Lejislativas reunidas en 1848*, Quito, Imprenta del Gobierno por Mariano Mosquera, 1848.

Tabla 3.18. Egresos por tesorerías en el año económico 1853/54 (pesos fuertes, sin reales)

	P	G.	Ca.	Im.	Ln.	Ch.	Mn.	Lj.	Es.	Total
A	25.591	40.742	2.149	3.217	2.865	3.099	6.510	3.442	2.421	90.036
%	14.2	5.4	3.6	11	5.1	6.9	12.6	16	30.3	7.4
B	18.400	17.762	4.861	500	159	449	1.400	31	466	44.028
%	10.3	2.3	8.2	2	0.2	1	2.7	0.1	6	4
C	22.330	97.970	15.180	7.198	2.884	9.241	14.790	5.851	1.701	177.145
%	12.3	13	25.7	24.7	5.1	20.5	28.7	27	21.3	14.6
D	82.885	281.010	27.756	10.511	27.355	22.308	10.012	2.090	1.780	465.707
%	45.8	37	47	36.1	48.7	49.4	19.4	9.6	22.3	38.4
E	26.144	238.947	4.111	609	375	-	4.791	809	-	275.786
%	14.4	31.4	7	2	0.8	-	9.3	3.7	-	22.7
F.	1.800	19.137	494	533	-	554	-	183	-	22.701
%	1	2.5	1	1.8	-	1.2	-	0.8	-	1.8
G	3.642	8.712	691	24	1.824	-	186	26	54	15.159
%	2	1	1.1	0.08	3.3	-	0.3	0.1	0.7	1.2
H	-	56.082	3.755	6.495	20.685	9.476	13.839	9.200	1.551	121.083
%	-	7.4	6.3	22.4	36.8	21	26.9	42.5	19.4	10
Total	180.79	760.362	58.997	29.087	56.147	45.127	51.528	21.632	7.973	1.211.64
%	2								5	
%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

A. Administración de gobierno

B. Administración de justicia

C. Administración de Hacienda

D. Guerra

E. Servicio de la deuda

F. Educación, salud y obra pública

G. Gastos extraordinarios

H. Remisiones a tesorerías

P. Pichincha

G. Guayaquil

Ca. Cuenca

Im. Imbabura

Ln. León

Ch. Chimborazo

Mn. Manabí

Lj. Loja

Es. Esmeraldas

Fuente: *Exposición que el Ministro de Hacienda del Ecuador presenta a las Cámaras Legislativas reunidas en 1855, Quito, Imprenta del Gobierno, 1855.*

Tabla 3.19. Egresos de las tesorerías en el año de 1857 (en pesos fuertes, sin reales).

	P.	G.	Ca.	Im.	Ln.	Ch.	Mn.	Lj.	Es.	Total
A	21.351	111.035	16.511	9.828	7.835	7.993	12.660	6.517	4.719	198.449
%	10	9.8	21.7	31.8	16	16	34.2	31	48.5	12.4
B	20.489	16.463	5.757	499	499	499	1.151	-	289	45.646
%	9.6	1.5	7.6	1.6	1	1	3.1	-	3	2.8
C	62.281	132.258	7.696	2.973	6.548	7.225	10.085	3.945	932	233.943
%	29	11.7	10	9.6	13.2	14.3	27.2	20	9.6	14.5
D	49.085	319.838	29.424	7.102	5.689	23.291	9.144	8.293	2.475	454.341
%	23	28.3	38.9	23	11.5	46.2	24.7	39.6	25.4	28
E	52.566	461.771	4.592	1.102	1.867	-	1.001	1.397	290	524.586
%	24.5	40.9	6	3.6	3.8	-	2.7	6.7	3	32.4
F	3.102	18.064	1.254	746	797	681	851	314	753	26.562
%	1.4	1.6	1.7	2.4	1.6	1.3	2.3	2.3	7.8	1.6
G	3.445	3.632	3.788	146	10	154	-	11	61	11.247
%	3.4	0.3	5	0.4	0.02	0.3	-	-	0.6	0.7
H	-	65.159	7.568	8.512	26.158	10.511	2.089	500	197	120.694
%	-	5.8	10	27.5	53	20.8	6	-	2	7.5
Total	213.319	1.128.220	76.590	30.908	49.403	50.354	36.981	20.977	9.716	1.616.468
%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

A. Administración de gobierno

B. Administración de justicia

C. Administración de Hacienda

D. Guerra

E. Servicio de la deuda

F. Educación, salud y obra pública

G. Gastos extraordinarios

H. Remisiones a tesorerías

P. Pichincha

G. Guayaquil

Ca. Cuenca

Im. Imbabura

Ln. León

Ch. Chimborazo

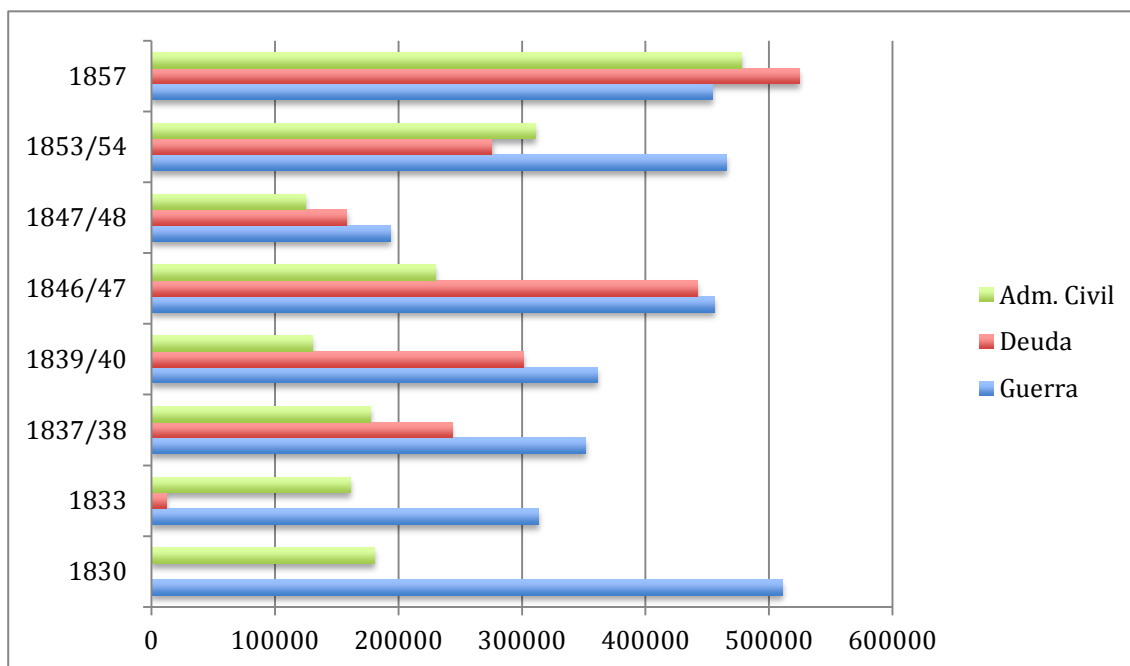
Mn. Manabí

Lj. Loja

Es. Esmeraldas

Fuente: *Exposición que el Ministro interinamente encargado del despacho de Hacienda del Ecuador presenta a las Cámaras Lejislativas reunidas en 1858, Quito, Imprenta del Gobierno, 1858.*

Gráfico 3.3. Comparación de gastos por el ramo de guerra, deuda y administración civil. 1830-1857.



Fuentea: Exposiciones de los ministros de Hacienda 1847, 1848, 1854, 1857. Ver referencias en: Fuentes publicadas.

Tabla 3.20. Cálculo de la deuda doméstica en el año de 1833. (en pesos fuertes, sin reales)

Concepto	Monto	%
Deuda registrada	267.153	16
Principales impuestos a réditos y depósitos	991.811	61
Deuda flotante y consolidada	189.485	12
Crédito a la lista militar y civil	173.638	11
Total	1.622.087	100

Fuente: *Exposición que presenta el ministro de Hacienda del Estado del Ecuador al Congreso Constitucional de 1833*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1833.

Cuadro No. 3.21. Cantidades reconocidas y amortizadas en los dos años económicos de 1838/1839 -1839/1840 (en pesos fuertes sin reales).

Cantidades reconocidas						
Razones	Por ajustamientos militares	Por ajustamientos civiles y de hacienda	Empréstitos y contribuciones sin interés	Contratas y empréstitos con interés	Deuda colombiana	Total
	165.941	391.749	172.523	10.863	25.848	766.924
%	21.6	51	22.4	1.4	3.3	100
Cantidades amortizadas						
	222.568	371.423	244.584	4.964	26.291	869.830
%	25.5	42.7	28.1	0.5	3.0	100

Fuente: *Exposición del ministro de Hacienda al Congreso del Ecuador de 1841*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1841.

Cuadro No. 3.22. Cantidades amortizadas en los dos años económicos de 1838/39 y 1839/40 y total de la deuda en circulación. (en pesos fuertes sin reales)

Suma inscrita y reconocida	766.924	
En circulación en septiembre de 1838	1.383.137	2.150.061
Lo amortizado en 1838-1840		869.830
Total en circulación en septiembre de 1840		1.280.231

Fuente: *Exposición del ministro de Hacienda al Congreso del Ecuador de 1841*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1841.

Cuadro No. 3.23. Cálculo de los montos ingresados a la tesorería en los cuatro años económicos comprendidos entre 1835 y 1840 (en pesos fuertes sin reales)

Años económicos 1836-1840 (4 años)*	Monto de los capitales con interés	Monto de capitales de temporalidades sin interés	Pago anual al 3%
Quito	1.007.359	372.153	30.220
Cuenca	98.507	51.927	2.967
Guayaquil	2,731		81
Total	1.108.597	424.080	33.268
Total de los capitales	1.532.677		

Los montos de los capitales corresponden a lo efectivamente trasladado a las tesorerías, el de los intereses a lo que debería pagarse cada año: 33.268 pesos aproximadamente.

Fuente: *Exposición del ministro de Hacienda al Congreso del Ecuador de 1841*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1841.

Cuadro No. 3.24. Monto de los capitales trasladados al tesoro y pago de sus intereses. 1833-1843. (Gastos reales y presupuestados, en pesos fuertes sin reales)

Año	Monto de los capitales con interés	Monto de temporalidades sin intereses	Pago de interés 3% anual
1833	991.811		12.000 ^{a*}
1837			13.549 ^b
1839	1.108.597	424.080	46.546 ^b
1839/40	1.000.000 ^a	135.885 ^a	30.000 ^a
1843 ^c	1'700.000 ^a		51.000 ^a

a. Cantidad presupuestada.

* El valor es menor a lo que corresponde el interés que debería ser 29.754.

b. Gasto real.

c. En el presupuesto de 1843 se recalca que esta cantidad debería corresponder para los subsiguientes años de 1844 y 1845.

Fuente: *Exposición del ministro de Hacienda al Congreso del Ecuador de 1841*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1841.

4. Relaciones fiscales, crecimiento estatal y manejo del territorio en el período comprendido entre 1861 y 1875

El período que trataremos a continuación fue protagonizado, de manera directa e indirecta, por la figura política de Gabriel García Moreno. Como vimos en el capítulo 1, en la sección donde se explicaron las configuraciones políticas, García Moreno llegó al poder luego de que en el territorio ecuatoriano se vivió una crisis de legitimidad al proclamarse cuatro gobiernos simultáneos. García Moreno jugó un papel crucial en las negociaciones hechas entre los representantes de cada gobierno y también en las llevadas adelante con el Perú, puesto que la crisis se agravó con la invasión militar de Castilla, a Guayaquil. En medio del caos político y económico, como hombre de guerra y como político, encabezó el triunvirato formado en Quito y con este formó un gobierno provisorio. El gobierno provisorio quiteño logró pactar con los otras dos jefaturas supremas (Cuenca y Loja) para oponerse al gobierno del general Guillermo Franco, levantado en armas en Guayaquil, y con la ayuda militar de Juan José Flores, nombrado Jefe Supremo del Ejército, lograron incorporar los territorios de Guayaquil bajo el ala del nuevo gobierno. Una vez terminados estos hechos bélicos, el triunvirato convocó a una asamblea constituyente que debía comenzar sus sesiones el 1 de enero de 1861. García Moreno asumió la presidencia en dos períodos de esta etapa: de 1861 a 1865 y de 1869 a 1875. En los años en los que no estuvo al mando del Ejecutivo, durante las presidencias de Jerónimo Carrión y Javier Espinosa, también ejerció su poder desde el Senado y organizó un golpe de Estado en contra del último. Para restablecer el gobierno se convocó a una nueva Asamblea Constituyente, en 1875, y se nombró nuevamente como presidente a García Moreno.

La historiografía ecuatoriana tradicional mostró una imagen maniquea sobre la participación política de García Moreno: o bien un conservador y al mismo tiempo reformador político, o un tirano que a través de la represión y la manipulación religiosa logró llevar adelante su proyecto nacional³²⁴. Superado, de cierta forma, este debate, la historiografía más reciente interpreta su accionar político de manera más matizada al

³²⁴ De estas tendencias historiográficas son ejemplos: Benjamín Carrión, *García Moreno: el santo del patíbulo*, Quito, El Conejo, 1984; Aurelio Ordoñez Zamora, *Gabriel García Moreno: verdugo a servicio de la providencia*, Cuenca, s/e, 1969; Juan León Mera, *García Moreno*, Quito, Imprenta del Clero, 1904; Severo Gomezjurado, *Martir García Moreno?*, Cuenca, Alba, 1952; José Le Gouhir y Rodas, *Un gran americano: García Moreno*, Quito, La Prensa Católica, 1923; Luis Robalino Dávila, *García Moreno*, Puebla, José M. Cajica, 1967; Julio Tobar Donoso, *García Moreno y la instrucción pública*, Quito, Imprenta de la Universidad Central, 1923; entre otros.

exponer cómo influyó el accionar de esta figura política dentro del proceso de construcción estatal, aunque con una tendencia a centrar la explicación en la figura personal más que en la complejidad propia del juego político³²⁵. Aunque la historiografía es diversa, confluye en un punto en particular: la administración de Gabriel García Moreno habría marcado un momento crucial en la formación del Estado nacional, a partir del cual se desplegaron funciones *estatales*. Los argumentos que sustentan esta tesis varían desde la implicación del discurso religioso para la construcción de un sentimiento nacional³²⁶, hasta el excesivo uso de la fuerza para poder gobernar sin oposición. Aceptamos estas tesis como posibles pero nos quedan cuestionamientos muy importantes para poder dar luces sobre este proceso: ¿fue esta una etapa de consolidación estatal a nivel administrativo y fiscal? De ser afirmativa la respuesta, ¿con qué recursos y bajo qué características fiscales se dio este despliegue? En el presente capítulo nos proponemos realizar un acercamiento a las dinámicas fiscales, por considerar que a partir de allí resultará posible comenzar a entender la complejidad de este período. Con seguridad, muchos temas deberán ser analizados de manera monográfica, en posteriores investigaciones, puesto que incluyen múltiples factores y variables que en esta visión en conjunto quedarán pendientes; como por ejemplo, el manejo del diezmo del cacao, el sistema bancario, etc. Sin embargo, creemos que este abordaje, más económico que político, nos permitirá responder ciertas preguntas que van más allá de la figura personal de García Moreno y tratan de comprender al período como un proceso a la vez económico y político.

4.1. Algunos antecedentes fiscales de la crisis de 1859-1861

Como vimos en el capítulo anterior, el proceso de traslación del centro económico de la Sierra hacia la Costa, específicamente a Guayaquil, había comenzado con las

³²⁵ Entre estos trabajos, los más importantes son: Peter V. N. Henderson, *Gabriel García Moreno y la formación de un Estado conservador en los Andes*, Quito, Corporación para el Desarrollo de la Educación Universitaria, 2010; Pilar Ponce Leiva, *Gabriel García Moreno*, Quito, El Conejo, 1990; Enrique Ayala Mora, “Gabriel García Moreno y la gestación del Estado nacional en el Ecuador”, en: Julio Labastida Martín del Campo (coord.), *Dictaduras y dictadores*, México D. F., Siglo Veintiuno Editores, Instituto de Investigaciones Sociales, 1986; María Elena Porras, “The period of García Moreno 1860-1875”, en: VV. AA., *Ecuador in the World, 1830-2006: the foreign policy of the republic*, Quito, Imprenta Mariscal, 2006.

³²⁶ Sobre la relación Iglesia y Estado ver: Cesar Bustos-Videla, *Church and state in Ecuador: a history of politic-ecclesiastical relations during the age of Gabriel García Moreno, 1860-1875*, Ann Arbor, University Microfilms, 1966; Marie-Danielle Demélas, *Jerusalén y Babilonia: religión y política en el Ecuador, 1780-1880*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1988.

exportaciones cacaoteras a finales del XVIII y se intensificó en la primera mitad del siglo XIX. La dependencia de las tesorerías del interior con respecto a la de Guayaquil también se incrementó y tomaría su punto máximo al eliminarse la contribución indígena en 1857. En la tabla de ingresos de 1857, presentada en el capítulo 3, se pueden ver todavía entradas por este rubro que ayudaron a sostener los gastos serranos. Estas cantidades correspondieron a rezagos y entradas de cuentas antiguas que dieron algo de tranquilidad a la economía de estas provincias. En la tabla 4.1, al final de este capítulo, es apreciable el estado de estas tesorerías en el mes de septiembre de 1858. Solo la tesorería de Pichincha incluye en este cuadro los ingresos militares, por lo que es de suponer que los sobrantes en las tesorerías debían ser menores o inexistentes. La tabla nos permite ver el estado precario de las rentas y de los déficits que las tesorerías más ricas debían ayudar a subsidiar. Los casos más notables son los de Pichincha y Cuenca que presentan el más alto nivel de desproporción entre ingresos y gastos. En septiembre de 1858, la tesorería de Pichincha registró un déficit de 9.089 pesos, cifra que casi triplicaba sus ingresos de ese mes.

Con la crisis de legitimidad de 1859, las tesorerías provinciales siguieron recaudando a pesar de las revueltas y de los estragos de la movilización de tropas. Cada jefatura suprema mantuvo la recaudación de rentas, en la medida de lo posible, para sustentar sus gastos ordinarios y por supuesto, los extraordinarios de guerra.

En la tabla 4.3, se observan los ingresos generales, desde el 31 de octubre de 1858 hasta el mismo día y mes de 1861. La importancia de los ingresos guayaquileños es muy clara, puesto que si hacemos una comparación entre las cantidades ingresadas en el Tesoro nacional en el año de 1857 (1'296.754 pesos), presentadas en la tabla 3.6 del capítulo anterior, y lo ingresado por rentas naturales en el período antes mencionado (318.110 pesos), vemos que hubo una reducción de más del 400% en los ingresos por la ausencia del aporte costeño. Lamentablemente no tenemos datos desagregados sobre cada una de las rentas provinciales en este período de crisis para poder evidenciar la capacidad de autosubsistencia de cada provincia, pero sabemos que durante estos años las diferentes jefaturas supremas coexistieron y que sus líderes debieron negociar la inclusión de los territorios a su mando, al proyecto de gobierno que más posibilidades tuvo para recaudar y distribuir los recursos. No es casual que la jefatura suprema del general Guillermo Franco mantuviera el control de los territorios guayaquileños por mayor tiempo ya que disponía para su sustento militar de los productos de la aduana, que aunque hubieran disminuido por el bloqueo peruano, continuaban siendo

significativos. Esta situación nos deja ver también las complejas formas de la configuración del poder estatal: aunque Guayaquil contara con recursos, que escaseaban en las demás provincias, las capacidades de negociación de Franco fueron menores que las de García Moreno, quien tenía excelentes relaciones con los comerciantes y financistas del puerto. De esta manera, la rendición de la jefatura suprema de Franco fue posible una vez que las tres coaliciones serranas se unieron para hacerle frente.

En la tabla 4.3 podemos ver los gastos hechos por el gobierno provisorio del triunvirato iniciado en Quito, y encabezado por García Moreno, junto con los del general Robles, presidente del último gobierno cuando la crisis de legitimidad tomó fuerza. A través de esta tabla podemos imaginar la presión a la que estaban sometidas las tesorerías, y por supuesto la población, en las provincias del interior, para poder recolectar recursos. A pesar del caos interno, se siguieron pagando sueldos para la administración de gobierno, de manera especial a senadores y legisladores, como también a los funcionarios de la diplomacia³²⁷. De igual forma sucedió con los gastos para mantener la administración de la Hacienda: se abonaron sueldos y gastos de escritorio de las Tesorerías y Contadurías Mayores³²⁸. Los desembolsos por resguardos fueron importantes de manera especial en Pichincha. En la misma proporción se gastó en el sustento de la administración de correos ya que sus agentes tuvieron que actuar con mayor frecuencia y eficacia por el estado político del territorio. Como se puede ver en la misma tabla, las erogaciones hechas en Guayaquil fueron las de menor relevancia puesto que en este caso la recaudación estuvo dividida entre el gobierno interino de Franco y el gobierno serrano. La recaudación y administración aduanera quedó al mando del gobierno interino del puerto, así como también de las principales entradas como la sal y el aguardiente. Si bien fue así, se evidencia la traslación de una buena cantidad de dinero (61.370 pesos), por parte del gobierno provisorio, de esta tesorería para remitirla a otras. Resulta evidente que en este punto de inestabilidad del poder estatal el mayor gasto registrado en todas las tesorerías haya sido el correspondiente a la guerra, con el 65% del total. Las entradas de la tesorería de Manabí, provenientes de los flujos comerciales

³²⁷ Roberto de Ascáubi, secretario del gobierno en la sección de Hacienda, reportó que “muchos destinos civiles han permanecido vacantes, y los demás se han desempeñado sin renta alguna, abonándose apenas una pequeña ración diaria a los empleados subalternos de las oficinas. (*Informe que presenta el secretario general del Gobierno Provisorio en la sección de Hacienda a la Convención Nacional de 1861*, Quito, Imprenta del gobierno, 1861, p. 2, 3.)

³²⁸ El gobierno provisorio de Quito estableció que para que los diversos ramos de la administración pública pudieran seguir funcionando quedaba vigente la constitución y la organización administrativa anterior (*El Nacional*, No. 1, 9 de mayo de 1859, Quito, época segunda).

a través de su aduana, fueron substanciales para el pago de gastos militares, al corresponder el 69% de las salidas totales de esta provincia. Es importante mencionar que sin los aportes de los principales rubros de la Costa, los préstamos forzosos y voluntarios se vieron incrementados en el interior y debieron ser atendidos en los siguientes años. En la tabla 4.4, vemos las cantidades a las que ascienden los préstamos para suplir a los ejércitos. Aunque el 24.4% de estos préstamos provienen de Guayaquil, las demás provincias también prestaron cantidades significativas al gobierno. La tabla 4.2, nos indica también que el 40.5% de las entradas que sustentaron al gobierno provisorio correspondieron a empréstitos voluntarios y forzosos. Todos estos compromisos, tanto los llevados a cabo con el gobierno provisorio, como los de Franco, pasaron a engrosar los montos de la deuda interna en las posteriores administraciones. En este marco complejo en el que confluyeron ciertos rasgos de autonomía económica en la provincia de Guayaquil y de interdependencia entre las demás provincias, y en el que la presión fiscal sobre la población debió haber alcanzado niveles muy altos, se llegó al consenso entre los líderes de cada coalición para enfrentar la invasión peruana y para detener los proyectos autonomistas guayaquileños que habían dejado sin recursos al interior del territorio.

4.2. Movimientos en el ingreso de rentas desde 1861 a 1875. Una estructura fiscal basada en la producción costeña: centralización administrativa y dependencia bancaria

Luego de la pacificación y unificación del territorio las principales preocupaciones de la nueva administración estuvieron relacionadas con la promoción de un mejor manejo de las rentas, a través de la organización de un sistema que pudiera ser controlado desde el gobierno central. Como veremos con mayor detenimiento en el capítulo siguiente, en este período los cambios más importantes en la administración de Hacienda tuvieron que ver con la optimización del manejo de la contabilidad. Por la configuración geográfica del territorio ecuatoriano, la comunicación entre el gobierno y el control de los empleados y rentas en las tesorerías y otros organismos fiscales provinciales fue muy difícil, por lo que el conocimiento de las dinámicas de cada instancia no era exacto. En varias administraciones se hicieron intentos por conocer, revisar y fenecer cuentas de colectores y recaudadores que habían quedado pendientes y que causaron muchos agravios a la economía estatal. Por tal motivo se emprendió una transformación

por centralizar la acción de las antiguas contadurías, en una sola entidad: el tribunal de cuentas. Este tribunal estuvo compuesto por cinco ministros jueces, domiciliado en Quito y a cargo directo del Ministerio de Hacienda. A través de este sistema, se juzgaron cuentas pasadas con mayor cuidado y se recuperaron algunos caudales a través del cobro de fianzas a los colectores³²⁹.

Otra transformación relevante fue la instalación de un sistema más eficaz de control sobre los ingresos y egresos de cada tesorería y colecturía por medio un método mucho más estricto de recolección de informes mensuales de cada organismo dirigidos ya no por las gobernaciones sino por el Ministerio de Hacienda, directamente. También se buscó simplificar las operaciones de las oficinas subalternas, “hasta poner al alcance de los últimos empleados de Hacienda de las diversas provincias de la República, la formación de datos que debían suministrar a este Despacho”³³⁰. Estos informes debían hacerse quincenalmente.

Otro ramo de la administración de Hacienda que estuvo en la mira de las reformas fue el de los pagos de las distintas deudas que componían el crédito nacional. Esta responsabilidad se la puso bajo la dirección inmediata del ejecutivo y se incorporó dentro de las tareas ministeriales. Este proyecto estuvo direccionado a satisfacer los pagos por servicio de la deuda de manera eficiente para poder negociar salidas monetarias y préstamos con importantes sectores financieros. Sobre este tema ahondaremos más adelante.

Se observa que los puntos fuertes de la reforma no estuvieron en la creación de nuevas contribuciones ni estructuras para la recaudación, ni en la disposición de las rentas municipales, sino en la concentración del control y conocimiento de los movimientos fiscales desde el gobierno. Por otro lado, el manejo directo del Ejecutivo del crédito nacional y su cercanía y compromisos con los sectores financieros marcarán la pauta de las relaciones fiscales en este momento de conformación estatal.

Haremos a continuación un repaso por el sistema fiscal que funcionó en este período pero para ello debemos hacer antes una aclaración importante sobre el sistema monetario en esta etapa. Como habíamos establecido en el capítulo anterior, la circulación de distintos tipos de moneda, de variadas leyes, fue común en el territorio, por lo que en varias ocasiones se llevaron a cabo proyectos por amortizar la moneda

³²⁹ Miraremos las formas en la que los empleados debían establecer fianzas para poder ejercer su cargo en el siguiente capítulo.

³³⁰ *Informe que presenta el encargado del Ministerio de Hacienda a las Cámaras Legislativas de 1863*, Quito, Imprenta Nacional por M. Mosquera, p. 4.

feble e introducir circulante de mejor calidad. En este sentido, podemos identificar dos factores que trastocaron la economía ecuatoriana con respecto a la moneda. Por un lado, la introducción del sistema decimal, tanto en los pesos y medidas como en la moneda, y por otro, la emisión de billetes de banco inconvertibles y de circulación forzosa. De este segundo tema nos encargaremos en el subcapítulo dedicado a los bancos.

Por la ley del 5 de diciembre de 1856 se estableció el canon decimal en el sistema monetario. Se disponía que, en el caso de que se hubiera amortizado toda la moneda feble y siempre que hubiese sido emitida –desde 1858– la nueva moneda, a partir del 15 de octubre de 1860 no se aceptaría otra moneda que no fuera la decimal³³¹. Pero, debido al estado en el que la crisis de 1859 había dejado las instancias del Estado y dado que la Casa de Moneda estaba cerrada, ninguno de edictos pudo llevarse a cabo por lo que siguieron circulando varios tipos de moneda en el territorio. El secretario encargado de la sección de Hacienda, Roberto Ascásubi, reconocía que para poder llevar adelante la amortización era necesario un gran capital³³². Para conseguirlo, el 11 de junio de 1861, la Convención Nacional aprobó, luego de su discusión, la solicitud del Banco de Descuento de Guayaquil para amonedar 200.000 pesos para que entraran en circulación³³³. Las labores de acuñación estuvieron a cargo de Guillermo Jameson, técnico conocedor sobre el tema, amigo y colaborador de García Moreno. Contrario a lo que se esperaba, para la acuñación de estas monedas no se usó el canon decimal y se siguió con el sistema octavario; acción que hacía que fuese más difícil establecer el modelo decimal pues ponía en circulación mayor cantidad de moneda, que en algún momento debía de ser retirada. El Banco Particular de Guayaquil también enfrentó dificultades para cumplir con su contrato y suspendió la acuñación sin completar la suma pactada pues “sufría una pérdida considerable”³³⁴. Según Hoyos Galarza, por cuenta del Banco se amonedó en dos ocasiones más, llegando a un total de 35.580 pesos. En 1863, ordenados por el gobierno, se mandaron a acuñar 5.000 pesos corrientes para pagar las remuneraciones del ejército³³⁵. Estas fueron las últimas acuñaciones que hizo la Casa de Moneda. Con este cierre, la escasez de numerario se acrecentó por lo

³³¹ Informe que presenta el secretario general del gobierno provisorio en la sección de Hacienda a la Convención nacional de 1861, Quito, Imprenta del gobierno, 1861, p. 9.

³³² *Ibidem*.

³³³ Melvin Hoyos Galarza, *La Moneda Ecuatoriana a través de la Historia*, Quito, El Conejo, Banco de Guayaquil, 1998, p. 96.

³³⁴ Informe que presenta el encargado del Ministerio de Hacienda a las Cámaras Legislativas de 1863, Quito, Imprenta Nacional por M. Mosquera, p. 16.

³³⁵ Melvin Hoyos Galarza, *La Moneda Ecuatoriana...*, Op. Cit. p.100.

que la intervención bancaria para la emisión de billetes y para la importación de monedas fue tomando mayor protagonismo. El sistema financiero costeño se consolidó a partir de la segunda mitad del siglo XIX y pasó a ser un actor importantísimo en la construcción económica y fiscal del Estado ecuatoriano. En particular, será el Banco del Ecuador y sus accionistas³³⁶ quienes lleven adelante una dinámica de negociación con el gobierno para satisfacer intereses de ambas partes. Creado en 1868, comenzó a importar moneda con la autorización del gobierno de Espinosa, sin que se hubiera amortizado la moneda feble cuyos fondos debieron dar soporte a dicha importación³³⁷. Para la inyección de “moneda fuerte” a través del Banco del Ecuador se dictaron varios decretos ejecutivos en octubre de 1868 que prohibían la introducción de moneda feble. Desde 1869, el Banco se encargó de la amortización de “la moneda perforada, de los pesos granadinos llamados Cundinamarca, y de la moneda de menor talla granadina y de colombiana”³³⁸. Para llevar adelante dicha amortización, el gobierno celebró los contratos del 30 de mayo y 11 de junio en 1870 por las que el banco se comprometió a proporcionar moneda fuerte “de buena ley” para realizar la conversión. Se estableció también que se pagaran al Banco, por cuenta del Estado, además de la suma invertida para la amortización, los gastos adicionales de la operación “y del interés anual del nueve por ciento, con el producto de la misma moneda amortizada, reducida á barras, y con el del impuesto adicional del seis por ciento á la importación de efectos extranjeros, cuyos rendimientos se entregan quincenalmente al Banco prestamista”³³⁹. De forma adicional, desde enero de 1870, se comenzó a cobrar un impuesto del 6% para la conversión de la moneda. De esta forma las entradas por importación iban directamente a pagar los intereses de esta deuda y de otras, como veremos más adelante. Para proteger la conversión monetaria se gravaron con el derecho del 7% la exportación de moneda fuerte y las traslaciones de moneda entre puertos de la misma república.

El establecimiento del sistema decimal en el territorio tuvo como principal actor al Banco del Ecuador que se encargó de llevar adelante la amortización de la moneda y por tanto se convirtió en el principal acreedor del Estado.

Esta puntualización sobre los movimientos monetarios es importante para comprender y matizar las dinámicas fiscales de este período. En los cuadros que presentaremos a

³³⁶ Ampliaremos el tema en el subcapítulo sobre el sistema bancario páginas más adelante.

³³⁷ Melvin Hoyos Galarza, *La Moneda Ecuatoriana...*, Op. Cit., p.104.

³³⁸ *Exposición del ministerio de Hacienda dirigida al congreso constitucional de 1871, Quito, a 15 de setiembre de 1871*, Quito, Imprenta de Manuel V. Flor, por Julián Mora, 1871, p. 35.

³³⁹ *Ibidem*.

continuación las cantidades registradas desde 1861 a 1868 corresponden a pesos fuertes de 8 reales; en cambio, los montos que se pueden observar desde 1870 a 1874, se encuentran en pesos en el sistema decimal. Sin duda, el cambio de moneda y la circulación de billetes de diferentes bancos abrieron paso a un proceso de inflación que se verá también en el aumento significativo de los ingresos y egresos a partir de 1870.

A continuación, analizaremos los ingresos de este período. Como se puede observar en la tabla 4.5, el motor fiscal del Estado ecuatoriano, en este período, fueron los ingresos por los **derechos de aduana**. Con un ritmo que fluctuó y exhibió altibajos, pero que se mantuvo en ascenso hasta el año de 1874, los ingresos por los derechos de importación de la aduana fueron el soporte para el sostenimiento del despliegue estatal y para las transacciones y compromisos bancarios que otorgaron la liquidez necesaria al Estado para emprender transformaciones administrativas y para hacer inversiones en otros ramos como las obras públicas y la educación.

Debido a la crisis de 1859, los ingresos de la aduana estuvieron hipotecados como garantía para el pago de enormes empréstitos que sostuvieron el gobierno del general Franco. Una vez iniciado el nuevo gobierno en 1861, se cancelaron algunos contratos celebrados en esa administración y se indemnizó a algunos de los contratistas. Las entradas de este rubro también se redujeron puesto que como en los años de crisis no se había erogado ninguna cantidad para la satisfacción de los intereses de la deuda inglesa, se tuvo que separar la cuarta parte de los derechos de introducción para el pago de esos compromisos³⁴⁰.

Una vez abiertos los puertos que habían estado sitiados por las fuerzas peruanas, se reportó una introducción cuantiosa que se puede observar en la tabla 4.6. Según la explicación del secretario encargado de la sección de Hacienda, este aumento considerable en las importaciones elevó el precio de las mercaderías por lo que las introducciones se paralizaron y los ingresos aduaneros por este rubro experimentaron una caída que es muy evidente en el año de 1862. Tomaremos con precaución el registro del ingreso aduanero de 1861 puesto que puede aparecer exagerado por las causas antedichas. De 1862 a 1868, las entradas aduaneras alcanzaron un promedio del 43.8% sobre el total, siendo el ingreso más importante y reportando un crecimiento anual del 5.4%. El incremento de las entradas tiene también que ver con la habilitación y consolidación de la aduana de Manabí y el lento despegue del de Esmeraldas y, desde

³⁴⁰ *Informe que presenta el Secretario Jeneral del Gobierno Provisorio a la Convención Nacional de 1861*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1861, p. 4.

1868, del de Bahía de Caráquez. Dentro de estas entradas también se incluyen ingresos muy pequeños por el puerto seco de Loja, provenientes sobre todo del comercio con el Perú. La aduana de Guayaquil fue, sin embargo, la más productiva y los derechos de importación siguieron siendo la base de las ganancias por este rubro ya que se mantuvo una política económica de liberalización de derechos a los productos de exportación que favorecía a los agro-exportadores. Sin embargo, en 1861, se cobró un derecho especial de 12 y medio reales por cada quintal de frutos producidos en el territorio, por cada docena de sombreros y por cada madero que se exportara. También se cobró en la exportación de suelas y cañas con el fin de invertirlos en la construcción de la carretera que uniría Quito con Guayaquil y que comenzaría a trabajarse ese mismo año. Debido a la instauración de este impuesto las rentas en materia de exportación habrían subido³⁴¹. Por la ley que modificó las tarifas y aranceles de aduana en 1868, también se agregó el pago de cinco céntimos de peso por cada quintal de cacao y dos céntimos por cada hoja de suela, cuyo producto debía ser invertido en el sostenimiento del colegio San Vicente de Guayaquil³⁴². Lamentablemente no tenemos datos desagregados con respecto a las entradas aduaneras por lo que no podemos saber en qué proporción habrían aumentado. La Convención de 1861, llevó adelante una política fiscal que favorecía la introducción de bienes puesto que en la formación del arancel de ese año, se redujeron a la mitad los derechos sobre algunos artículos como la ropa confeccionada, los relojes y se disminuyeron también los derechos sobre la seda a sus tres cuartas partes³⁴³. Asimismo, a los importadores se les facilitó el pago de los derechos al establecer que solo los que no excedieran los 100 pesos deberían cancelarse al contado, mientras que los derechos más altos podrían pagarse en un plazo de hasta seis meses. Esta disposición introdujo la práctica de ciertos especuladores en la que recolectaban las facturas de varios introductores para presentar un monto por derechos más elevado y, así, poder satisfacerlos en un solo pago a un mayor plazo³⁴⁴.

Las entradas de los años de 1863 y 1864 presenciaron una rebaja debido a que por la invasión de la frontera norte por parte de fuerzas militares colombianas, se cobró por adelantado los productos aduanas. También bajaron por la prolongación del invierno lo

³⁴¹ *Informe que presenta el encargado del Ministerio de Hacienda a las Cámaras Legislativas de 1863*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1863, pp. 14,15.

³⁴² Alejandro Noboa, *Recopilación de leyes, decretos y reglamentos de Aduanas del Ecuador desde el año de 1821 hasta nuestros días*, Guayaquil, Imprenta de “El Tiempo”, 1910, p. 307.

³⁴³ *Ibidem*, p. 277.

³⁴⁴ *Exposición del ministerio de Hacienda dirigida al congreso constitucional de 1871, Quito, a 15 de setiembre de 1871*, Quito, Imprenta de Manuel V. Flor, por Julián Mora, 1871, p. 23.

que impidió que el comercio mejorase³⁴⁵. Asimismo, se redujeron los ingresos provenientes de la aduana pues la cuarta parte de lo producido debía destinarse al pago de intereses de la deuda extranjera.

Los aumentos reportados en los ingresos aduaneros entre 1865 y 1866 (del 33.8 al 52.1%) obedecieron, según la explicación del ministro de Hacienda, a un control más estricto de la administración de aduana y a un mayor cuidado de los empleados y no a un aumento en el movimiento comercial³⁴⁶. Sin embargo, sabemos que el período comprendido entre 1866 y 1869 fue uno de los mejores para las exportaciones³⁴⁷; a partir de 1870 estas se estabilizaron y comenzaron un descenso importante desde 1872 y especialmente desde 1873, año de la crisis económica internacional³⁴⁸. Aunque en 1869, se autorizó al ejecutivo para reformar la tarifa de aduana y aumentar los derechos de importación y con ello mejorar la renta, los efectos de la crisis antedicha sobre los movimientos de la aduana serán más evidentes desde 1874, como dejan ver las tablas 4.7 y 4.8.

Las rentas aduaneras, generadas en su mayoría por la importación, fueron el pilar de la fiscalidad estatal en este período puesto que permitió a los gobiernos disponer de capitales para complementar los ingresos de tesorerías menores y de manera especial de las del interior. Por otro lado, la expansión del comercio internacional en Guayaquil posibilitó que esta plaza se convirtiera en el

centro de acumulación comercial y dineraria. Es el lugar donde entran millones de dólares, provenientes de las exportaciones e importaciones, que dan lugar a la expansión del capital comercial a través del capital dinero, del mismo modo que la

³⁴⁵ Como medida para mejorar el abastecimiento de la Costa en el invierno, se eximieron los impuestos a los artículos de consumo general como arroz, garbanzos, lentejas, habas, fréjoles, papas, manteca, pan, etc. en la provincia de Guayaquil (Alejandro Noboa, *Recopilación de leyes, decretos y reglamentos de Aduanas del Ecuador desde el año de 1821 hasta nuestros días*, Guayaquil, Imprenta de “El Tiempo”, 1910, p. 279, 280).

³⁴⁶ *Exposición del ministro de Hacienda a las Cámaras legislativas de 1867*, Quito, Imprenta nacional por Mariano Mosquera, 1867, p. 13.

³⁴⁷ Según Alberto Acosta, en estos años, el valor declarado de las exportaciones ecuatorianas llegaron por encima de los 5'000.000 de dólares (Alberto Acosta, *Breve Historia económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1998, p. 37).

³⁴⁸ La crisis económica de 1873 se inició en Austria, a principios de este año y afectó a los mercados financieros de Europa. Un año más tarde, tuvo comienzo un fuerte crack bursátil y ferroviario en los Estados Unidos cuyos efectos se sintieron hasta 1878. Esta serie de hechos económicos afectaron a América Latina puesto que cayeron los precios de los productos de exportación en estos mercados, lo que produjo que el comercio entre los puertos latinoamericanos y los de Europa, Estados Unidos se hundiera. Por ejemplo, la recesión económica mundial generó también quiebras bancarias y de gobiernos que estaban muy endeudados como el del Perú. (Carlos Marichal, “La crisis mundial de 1873 y su impacto en América Latina”, en: *Istor: Revista de Historia internacional*, No. 36, Año 9, 2009, pp. 23-25.)

expansión de las formas monetarias mercantiles crean, en esta ciudad, la necesidad de dar lugar al capital bancario³⁴⁹.

Las negociaciones llevadas a cabo entre el gobierno y los bancos abrirían las puertas a lo que sería un largo proceso de dependencia económica con el sector bancario, que conocerá sus niveles más álgidos a finales del siglo XIX.

Otro ingreso de raíz costeña que tuvo mucha importancia en las rentas estatales fue el **estanco de sal**. En general, los ingresos por este rubro se mantuvieron estables entre los años de 1861 y 1875. La renta por la venta estatal de este producto de primera necesidad fue constante con pequeños altibajos registrados entre 1861 y 1863 (ver tabla 4.5) y con una recuperación a partir de 1864 hasta 1868. En promedio, en el período transcurrido entre 1861 y 1874³⁵⁰, el ingreso correspondió al 12.3% de las entradas, con fluctuaciones moderadas.

Al ser este un producto que tuvo sus bodegas y estancos solamente en la Costa – Guayaquil, Manabí, Babahoyo y Esmeraldas- si las comunicaciones con esta región se dificultaban, ya fuera por cuestiones climáticas o por movimientos militares como sucedió en la crisis de 1859, el precio subía por lo que el contrabando de la sal peruana, introducida en Loja, aumentaba.

En los primeros meses de 1862, se dispuso que el precio de la arroba de sal se redujera a la mitad, pagándose 4 reales por cada una. Sin embargo, en 1863, se reestableció el precio a ocho reales la arroba, por lo que registró un aumento en la renta de ese año³⁵¹. En 1865 se hizo una reducción del precio de la sal pero no tuvo efectos positivos para el Erario por lo que se reestableció el precio anterior³⁵². La producción de sal y la accesibilidad del producto también estuvieron influenciadas por los cambios climáticos, pues en algunas ocasiones las salinas se inundaron en invierno. A pesar de estos altibajos, el estanco de la sal fue una entrada fija para los territorios costeños y por tanto, algunas veces, tales ingresos fueron usados para el servicio de la deuda.

Otra entrada importante para el Tesoro fue el producto de los **diezmos**. Si comparamos los datos de ingresos por diezmos de 1857 (tabla 3.6) y los de 1861 (tabla 4.5) vemos

³⁴⁹ Willington Paredes Ramírez, “Economía y sociedad en la Costa: Siglo XIX”, en: Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva Historia del Ecuador. Época republicana I*, Volumen 7, Corporación Editora Nacional, Quito, 1994, p. 127.

³⁵⁰ Los ingresos por el estanco de sal pueden ser observados en las tablas 4.5, 4.6 y 4.7 en la fila con la letra F.

³⁵¹ *Informe que presenta el encargado del Ministerio de Hacienda a las Cámaras Legislativas de 1863*, Quito, Imprenta Nacional por M. Mosquera, 1863, p. 12.

³⁵² *Exposición del ministro de Hacienda a las Cámaras legislativas de 1867*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1867, p. 19.

que existe un crecimiento de la renta, de 94.249 a 158.370 pesos. En la organización de este impuesto, le correspondió al Estado la tercera parte de los productos. La subida de estas entradas, en el año de 1861, correspondió a un aumento en los precios de los productos agrícolas.

El diezmo fue rematado en cada parroquia en la capital de la diócesis, lo que hacía que el remate quedara circunscrito para los vecinos más acaudalados de las parroquias³⁵³. Los altibajos que se reportaron en algunos años tuvieron que ver con la concesión de una mayor parte de las entradas al sustento de las diócesis eclesiales o al Estado. Por ejemplo, hasta 1866, se mantuvo la repartición de un tercio del diezmo al Erario, pero como resultado de un convenio adicional al Concordato de 1862, se elevó la porción a dos tercios del producto decimal³⁵⁴. Aunque estas disposiciones favorecían a la subida del ingreso, no era el único factor decisivo en este movimiento. En muchas ocasiones, los remates no cubrían los montos pretendidos por el Estado por lo que se arrendaron las rentas por menores cantidades.

Este sistema de remates de la recaudación decimal presentó muchos problemas puesto que la administración negociaba cantidades reducidas mientras que los rematadores cobraban este impuesto con exceso, a través abusos de poder, de manera especial a las poblaciones indígenas.

En las provincias del interior, el diezmo se volvió una alternativa para llenar las tesorerías, luego de la eliminación de la contribución indígena. Por lo tanto, en la primera mitad del siglo XIX la mayor cantidad de ingresos sobre el diezmo provino de las tesorerías de Pichincha y Cuenca. Esta característica se transformó con el auge de la producción cacaotera y el consiguiente control de los diezmos sobre el cacao a través de la administración directa del Estado, que supervisó los ingresos de las provincias de Guayaquil y Ríos³⁵⁵. Amen de ello, se siguieron recolectando los diezmos de otros productos menores por medio del remate de la renta. Para esta recaudación convivieron, entonces, dos sistemas, el de administración para el cacao y el de remate para la recolección de la tasa decimal, sobre todo de la agricultura serrana. Se puede observar en la tabla 4.7 el crecimiento de la renta a partir del año de 1870 cuyo punto más alto se

³⁵³ *Informe que presenta el secretario general del gobierno provisorio a la Convención nacional de 1861*, Quito, Imprenta del gobierno, 1861, p. 8.

³⁵⁴ Linda Alexander Rodríguez, *Las finanzas públicas en el Ecuador (1830-1940)*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1992, p. 86; *Exposición del ministro de Hacienda a las Cámaras legislativas de 1867*, Quito, Imprenta nacional por Mariano Mosquera, p. 22.

³⁵⁵ El decreto del 9 de junio de 1869 determinó como hacer efectiva la recaudación y administración de este ramo. (*Exposición del ministerio de Hacienda dirigida al congreso constitucional de 1871, Quito, a 15 de setiembre de 1871*, Quito, Imprenta de Manuel V. Flor por Julián Mora, 1871, p. 15, 16).

alcanzó en 1873³⁵⁶. Al administrarse el diezmo del cacao por cuenta del Fisco, la Iglesia presionó al gobierno para que se satisficieran sus gastos con mayor celeridad y no al final de la recaudación vía la administración. Para atender estos reclamos el gobierno celebró un contrato con el Banco del Ecuador para que todo el producto de la renta entrase íntegramente a las cajas del banco. De lo ingresado, una vez deducidos los gastos de recaudación, el banco se encargaba de proveer mensualmente las cantidades requeridas para cubrir las demandas eclesiásticas. Esta entidad bancaria también suministró, a través de una cuenta corriente, las sumas correspondientes a los gastos de transporte, administración y remisión del cacao a Europa³⁵⁷. El gobierno erogaba desde el Banco lo suficiente para sostener la renta y también ciertas obras públicas, como por ejemplo, la importación de lo necesario para construir los primeros tramos del ferrocarril³⁵⁸. En el mejor de los casos, cuando las ventas del cacao en el mercado internacional fueron positivas fue posible liquidar las cuentas pero en ciertas situaciones, como a partir de 1872 y en 1873, los balances por exportación del producto fueron negativos, y el Tesoro resultó con saldos en su contra importantes y a favor del Banco del Ecuador.

Con este ejemplo del manejo del diezmo cacaotero, podemos ver cómo las cajas del Banco del Ecuador se fueron convirtiendo en una especie de tesorería alternativa en la que el Estado disponía de capitales y los iba amortizando con las entradas directas de ciertas rentas al banco y por supuesto, adquiría cada vez más compromisos con el sector financiero de Guayaquil.

Un impuesto que adquirió mayor relevancia en este período fue el de la **alcabala o contribución de venta de bienes raíces**. Al mirar las tablas 4.5, 4.6 y 4.7, podemos darnos cuenta que la entrada por este impuesto fue, en algunos años, la tercera o cuarta en importancia, después de los ingresos por aduana, sal y diezmos. En el período anterior, tratado en el capítulo 3, esta imposición había servido para amortizar vales y

³⁵⁶ La administración debía estar compuesta de un contador y cuatro dependientes con la asignación de 3.800 pesos anuales (*Ibidem*, p. 15).

³⁵⁷ *Exposición del ministro de Hacienda al Congreso constitucional de 1873*, Quito, Imprenta nacional, 1873, p. 11.

³⁵⁸ Un ejemplo de la aplicación de este sistema nos lo brinda el gobernador del Guayas en 1875 al reportar los ingresos aduaneros de una quincena: “Ayer que consignó en esta tesorería el señor administrador de aduana el total producto de la primera quincena de mayo último, entregué al Banco del Ecuador la suma de 41.817 para que se aplicaran en las siguientes cuentas:

Conversión de moneda: 3.678

Préstamos al gobierno: 26.960

Ferrocarril de Yaguachi: 10.510

Derechos de malecón: 667

Total: 41.817” (*El Nacional*, No. 440, sábado 12 de junio de 1875, Quito, año V).

billetes de deuda interna, pues eran aceptados para satisfacer esta obligación. Desde 1861, por la escasez y urgente necesidad de recursos para sostener los gastos militares, se mandó a que se cobrara este impuesto en dinero y con ello se suspendió la amortización de los billetes por medio de esta renta. Esta disposición aportó importantes sumas al Erario. En 1862, correspondió al 13.8% de las rentas totales, siendo la segunda entrada más cuantiosa de ese año. Sin embargo, en los años siguientes se volvió a la práctica de amortización de los billetes de la deuda interna en el pago de esta renta pues había funcionado bien para este efecto³⁵⁹.

Aunque los réditos eran importantes, en 1861, el secretario de Hacienda exponía que este impuesto no era beneficioso para la agricultura y para la libre circulación de las propiedades territoriales, pues el pago del 4% del valor de los inmuebles en dinero resultaba una erogación muy fuerte para los posibles vendedores³⁶⁰.

Para evitar fraudes en el pago de este impuesto en billetes –pues se había notificado la práctica de borrar y suplantar las fechas de los billetes para ponerlos de nuevo en circulación – se centralizó el pago de este derecho en vales en el Ministerio de Hacienda para poder ejercer mayor control³⁶¹.

Este ingreso que había “llegado a tener todo el imperio de la costumbre, y es pagado por sin la menor resistencia”³⁶², alcanzó un ingreso promedio en dinero, para el período de 1861-1874, del 9.2% de las entradas totales. Entre los años de 1870 a 1874, el porcentaje fue menor, pero debido al crecimiento del total del ingreso estimulado por la inflación producida por la transformación monetaria y no porque hubieran disminuido sus ingresos, los que se mantienen en un promedio de 150.000 pesos anuales, aproximadamente.

En cuanto a la renta del estanco del **aguardiente**, que ya era tradicional en el sistema fiscal, se mantuvo en los años de 1861 a 1870, con un ingreso promedio anual de 65.873 pesos. A partir de 1870, se experimentó un crecimiento significativo superando los 100.000 pesos. Como habíamos aclarado al inicio de esta sección el aumento de los

³⁵⁹ Este ingreso se hizo en su mayoría en billetes de crédito público de las deudas colombiana, ecuatoriana, española al duplo de su valor en metálico (*Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida a las Cámaras Legislativas del Ecuador en 1865*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1865, p. 6).

³⁶⁰ *Informe que presenta el secretario general del gobierno provisorio en la sección de Hacienda a la Convención nacional de 1861*, Quito, Imprenta del gobierno, 1861, p. 7.

³⁶¹ *Exposición del ministro de Hacienda al Congreso constitucional de 1873*, Quito, Imprenta Nacional, 1873, p. 6.

³⁶² *Exposición del ministro de Hacienda a las Cámaras legislativas de 1867*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, p. 7.

valores también podría deberse al cambio monetario. Sin embargo, la renta del aguardiente fue una partida que trató de ser controlada y llevada de la mejor manera puesto que, para las tesorerías del interior, implicó un ingreso muy importante. Por ejemplo, en 1861, para la provincia de Imbabura, las entradas por aguardiente significaron el 48.6% del total y por tanto fue el rubro que sostuvo a la provincia en ese año. La proporción de las entradas por aguardiente tendieron a bajar por la implementación de nuevos impuestos y por la recuperación de otros. Aunque fueron muy importantes en la economía estatal serrana, los mayores ingresos registrados en el total nacional, provinieron de la tesorería de Guayaquil. La recaudación de esta renta no pudo ser homogenizada en el territorio; en algunas provincias la venta por asiento era exitosa pero en otras, la recaudación no pudo ser rematada pues no habían licitadores o los que existían presentaban posturas muy bajas³⁶³. Asimismo, el monto para el pago del aguardiente era desigual entre la Costa y la Sierra debido a que los establecimientos del litoral debían pagar el doble de la contribución que en el interior³⁶⁴.

Un destino parecido habría tenido la renta del **tabaco**, pero con menores ingresos. Las entradas por este rubro fueron constantes como se puede observar en las tablas 4.5, 4.6 y 4.7. El promedio de la proporción de este ingreso en el total fue de 0.8%.

Este rubro se nutrió tanto de la producción y comercialización del tabaco estancado como del pago de ciertos derechos sobre su exportación. La provincia con mayor producción tabacalera era Esmeraldas, donde las utilidades fiscales más substanciales provenían precisamente de esta renta. En 1865, correspondieron al 36.2% de la totalidad de lo registrado en la tesorería. El diplomático francés Fabre reportó en un informe que el tabaco del territorio tenía muchas posibilidades puesto que su calidad podía superar al cubano³⁶⁵. Sin embargo, no se tomaron mayores medidas para mejorar o aumentar su producción. Las provincias que exhibían los montos más elevados por producción y consumo eran Guayaquil, Ríos y Esmeraldas. También se reportaron algunos intercambios comerciales de este producto en Loja con la frontera norte del Perú.

Como vimos en el capítulo anterior la implantación de un sistema de impuestos directos medidos o establecidos por las capacidades económicas de cada individuo fue un proyecto muy difícil de establecer. No obstante, en el período que ahora analizamos se

³⁶³ *Informe que presenta el encargado del Ministerio de Hacienda a las Cámaras Legislativas de 1863*, Quito, Imprenta Nacional por M. Mosquera, 1863, p. 13.

³⁶⁴ *Exposición del Ministro de Hacienda al Congreso constitucional de 1875*, Quito, Imprenta Nacional, 1875, p.5.

³⁶⁵ Gabriel Judde, *El Ecuador en el siglo XIX. Historia y naturaleza desde la visión de los diplomáticos y viajeros franceses*, Quito, Abya-Yala, 2011, p. 369.

logró organizar una renta constante por el impuesto de contribución general que seguía la lógica de clasificaciones de propietarios y profesionales para que pagaran una cantidad de acuerdo a esta categorización. En 1861, la contribución se estableció a manera de empréstito forzoso para los propietarios, cobrándose un cuarto por mil mensual sobre el valor de los fundos rústicos³⁶⁶. La reticencia para pagar lo correspondiente a este impuesto hizo que sus productos no fueran muy crecidos. Otro problema que enfrentaba la organización de esta contribución era que los catastros para su pago debían ser formados por juntas o asociaciones de vecinos que se organizaron en las localidades. Una consecuencia manifiesta de este arreglo fue la inequidad: se gravaron menos las grandes propiedades que las pequeñas “porque se llama comúnmente a los mayores propietarios para componer las juntas clasificadoras”³⁶⁷. Aunque en 1864, se ordenó a los concejos cantonales que formaran las clasificaciones la tendencia a que sus miembros favorecieran a los propietarios y no al Fisco continuó. Al año siguiente, se atribuyó la formación de los padrones a las Juntas de Hacienda pero tampoco dio los resultados esperados. No resulta raro, por este motivo, que en las provincias con mayores recursos no se satisficiera este impuesto, pues ni siquiera se habían logrado organizar catastros correspondientes con la realidad. La caída en la renta en el año de 1864, visible en la tabla 4.5, se produjo porque el monto respectivo se había cobrado por adelantado³⁶⁸. Desde el año de 1871, por circular del 1 de noviembre³⁶⁹, se mandó que los colectores fiscales recorriesen las parroquias para dar una mejor información de los predios que no estuviesen considerados dentro de los padrones. Gracias a esta medida, se logró un control más eficaz sobre los contribuyentes, con el consiguiente aumento de la renta.

Existieron también otras rentas que complementaron los ingresos de las tesorerías. En las que más recursos como la de Guayaquil o Pichincha, estas no eran muy significativas en proporción a las grandes entradas aduaneras o por diezmo. Sin embargo en las provincias más pequeñas cumplieron un papel importante para el sustento de la administración y del gasto de esas localidades. Entre las más notables estuvieron la renta de correos y el papel sellado.

³⁶⁶ *Informe que presenta el secretario general del gobierno provisorio en la sección de Hacienda a la Convención nacional de 1861*, Quito, Imprenta del gobierno, 1861, p.6.

³⁶⁷ *Informe que presenta el encargado del Ministerio de Hacienda a las Cámaras Legislativas de 1863*, Quito, Imprenta Nacional por M. Mosquera, p. 12.

³⁶⁸ *Exposición que presenta el Ministro de Hacienda a las Cámaras Legislativas de 1865*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1865, p. 4.

³⁶⁹ *Exposición del ministro de Hacienda al Congreso constitucional de 1873*, Quito, Imprenta Nacional, 1873, p. 5.

El **papel sellado** fue un ramo estable y que en promedio en el período tratado significó el 3.3% de las entradas anuales. El leve aumento en la renta se debió al manejo centralizado de la emisión de papel sellado y de las cartas de pago pero vemos que el crecimiento de esta renta es muy moderado y mantuvo casi los mismos porcentajes del período de 1830 a 1857. En cuanto a la renta de correos, debe decirse que fue pequeña en comparación a los ingresos totales (1.8% en promedio en el período); sin embargo, fue en aumento a partir de 1866 por la multiplicación de los correos diarios hacia nuevas direcciones³⁷⁰.

En general, vemos que en este período hay un mejoramiento en los ingresos basado en el crecimiento de la economía costeña y en la incorporación de estos territorios al comercio mundial, a través de la producción y comercialización del cacao. El modelo fiscal adoptado por los gobiernos estuvo basado en las entradas costeñas por los impuestos de aduana, sal y diezmos. El gráfico 4.1. nos permite ver los movimientos de estas rentas entre 1861 y 1874. A partir de 1870 los ingresos generales aumentaron significativamente, pero como habíamos aclarado antes, además de un crecimiento de las rentas por un mayor control en la administración y por el auge agroexportador, se dio un proceso de cambio de moneda y de circulación de billetes bancarios que infló la economía ecuatoriana. Es importante recalcar que la relación de dependencia que se estableció en este período entre los gobiernos y los bancos, ubicando a estos como generadores de moneda y de liquidez del Estado, inauguró una lógica muy particular en la administración de los fondos; los que muchas veces ingresaron directamente a las cajas bancarias, provocando que las dinámicas de subordinación de las tesorerías del interior con la de Guayaquil, se incrementaran.

4.3. El trabajo subsidiario: poblaciones rurales y municipio

El trabajo subsidiario fue un impuesto que funcionó desde 1825. En esta época correspondió al servicio personal de cuatro días al año para la reparación de caminos. Con la eliminación del tributo, el trabajo subsidiario tomó fuerza ya que se permitió la canalización de fuerza de trabajo campesina e indígena para la realización de obras

³⁷⁰ En 1873, se crearon las administraciones de correos de Milagro, Zamborondón, Morro, Balao, Santa Lucía, Colimes y Soledad en Guayaquil; Caráquez en Manabí, Rioverde y La Tola en Esmeraldas, Tusa en Imbabura y Cañar en Azuay. Se las dotó con el 75% de remuneración a los ciudadanos que se encargaron de administrarlas (*Exposición del ministro de Hacienda al Congreso constitucional de 1873*, Quito, Imprenta Nacional, 1873, p. 11).

públicas³⁷¹. Desde 1850, se permitió que esta contribución fuese cobrada en dinero. Se debía pagar entre cuatro y cinco reales o devengar esta cantidad en jornales de trabajo. Por tanto esta imposición se volvió una forma extracción del excedente de la fuerza física de la población rural y, de manera especial, de las poblaciones indígenas. Aunque por decreto del 8 de febrero de 1860, los indígenas quedaban sujetos a pagar por el trabajo subsidiario la misma cuota que los demás ciudadanos³⁷², la escasez de numerario en las localidades rurales hizo que muchos indígenas no contaran con la alternativa del pago en dinero. Con la ley que reorganizaba el régimen municipal en 1863, se reglamentó también la contribución subsidiaria. Sobre las municipalidades cantonales quedaba el manejo y establecimiento de los valores de los jornales y sus formas de recaudación. Estuvieron obligados a esta contribución todos los varones entre los 21 y 50 años que fuesen físicamente capaces de trabajar o que, al no serlo, tuvieran los bienes necesarios para pagar la contribución en dinero. También pagaron los mayores de 50 años con bienes de 1.000 pesos y las mujeres que tuvieran bienes del valor de 2.000 pesos³⁷³.

El destino de los productos de esta contribución, ya sea en jornales de trabajo como en dinero, fueron las obras públicas como construcción de caminos, puentes, calzadas, limpieza de ríos y canales. En general, la promoción y mantenimiento de obras que ayudaran a la conectividad. También se usó esta imposición para el arreglo de las casas de las administraciones estatales y a favor de las iglesias parroquiales. El artículo quinto de esta ley, era muy claro en la forma en la que se debía repartir esta exacción en los círculos hacendarios y de propietarios pudientes. Por él, “las personas de quienes algunos contribuyentes dependan en calidad de sirvientes domésticos ó jornaleros conciertos, pagarán la contribución por sus dependientes”³⁷⁴.

A través de esta legislación se ratificó un sistema municipal de manejo de la fuerza de trabajo campesina e indígena para el despliegue estatal a niveles locales. Para la organización del trabajo subsidiario también fue necesaria la mediación de la jerarquía étnica puesto que a través del conocimiento de la ubicación de las comunidades, los caciques pudieron poner a disposición del municipio y del Estado los brazos suficientes

³⁷¹ Hernán Ibarra, *Nos encontramos amenazados por todita la indiada*. *El levantamiento de Daquilema (Chimborazo 1871)*, CEDIS, 1993, p. 27.

³⁷² Piedad Peñaherrera de Costales, Alfredo Costales Samaniego, *Historia social del Ecuador*, Quito, IEAG, 1964, p. 88.

³⁷³ Ley de régimen municipal, *El Nacional*, No. 133, 11 de noviembre de 1863, Quito, época segunda; *El Nacional*, No. 134, 18 de noviembre de 1863, Quito, época segunda.

³⁷⁴ *El Nacional*, No. 134, 18 de noviembre de 1863, Quito, época segunda.

para la realización de obras públicas. Por esta obligación, “cientos de indígenas son literalmente arrastrados en ‘contingentes semanales’ (amarrados y encuadrados por la milicia nacional)³⁷⁵”. Los tenientes políticos fueron los encargados del reclutamiento de trabajadores en las parroquias con la ayuda de caciques o gobernadores de indígenas. La movilización de la población que debía satisfacer esta contribución presentó una serie de abusos de las autoridades puesto que en varias ocasiones se ocupó su trabajo en la construcción de obras particulares³⁷⁶.

La movilización de recursos, tanto monetarios como humanos, de esta renta se intensificaron y destinaron a la construcción de la carretera entre Quito y Guayaquil que se comenzó a construir en el gobierno de García Moreno. También se usaron los productos de esta renta para la construcción del tramo vial entre Naranjal y Cuenca. En estos casos en los que la inversión debía ser de carácter nacional y no local, las corporaciones municipales debían ceder el producto de la recolección de este rubro en la localidad para estos fines. En las tablas de ingresos 4.5 y 4.7, podemos ver las cantidades que entraron al Erario por la cesión de esta renta municipal a la administración central. Se reportaron entradas en 1862 y 1863, con un promedio del 1% del total de ingresos para esos años. En el período comprendido entre 1870 y 1874, las recepciones por este ramo de impuestos aumentó muy discretamente, y alcanzó la tasa en promedio de 1.62% en estos cinco años. Una vez que iniciaron los trabajos más importantes para mejorar la infraestructura vial, se dio privilegio al cobro en fuerza de trabajo³⁷⁷ pues por un lado en algunos lugares fue muy difícil cobrar la contribución en dinero³⁷⁸ y por otro era más conveniente la movilización de la fuerza de trabajo puesto que los recursos, desde 1868, los proveería el sistema bancario costeño.

La recaudación de esta imposición generó resistencias tanto de hacendados y propietarios como también de los pobladores indígenas de los cantones. Cuando la renta debía ser pagada en dinero, los hacendados se resistieron a la erogación de esas cantidades pues tenían que responder por los indígenas que estaban bajo su mando. Al

³⁷⁵ Andrés Guerrero, *Curagas y tenientes políticos. La ley de la costumbre y la ley del Estado (Otavalo 1830-1875)*, Quito, Editorial El Conejo, 1990, p. 57.

³⁷⁶ Piedad Peñaherrera de Costales, Alfredo Costales Samaniego, *Historia social del Ecuador*, Quito, IEAG, 1964, p. 88.

³⁷⁷ Gerardo Fuentealba M., “La sociedad indígena en las primeras décadas de la República: continuidades coloniales y cambios republicanos”, en: Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva Historia del Ecuador, Volumen 8, Época republicana II*, Corporación Editora Nacional, Grijalbo, Quito, 1990, p. 59.

³⁷⁸ Silvia Palomeque, “Estado y comunidad en la región de Cuenca en el siglo XIX. Las autoridades indígenas y su relación con el Estado”, en: Heraclio Bonilla, (comp.), *Los Andes en la Encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX*, Quito, Ediciones Libro Mundi, Enrique Grosse-Luemern, FLACSO, 1991, p. 404.

privilegiarse la satisfacción de esta contribución a la movilización del trabajo, encontraron esta medida perjudicial pues esta movilidad, en algunos casos, permitió la fuga de los indígenas concertados y su vinculación haciendas o a distintas actividades económicas. Con respecto a la resistencia indígena a esta imposición, fueron constantes los levantamientos de comunidades por los abusos cometidos en la recolección puesto que las autoridades exigieron, en variadas ocasiones, mayores cantidades que las que constaban en las cartas de pago bajo la amenaza de prisión y confiscación de bienes. Una de las más notables fue la rebelión de Guano en 1868 y la de Yaruquies, encabezados por el líder indígena Fernando Daquilema, en 1871, en las que las comunidades se enfrentaron al gobierno pues se levantaron para protestar por estos abusos y por su inclusión en la guardia nacional.

El trabajo subsidiario, a partir de 1863, renovó una relación que existía entre las poblaciones rurales, de manera especial la indígena, y el municipio. Al emprenderse en este período un fortalecimiento del sistema municipal, fue encargado, a través de la extracción de la fuerza de trabajo en la localidad, de llevar a cabo varias obras públicas a través de esta imposición. Cuando se dispuso que la contribución debía ser cobrada en dinero, el Estado dispuso de esas cantidades que fueron invertidas en obras de carácter nacional.

4.4. Egresos del Estado en un momento de ambigua expansión

Como hemos visto en el capítulo anterior, en el período 1830-1857 las mayores erogaciones del Erario se hicieron para satisfacer los gastos de guerra. Estas necesidades llevaron adelante también un proceso de endeudamiento del Estado con particulares quienes prestaron cantidades importantes para poder sostener la legitimidad de los gobiernos de turno, ya sea por vías militares o por la sustentación de un sistema fiscal que permitiera la existencia económica de la trama estatal. Siguiendo esta idea, y dado que el gobierno de Gabriel García Moreno se instaló después de una de las peores crisis políticas presenciadas en el territorio, es de suponerse que los gastos por los rubros de guerra y deuda hayan seguido siendo los más relevantes.

La historiografía política y económica sobre el período confluye en la idea de que en los años comprendidos entre 1861 y 1875, se dio una consolidación en la administración y un despliegue del Estado hacia otras funciones que antes no había atendido como la salud, la educación y la vialidad. Es claro que se puede distinguir una “bonanza” en las

rentas públicas, a nivel de los ingresos, y como veremos a lo largo de esta sección un crecimiento en el gasto público que debería justificarse, en teoría, en ese proceso de consolidación y despliegue. El período inició y estuvo caracterizado por un aumento importante del gasto general; puesto que si en 1857 se invirtieron 1.616.468 pesos, desde 1861 en adelante, el gasto ascendió, en todos los años, a más de dos millones de pesos. Entender el papel que tuvieron los bancos particulares en el sustento de esos gastos nos permitirá hacer una reflexión sobre las formas que tomó el proceso de construcción estatal, en este período, en el que se puede identificar una dinámica ambigua entre el fortalecimiento de ciertas estructuras de la administración y la dependencia económica del Estado con los capitales e intereses financieros de la Costa. Para ello, comenzaremos analizando las tendencias de la inversión en la administración de gobierno, Hacienda y justicia, así como también de los gastos para el sustento de las fuerzas de guerra.

4.4.1. Gastos militares y administrativos.

La crisis de legitimidad de 1859, dejó una administración que era necesario restablecer. Si bien los distintos gobiernos mantuvieron, con ciertas variaciones, las estructuras básicas de la recaudación, el gobierno emprendió un proceso de organización de la administración por el que se pretendió ejercer un mayor control sobre las oficinas y los funcionarios. Si observamos la tabla 4.10, se ve con claridad el ascenso del gasto en los rubros de gobierno y de Hacienda en comparación con los datos expuestos en la tabla 3.18, que recogen los egresos de 1857, expuesta en el capítulo 3. Los gastos por administración de gobierno aumentaron por el restablecimiento del gobierno y por la convocatoria a la Asamblea constituyente ese mismo año. El crecimiento de los gastos tanto de gobierno como los de Hacienda también estuvo justificado por la creación de nuevas provincias y cantones. De nueve provincias dotadas de gobernaciones, tesorerías y colecturías, se pasó a once, con el establecimiento de las provincias de Ríos y Tungurahua. Además se dotó de ciertas estructuras de gobierno, como de gobernación y tenencias políticas, a la provincia de Oriente. Dentro de los gastos por administración de gobierno, que en promedio del período de 1861 a 1874 correspondió al 3% de los totales generales, se encuentran los pagos por sueldos de senadores y congresistas. De igual manera, se suman los sueldos y gastos de escritorio del ministerio de Interior y de los agentes diplomáticos. El crecimiento de las erogaciones de gobierno entre el período

anterior y el que analizamos en este acápite, se explica, asimismo, por el aumento del número de funcionarios reportado en la tabla 5.1. del siguiente capítulo. En 1853 se cuentan 53 funcionarios de esta rama y en 1871, el número aumenta 133.

Los gastos de este ramo estuvieron repartidos en cada tesorería provincial. Las que más invirtieron fueron las provincias de Pichincha y Guayaquil. Las erogaciones por pago de sueldos y gastos de escritorio de las gobernaciones fueron las principales en cada tesorería. Por ejemplo en 1862 y 1867, el pago por gobernaciones significó el 42.6 y el 33.9%, respectivamente, de lo gastado en materia de gobierno. Desde 1870, los egresos por esta sección aumentaron y lo siguieron haciendo hasta el fin del período³⁷⁹. Sin embargo, como permite ver el gráfico 4.2, fue un gasto que presentó un movimiento constante sin mayores altibajos.

Igual conducta exhibió el nivel de gastos por administración de justicia. Esta inversión fue la menos importante (en promedio el 2% del total de egresos). Se puede identificar una continuidad desde 1853 hasta 1873, año en que los gastos aumentaron significativamente, como lo muestra la tabla 4.12. Este incremento notable tuvo que ver con la construcción de la primera cárcel moderna, en base al modelo de panóptico, en Quito³⁸⁰. Las cantidades remitidas para la satisfacción de la administración de justicia que se reportan en los cuadros de gastos incluyen los sueldos y gastos de escritorio de la corte suprema, cortes superiores, juzgados inferiores y juzgados de comercio. De estos organismos los que más inversión requirieron fueron las cortes superiores que se ubicaron en la mayoría de las capitales provinciales pues se gastó en su sustento en promedio el 38% del total por justicia. Este aumento sostenido de gastos estuvo relacionado con la inclusión de ciertas oficinas y funcionarios de la administración de justicia cantonal y parroquial en los presupuestos nacionales. Sin embargo, como veremos en el capítulo 6, el ejercicio de la justicia seguirá estando, a esos niveles, en manos de autoridades municipales que no tuvieron una relación salarial con el Estado.

Los gastos en la administración de los organismos de Hacienda ocuparon un lugar muy importante en las salidas del Tesoro. Como veremos en el capítulo 5, las estructuras de Hacienda en este período mejoraron sus operaciones generando mayor la eficiencia en sus funciones. Para ello el gobierno aumentó el número de funcionarios y dotó de mayores recursos a las oficinas de recaudación y redistribución de los impuestos. En el

³⁷⁹ En 1871 se gastó 34.515,10 pesos mientras que en 1875, 35.161,88 pesos.

³⁸⁰ De los gastos por administración de justicia, lo invertido en la construcción de la cárcel constituyó el 46.6% del total.

lapso que va de 1861 a 1868, el gasto ascendió a alrededor de los 250.000 pesos para gastos por esta materia. A partir de 1870, la inversión creció, de manera representativa, hasta duplicarse en el bienio de 1873 y 1874³⁸¹. Esta ampliación del gasto se explica por el aumento de los resguardos y de los empleados. También en la adecuación, habilitación y funcionamiento de las aduanas de Manabí y Esmeraldas y en la instalación de la administración del diezmo del cacao en Guayaquil y Ríos.

Los egresos para el sostenimiento de las fuerzas de guerra siguieron siendo cardinales. Si bien este período presentó cierta estabilidad, también tuvo que enfrentar amenazas de invasión fronteriza por el norte y también varias tentativas del ex general Urbina por desestabilizar el gobierno. Aunque comparado con otros períodos la conflictividad interna y externa habría disminuido, fue igualmente necesario mantener el control sobre el territorio y las distintas fuerzas de oposición al régimen y a la presión fiscal, por ello, estos gastos ocuparon un destacado segundo lugar, opacados solo por las erogaciones para satisfacer el servicio de la deuda.

La etapa comprendida entre 1861 y 1865 (tabla 4.10) inicia con un gasto importante en este rubro de 839.088 pesos sin reales, debido a la pacificación e integración de los territorios al gobierno ratificado por la asamblea constituyente del mismo año, luego de la crisis de 1859. El año siguiente se gastaron 679.696 pesos por lo que hubo una reducción importante, aunque siguió siendo mucho mayor con respecto a los gastado por los gobiernos “marcistas”. Entre los años de 1862 y 1865, el promedio de lo remitido al sostén de las fuerzas de guerra correspondió al 28% de lo erogado en total en todas las tesorerías.

4.4.2. Deuda interna y bancos

Una de las características más importantes de este período fue la gran influencia que ejerció el sector financiero costeño en las relaciones fiscales. Si bien en la primera mitad del siglo XIX, los préstamos voluntarios y forzosos sirvieron para llevar adelante las necesidades del Erario, en la segunda mitad de este siglo, la dinámica del endeudamiento interno tendrá nuevos matices.

En la segunda mitad del XIX, el auge comercial del cacao y de las importaciones a través del puerto de Guayaquil llevó a que el proceso de acumulación de capital por las actividades comerciales de exportación e importación fuese cada vez mayor. Uno de los

³⁸¹ Para observar estos movimientos remitirse a las tablas 4.10, 4.11 y 4.12.

principales comerciantes de esta época fue Antonio Manuel Luzárraga quien produjo y exportó cacao con mucho éxito y fundó, junto con otros socios una compañía de vapores en Guayaquil que promovió la movilización de la producción al puerto. Alrededor de este personaje se fundarán las primeras entidades financieras del país que darán lugar a los primeros bancos. Por este cambio económico importante, los gobiernos establecieron compromisos por deudas ya no con personas particulares sino con estas instituciones financieras en crecimiento. En 1859, el gobierno dio autorización para que el Banco Particular de Luzárraga, de Guayaquil, emitiera 100.000 pesos en billetes de banco inconvertibles; y un año después este mismo banco efectuó una emisión adicional de 200.000 pesos en billetes de condiciones similares³⁸². Ya desde el inicio del período, la emisión de billetes de banco particular inflaría la economía y posibilitaría liquidez al Estado. En 1862, el Estado abrió un crédito con el Banco Particular de Descuento y Circulación de Guayaquil por 700.000 pesos. Para el contrato de esta deuda se hipotecaron los productos de la aduana pero como sin esta renta el Estado no podía subsistir se emitieron 600.000 pesos en billetes de circulación forzosa para que fuesen amortizados en cantidades semestrales³⁸³. A lo largo de 1863, se retiraron de circulación 100.000 pesos lo que dejó para los intercambios comerciales 800.000 pesos. Esta importante circulación de billetes hizo que las monedas de plata fueran cotizadas por un valor mayor³⁸⁴.

De los 800.000 pesos que se emitieron en 1863 y 1864, siguieron en circulación 362.112 pesos, en 1867. Una vez que se amortizaran todos estos billetes se debía instalar el Banco del Ecuador, con el que el Estado contrataría un empréstito de 500.000 pesos para la amortización de los billetes y para otros gastos determinados por la ley de 21 de noviembre de 1865³⁸⁵. El 21 de marzo de 1867 fue aprobada la propuesta del establecimiento del Banco del Ecuador y el 5 de noviembre de 1868, el banco abrió sus puertas en el puerto principal. Esta medida fue tomada por la falta de recursos del Estado para amortizar la inmensa cantidad de billetes que circulaban³⁸⁶. El Banco del

³⁸² Luis Alberto Carbo, *Historia monetaria y cambiaria del Ecuador desde época colonial*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1978, p. 30.

³⁸³ *Informe que presenta el encargado del Ministerio de Hacienda a las Cámaras Legislativas de 1863*, Quito, Imprenta Nacional por M. Mosquera, 1863, p. 3.

³⁸⁴ Luis Alberto Carbo, *Historia monetaria y cambiaria del Ecuador desde época colonial*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1978, p. 30.

³⁸⁵ *Exposición del ministro de Hacienda a las Cámaras legislativas de 1867*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1867, p. 37.

³⁸⁶ Al final del capítulo, en el Anexo 4.1 y 4.2 se exponen varios ejemplos de los billetes emitidos por las distintas entidades bancarias.

Ecuador, que será el actor financiero más importante de este período, fue fundado por un grupo de inversionistas encabezado por el comerciante peruano, Aníbal González³⁸⁷. El Banco del Ecuador inició sus operaciones con una reserva metálica de 465.217 pesos en monedas metálicas de buena ley y tuvo la autorización de emitir billetes de banco hasta por el triple de su reserva metálica por lo que durante los meses de Noviembre y Diciembre de ese mismo año, emitió billetes de banco por la suma total de 576.082 pesos. El Banco se comprometió a hacer un préstamo de hasta 600.000 pesos para poder amortizar los billetes inconvertibles y también para retirar la moneda feble de plata. Dentro del contrato, el gobierno se comprometió a no emitir papel moneda y a aceptar los billetes de este banco como moneda corriente³⁸⁸. De esta manera, el Banco del Ecuador tomó las funciones de un banco central nacional y del principal acreedor del Estado. El grupo de accionistas de este banco estuvo compuesto, en su mayoría, de financistas vinculados al sector exportador e importador, también por comerciantes y en menor medida por industriales y hacendados³⁸⁹.

En 1869, el Banco del Ecuador prestó al gobierno 599.000 pesos, cumpliendo con las cláusulas del contrato para retirar los billetes inconvertibles. “Además, el gobierno pagó al Banco Particular de Descuento y Circulación 201.000 pesos, en sus propios billetes inconvertibles con lo que se retiraron de la circulación 800.000 pesos en billetes de ese banco”³⁹⁰.

Entraron en las cajas del Banco del Ecuador todos los productos de la aduana para cubrir el préstamo que se hizo en 1868, por 500.000 pesos, que hasta 1871, llegó a 21.534 dólares. También se prestó 100.000 pesos al Banco de Quito, para redimir los capitales a censo que estaban reconocidos por el Estado³⁹¹. El empréstito celebrado en 1868 para la amortización de los billetes de curso forzoso fue pagado con el producto de

³⁸⁷ Wilson Miño Grijalva, *Breve Historia bancaria del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2008, p. 14.

³⁸⁸ Fernando Velasco, *Ecuador, subdesarrollo y dependencia*, Quito, El Conejo, 1981, pp. 139, 140.

³⁸⁹ Los accionistas con los que se fundó el Banco fueron: M.A. Luzárraga, Nicolás Morla, Francisco X. de Santistevan, Francisco Vivero, E. W. Garbe, Clodoveo Cortés, José Vivero, Gabriel J. Luque, Rosendo Avilés y Compañía, Pedro Pablo García Moreno, hermano del presidente Gabriel García Moreno, Orrantía y Compañía, José María Caamaño, Miguel Suárez Seminario, Millán Ballén y Compañía, José Rosales y Compañía, José María Avilés, Planas, Perez y Obarrio, Clemente Ballén, Juan M. De Icaza, M.P. Game, José I. Piedrahita, Felipe Gordillo, Manuel Chávez, José Pablo Escobar, Marco de Pont, Cótes y Althaus, Carlos G. Candanamo y Juan G. Sánchez. (Wilson Miño Grijalva, *Breve Historia bancaria del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2008, p. 17; Banco del Ecuador, *Historia de medio siglo, 1968 a 1918*, Guayaquil, Imprenta de El Independiente, s/f, p. 35.)

³⁹⁰ Luis Alberto Carbo, *Historia monetaria y cambiaria del Ecuador desde época colonial*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1978, p. 31.

³⁹¹ *Exposición del ministerio de Hacienda dirigida al congreso constitucional de 1871, Quito, a 15 de setiembre de 1871*, Quito, Imprenta de Manuel V. Flor por Julián Mora, 1871, p. 16.

las rentas hipotecadas para ese fin, que en general eran las de la aduana y del diezmo del cacao.

Con el fin de regular a las entidades financieras en crecimiento, la Convención nacional de 1871, dictó la primera ley de bancos por la que se establecieron rigurosas medidas para el control del manejo financiero, de manera especial de la emisión de billetes. Así se dictaminó que todos los bancos de emisión tuvieran una reserva metálica que no fuese menor del 33 1/3% sobre su emisión de billetes. Otra medida fue que no podían circular billetes menores a 1 peso de 8 reales³⁹². Todos los bancos existentes debían acatar esta ley con excepción del Banco del Ecuador lo que demuestra el nivel de dependencia y compromiso que adquirió el Estado con esta entidad. Debido a esta disposición algunos bancos pequeños quebraron y fueron absorbidos por el Banco del Ecuador³⁹³.

En 1868 también empezó a funcionar la primera entidad bancaria de la capital: el Banco de Quito. Su principal socio fue el acaudalado comerciante francés Luis Gonin. Funcionaban también el Banco Particular de Luzárraga y el Banco Particular de Descuento y Circulación. En 1871, se creó también en Guayaquil el Banco de Crédito Hipotecario con el propósito de financiar la provisión de agua potable a la ciudad portuaria. La existencia de estas entidades bancarias y el poco control que ejerció la ley de Bancos de 1870 sobre la expedición de billetes hizo que existieran demasiados billetes en circulación. La facilidad con la que los billetes se incluían en el comercio cotidiano y sobre todo por los constantes préstamos que se hacían al Estado llevó a que el gobierno autorizara la emisión de billetes sin respaldo monetario en metálico³⁹⁴. Esta situación generó en a una crisis económica y monetaria por el alza de los precios del comercio y porque “el cambio del peso nacional, frente a las divisas extranjeras, se elevó en más de un 50%; en pocos meses los bancos restringieron sus actividades y se generó el primer ‘pánico bancario’ de la historia del Ecuador”³⁹⁵. Ante esta crisis, el gobierno adoptó medidas para proteger al sistema monetario y bancario al establecer un impuesto a la exportación de las monedas metálicas y de las barras de oro y plata. El Banco del Ecuador, para subsanar los efectos de la crisis, dictaminó que no se hicieran

³⁹² Luis Alberto Carbo, *Historia monetaria y cambiaria del Ecuador desde época colonial*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1978, p. 32.

³⁹³ Julio Estrada Ycaza, *Los bancos del siglo XIX*, Guayaquil, Archivo Histórico del Guayas, 1976, p. 51.

³⁹⁴ Luis Alberto Carbo, *Historia monetaria y cambiaria del Ecuador desde época colonial*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1978, p. 35.

³⁹⁵ Wilson Miño Grijalva, *Breve Historia bancaria del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2008, p. 19.

más préstamos al Estado ni a las municipalidades por sumas mayores al monto del capital y reservas. Debido a esta medida a finales de 1875, la situación monetaria se normalizó³⁹⁶.

Desde su apertura el Estado abrió cuentas de crédito con el Banco del Ecuador para el cumplimiento de gastos de guerra, para la administración de las principales rentas y de manera especial para el fomento de ciertas obras públicas. En 1873 el Banco del Ecuador tenía las siguientes cuentas con el gobierno: una por el empréstito de 500.000 pesos celebrado en 1868 para la amortización de los billetes de circulación forzosa; otra cuenta corriente para la administración del diezmo del cacao³⁹⁷. Una tercera para atender los trabajos de la carretera del sur, que fue posteriormente refundida con la cuenta llamada “Préstamos del gobierno”. Y por último una cuenta para la conversión de la moneda³⁹⁸.

En enero de 1873, se hizo un contrato con el mismo banco para que esta institución prestara al Estado 80.000 libras esterlinas para la construcción del ferrocarril de Sibambe a Yaguachi. El 50% de la venta de la sal de las colecturías de Guayaquil y Los Ríos y el 25% de los derechos de aduana se destinaron para la amortización de este crédito³⁹⁹. Las cuentas que el gobierno tenía abiertas con el Banco del Ecuador registraron para el 1° de enero de 1873, el saldo de 876.171 pesos 18 centavos. Existió otra cuenta por 500.000 pesos que hizo el Banco a la administración de Javier Espinosa en 1868, para la misma fecha de 1873 que reportó un saldo en contra del Tesoro de 329.814 pesos. El saldo para la cuenta de diezmos ascendió a 125.338 pesos 64 centavos que quedó cancelada por el alto rendimiento de esta renta⁴⁰⁰. Como habíamos mencionado en la sección de los ingresos, la caja del Banco del Ecuador se tornó en una especie de tesorería alterna puesto que los ingresos más importantes entraban directamente a satisfacer los préstamos que tenía el Estado con esta entidad financiera. Debido a este compromiso constante con los prestamistas guayaquileños se redoblaron los esfuerzos para pagar los intereses de las deudas generadas en las anteriores

³⁹⁶ Luis Alberto Carbo, *Historia monetaria y cambiaria del Ecuador desde época colonial*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1978, p. 35.

³⁹⁷ Con la administración estatal de la renta del diezmo del cacao, se abrió una cuenta con el nombre de “Consignaciones de cacao del diezmo” con un monto de 594.558 pesos.

³⁹⁸ Banco del Ecuador, *Historia de medio siglo, 1968 a 1918*, Guayaquil, Imprenta de El Independiente, s/f, p. 61.

³⁹⁹ *Exposición del ministro de Hacienda al Congreso constitucional de 1873*, Quito, Imprenta Nacional, 1873, p. 18.

⁴⁰⁰ *Exposición del Ministro de Hacienda al Congreso constitucional de 1875*, Quito, Imprenta Nacional, pp. 45, 46.

administraciones con el fin de mantener la confianza crediticia de los nuevos acreedores.

Vemos en las tablas 4.10, 4.11 y 4.12 que la principal inversión en el período que nos concierne fue el servicio de la deuda. La etapa empezó con una carga extra de deuda interna que había sido acumulada por los sucesos bélicos del año 1859. Entre 1862 y 1868, su pago se estabilizaría con un porcentaje promedio del 38.9% del total de egresos. A partir de 1870, los egresos por servicio de deuda se incrementaron – movimiento que se puede ver claramente en el gráfico 4.2– y llegaron a representar el 54% de los totales entre 1870 y 1874.

El crédito se incorporó al ministerio de Hacienda dirigido, de manera directa, por el poder ejecutivo. Se hicieron denodados esfuerzos para la satisfacción de los intereses de la deuda con el fin de mantener abiertas las líneas de crédito con los bancos. Como parte de esta gestión se controló y verificó la autenticidad de los billetes puesto que la falsificación de estos fue una práctica constante.

Entre 1861 y 1868, el pago de la deuda interior, que tuvo tres procedencias: la española, la colombiana y la ecuatoriana, correspondió al 5% del total gastado por deuda en ese período. Los gastos de guerra por la invasión de Nueva Granada al territorio ecuatoriano aumentaron los montos por préstamos voluntarios. Por este mismo motivo fue necesario cobrar por adelantado las rentas de 1864, hipotecándolas. Para el pago de los intereses de estos compromisos se invirtió el producto del remate de diezmos de 1864. En 1865, la deuda interna ascendió a 3'903.201 pesos⁴⁰¹. Para su amortización, se aceptaron estos billetes para el pago del impuesto de alcabala de venta de bienes raíces.

Aunque el gobierno hacía grandes esfuerzos por arreglar la deuda, no se pudo saber exactamente a cuánto ascendía por la forma de administración de la amortización que se había utilizado en las anteriores gestiones. Ya que existieron menos billetes de la deuda española y ecuatoriana pues habían sido amortizados en años anteriores y como estuvieron escasos los de procedencia colombiana, subieron su valor a un 25% de su valor nominal con respecto a su cotización, lo que hizo muy difícil su amortización⁴⁰².

Para el subperíodo 1870-1874, el pago de la deuda interior disminuyó significativamente al representar apenas el 0.5% de lo erogado por ese concepto. Este hecho nos deja ver que se logró pasar del sistema de endeudamiento del Estado con un

⁴⁰¹ *Exposición que presenta el Ministro de Hacienda a las Cámaras Legislativas de 1865*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1865, p. 13.

⁴⁰² *Informe que presenta el encargado del Ministerio de Hacienda a las Cámaras Legislativas de 1863*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1863, p. 8.

sinnúmero de acreedores a otro en el que los principales prestamistas fueron las entidades financieras. En 1873, los documentos registrados por deuda interna ascendieron a 528.314 pesos y por intereses 342.085 pesos. De esa suma se pagó en los años de 1871 y 1872, 246.447,09 pesos. También formaron parte de esta deuda los créditos de los sueldos civiles y militares, pensiones de montepío y letras de retiro que no se habían pagado en las antiguas administraciones⁴⁰³. La deuda española fue redimida en su totalidad y quedaron solamente los capitales impuestos a censo en tiempo del gobierno español, más los réditos correspondientes⁴⁰⁴.

En lo que respecta a los compromisos obtenidos por los capitales a censo trasladados al tesoro estos se siguieron satisfaciendo tanto en la redención de sus capitales como en la de los intereses. En 1863, para descargar la suma de 55.776 pesos por réditos de 2.788.813 pesos que se reconocieron, el gobierno negoció con la Iglesia, puesto que la mayoría de los capitales a censo provenían de propiedades eclesiásticas, la facultad de redimir estos capitales mediante la devolución de una décima parte, para lo que se destinó un 25% de los ingresos por diezmos⁴⁰⁵. De enero a junio del mismo año se pagaron 141.167 pesos, cancelándose la mayoría de estos empréstitos con lo que se pudo restablecer el pago completo de los sueldos y mejorar ciertos equipos del Ejército⁴⁰⁶. Durante los seis años transcurridos desde 1862 a 1868, se pagaron por réditos de estos capitales, 117.193 pesos. Mientras que en el período de 1870 a 1874, las cantidades erogadas para este ramo fueron menores pero en concepto de los capitales. En 1870 se redimieron 1'500.000 pesos de los capitales reconocidos por la tesorería de Pichincha, con preferencia a los de carácter eclesiástico. Se pagaron en Pichincha, Azuay y Guayas, los réditos completos, de esos capitales, del año de 1869⁴⁰⁷. En 1875, la caída de las entradas provocada por la crisis económica mundial hizo que no se pudiera continuar redimiendo los capitales a censo por lo que quedó un saldo de 1'320.618 pesos⁴⁰⁸.

⁴⁰³ *Exposición del ministro de Hacienda al Congreso constitucional de 1873*, Quito, Imprenta Nacional, 1873, p. 16.

⁴⁰⁴ *Ibidem*, p. 20.

⁴⁰⁵ *Informe que presenta el encargado del Ministerio de Hacienda a las Cámaras Legislativas de 1863*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1863, p. 8.

⁴⁰⁶ *Exposición que presenta el Ministro de Hacienda a las Cámaras Legislativas de 1865*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1865, p. 3.

⁴⁰⁷ *Exposición del ministerio de Hacienda dirigida al congreso constitucional de 1871*, Quito, a 15 de setiembre de 1871, Quito, Imprenta de Manuel V. Flor por Julián Mora, 1871, p. 30.

⁴⁰⁸ *Exposición del Ministro de Hacienda al Congreso Constitucional de 1875*, Quito, Imprenta Nacional, 1875, p. 45.

El 15.4% de los egresos por deuda en el lapso de 1862 a 1868 se hicieron en concepto de la satisfacción de la deuda inscrita, la cual se hallaba conformada por los créditos que fueron comprobados legalmente y por los que la oficina de Crédito público emitió billetes. Estas acreencias se dividieron en interior y exterior. Dentro de ellas está incluida la deuda española, reconocida por el convenio de 1841 y que se redujo, según informe de 1867, a 187.611 pesos. Los vales correspondientes a la misma se amortizaron al 8% en el pago de alcabalas por enajenación de inmuebles y derechos reales. Los vales por la deuda colombiana fueron canjeados con vales ecuatorianos⁴⁰⁹. La emisión de estos últimos ascendió a 1'233.194 pesos. Por la ley de crédito público de 1853 se declararon prescritos los créditos anteriores al 6 de marzo de 1846 que no se hubiesen convertido en vales de deuda inscrita. Años más tarde, para redimir los vales de la deuda inscrita, por ley de 24 de septiembre de 1865, se permitió su utilización en la compra de terrenos baldíos, “admitiéndolos en el pago de terrenos por dos tantos de su valor”⁴¹⁰. Un problema que tuvieron los comisionados, tanto para el arreglo de esta deuda como de la denominada interior, fue la imposibilidad de determinar fehacientemente su origen; muchos acreedores llegaron a las tesorerías con documentos contra del Tesoro que habían sido conferidos por comisarios de policía, jefes políticos, comisionados *ad hoc* y otras autoridades, sin el respaldo de Hacienda pública y que carecían de cualquier detalle explicativo⁴¹¹.

Si bien se hicieron muchos esfuerzos por pagar las deudas que se acarreaban desde antiguas administraciones los más importantes tuvieron que ver con la satisfacción de los intereses de las nuevas deudas consignadas con los bancos, en especial con el Banco del Ecuador. Los egresos para compensación de las cuentas pendientes con los bancos correspondieron, para el período de 1862 a 1868, al 38.4% del total, y al 41.6% para 1870-1874. Estos porcentajes no incluyen las cantidades invertidas en la amortización de moneda feble ni de los billetes de circulación forzosa.

4.4.3. Deuda externa

⁴⁰⁹ *Exposición del ministro de Hacienda a las Cámaras legislativas de 1867*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, p. 34.

⁴¹⁰ *Exposición del ministerio de Hacienda dirigida al congreso constitucional de 1871, Quito, a 15 de setiembre de 1871*, Quito, Imprenta de Manuel V. Flor por Julián Mora, p. 32.

⁴¹¹ *Ibidem*, p. 29.

Durante este período se tomaron algunas medidas relevantes para el mejor manejo de la deuda externa y para su renegociación. En el gobierno de García Moreno, se ratificó la cantidad establecida en el acuerdo hecho por Elías Mocatta, como representante de los tenedores de bonos ingleses⁴¹², en 1854, por la que ésta ascendía a 1'424.000 libras esterlinas a cargo del Ecuador por la parte que le correspondió por el empréstito hecho por el gobierno de la Gran Colombia. Por esta negociación se aumentaron 400.000 libras esterlinas por los intereses que habían vencido. Sin embargo por lo sucedido con el Perú, la satisfacción de esa deuda, a través de los terrenos baldíos, quedó suspendida; mientras que sus intereses dejaron de ser pagados durante el gobierno interino de Guillermo Franco⁴¹³. A partir del restablecimiento del gobierno se comenzaron a pagar los intereses de la deuda con la cuarta parte de los derechos de introducción por lo que se abonaron 291.549 pesos entre 1861 y 1862. A partir de este año ya no se pudo continuar con el pago puesto que los fondos no lo permitieron.

Otro crédito reconocido fue el adquirido también por el gobierno grancolombiano, en 1821, con el inglés Jaime Mackintosh por la confección de vestuario y otros equipos para los ejércitos. Esta deuda ascendió a 240.910 pesos al 6% de interés. Para su amortización la Dirección del crédito público emitió en 1858, 4.410 billetes y 320 vales denominados “Debentures”. En las anteriores administraciones se había amortizado una cierta cantidad de esta deuda. En 1866, se capitalizaron los intereses de este compromiso por lo que se reconocieron 728.203 pesos y se amortizó casi la mitad con la décima parte de los pagarés por derechos de introducción⁴¹⁴. Desde 1858, se pagó el 10% de los derechos de importación, con excepción de los de la aduana de Manabí por lo que se consiguió cancelar este crédito en diciembre de 1873⁴¹⁵.

Los intereses de la deuda inglesa se siguieron pagando con la cuarta parte de los derechos de la aduana de Guayaquil. A pesar de ello, como reportó el ministro de Hacienda en 1867: “se ha pagado 1'999.873 pesos desde 1855 a esta parte, sin que se

⁴¹² Elías Mocatta llegó al Ecuador en 1852 y negoció la consolidación de la deuda inglesa a través de la entrega de terrenos baldíos en la Amazonía. Sin embargo, el Perú reclamó los territorios que iban a entregarse y fue este el motivo de la invasión peruana de 1859 y de la crisis de legitimidad del gobierno de Robles.

⁴¹³ *Informe que presenta el encargado del Ministerio de Hacienda a las Cámaras Legislativas de 1863*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1863, p. 6, 7.

⁴¹⁴ *Exposición del ministro de Hacienda a las Cámaras legislativas de 1867*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1867, p. 30.

⁴¹⁵ *Exposición del Ministro de Hacienda al Congreso constitucional de 1875*, Quito, Imprenta nacional, 1875, pp. 42, 43.

hubiese amortizado con tan ingente suma ni una milésima parte de la deuda”⁴¹⁶. En 1862, el encargado de negociar la deuda en Londres, Antonio Flores Jijón, propuso un plan para la enajenación de las Islas Galápagos en beneficio de los tenedores de bonos, como pago de la deuda consolidada. El proyecto no se llevó adelante y se siguió con la satisfacción de los intereses. Según Flores Jijón, en los 14 años y dos meses que duraron los pagos de estos dividendos, el Ecuador pagó 1.527.105 pesos 11 centavos⁴¹⁷.

Aunque la intención de los gobiernos de esta etapa, en especial del de García Moreno, era satisfacer los intereses de la deuda extranjera para poder solicitar un nuevo empréstito, la condición del Erario no permitió llevar adelante este proyecto; razón por la cual en 1869 se suspendió el pago de los intereses de la deuda extranjera que, según el cónsul francés en Quito, Dulçat, se elevó a 45 millones de francos mientras que el presupuesto ecuatoriano apenas alcanzaba los siete⁴¹⁸. Aunque muchos políticos de la época vieron mal esta suspensión, la medida permitió tener más recursos para la administración y para la satisfacción de los nuevos compromisos adquiridos con los bancos.

4.4.4. El despliegue estatal: obra pública y educación

Queda claro al observar las tablas de egresos 4.11, 4.12 y 4.13, que las cantidades invertidas en obras de interés social se elevaron en este período. Entre 1830 y 1857, los egresos por este concepto alcanzaron, en promedio, el 1.5% del total de gastos. Por otra parte, desde 1862 a 1868, este porcentaje aumentó al 7.8% en promedio en el período. Este incremento notorio se debió, de manera especial, a la inversión de recursos en la construcción de caminos, tanto vecinales, como del proyecto más ambicioso de la administración de García Moreno: la construcción de una carretera que conectara Quito con Guayaquil⁴¹⁹; y con el mismo fin, se instalaron los primeros tramos de la vía férrea.

⁴¹⁶ *Exposición del ministro de Hacienda a las Cámaras legislativas de 1867*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1867, p. 30.

⁴¹⁷ Antonio Flores Jijón, *La conversión de la deuda anglo-ecuatoriana*, Quito, Banco Central del Ecuador, Corporación Editora Nacional, 1979, p. 161.

⁴¹⁸ Gabriel Judde, *El Ecuador en el siglo XIX. Historia y naturaleza desde la visión de los diplomáticos y viajeros franceses*, Quito, Abya-Yala, 2011, p. 384.

⁴¹⁹ Sobre la construcción de la carretera y posterior línea férrea entre Quito y Guayaquil ver este interesante artículo: Elisa Sevilla, Ana María Sevilla, “La vía que empezó carretera en la capital y terminó ferrocarril en la Costa. Caminos en la época de García Moreno 1861-1875”, en: María Pía Vera (ed.), *El camino de hierro: cien años de la llegada del ferrocarril a Quito*, Quito, FONSA, 2008.

La inversión en educación también resultó significativa aunque una característica de la administración de García Moreno fue la contratación de los servicios de órdenes religiosas para que se encargaran de la educación y formación de los estudiantes.

Si bien en este período se dio un despliegue estatal hacia la construcción de vías de comunicación y el mantenimiento de instituciones científicas y de educación, este se llevó a cabo con los recursos generados a partir del endeudamiento y compromisos establecidos con la banca guayaquileña por lo que tanto su sustento como su desarrollo se encontraban ligados (y condicionados) a la estabilidad y expansión de este sector de la sociedad.

Tablas y gráficos del capítulo 4

Tabla 4.1. Ingresos y egresos de las tesorerías del interior en el mes de septiembre de 1858 (pesos fuertes sin reales).

Provincias	Ingreso	Egreso	Déficit	Sobrante
Pichincha	3.498	12.588	9.089	-
Imbabura	1.857	1.721	-	136
León	1.636	1.232	-	404
Chimborazo	1.949	1.259	-	690
Cuenca	1.436	3.298	1.861	-
Loja	573	681	108	-
Total	10.949	20.779	11.058	1.229

Fuente: *Exposición que el ministro interinamente encargado del despacho de Hacienda del Ecuador presenta a las Cámaras Lejislativas reunidas en 1858*, Quito, Imprenta del Estado, 1858, p. 5.

Tabla 4.2. Ingresos registrados desde el 31 de octubre de 1858 hasta el 31 de octubre de 1861.

Rubros	Cantidades	%
Existencia anterior	1.685	0.2
Rentas naturales	318.110	45.8
Remisiones a comisarías y tesorerías	40.922	6
Empréstitos voluntarios y forzosos	281.651	40.5
Billetes	52.811	7.5
Total	695.179	100

Fuente: *Informe que presenta el secretario general del Gobierno Provisorio en la sección de Hacienda a la Convención Nacional de 1861*, Quito, Imprenta del gobierno, 1861, p. 2.

Tabla. 4.3. Gastos del gobierno provisorio y del gobierno de Robles, 1858-1861 (pesos fuertes sin reales).

	Pichincha	Guayaquil	Cuenca	Imbabura	León	Chimborazo	Manabí	Loja	Esmeraldas	Total
Administración gobierno *	15.193	3.016	6.997	5.545	4.020	5.659	7.958	4.338	3.741	56.467
%	3.7	4.1	3	8.9	4.7	7.8	3.9	15.6		4.7
Administración justicia	3.720	33	2.072	323	390	312	2.039	800	-	9.689
%	0.9	0.04	1	0.5	0.4	0.4	1	3	-	0.8
Administración Hacienda	50.558	1.415	8.552	6.624	13.731	4.566	29.209	3.451	2.833	120.939
%	12.2	1.9	3.7	10.6	16	6.3	14.2	12.5		10
Guerra	307.132	5.479	181.210	42.410	40.745	33.702	141.847	11.494	18.142	782.161
%	74.2	7.5	78.3	67.7	47.2	46.4	69	41.5		65
Deuda	29.437	1.599	2.527	462	3.252	1.381	11.336	-	-	49.994
%	7.2	2.2	1	0.7	3.8	1.9	5.5	-	-	4.2
Educación y obra	1.060	-	1.416	120	753	289	1.046	729	-	5.413
%	0.3	-	0.6	0.1	0.8	0.4	0.5	2.6	-	0.4
Gastos extraordinarios	4.512	82	119	569	1.454	202	1.122	80	5.479	13.619
%	1	0.1	0.05	1	1.7	0.3	0.5	0.3		1.1
Remisión a Tesorerías	2.129	61.370	28.449	6.549	21.961	26.474	11.213	6.772	-	164.917
%	0.5	84	12.3	10.4	25.4	36.5	5.4	24.5	-	13.7
Total	413.741	72.994	231.342	62.602	86.306	72.585	205.770	27.664	30.195	1.203.199
%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Informe que presenta el secretario general del Gobierno Provisorio en la sección de Hacienda a la Convención Nacional de 1861, Quito, Imprenta del gobierno, 1861.

Tabla 4.4. Cantidades que se deben por el empréstito de caballos, ganado y otras especies entre 1859 a 1860 (pesos fuertes sin reales).

Provincias	Cantidades
Pichincha	7.036
Imbabura	3.388
León	6.619
Chimborazo	3.339
Guayaquil	8.399
Manabí	2.758
Loja	2.941
Total	34.480

Fuente: Informe que presenta el secretario general del Gobierno Provisorio en la sección de Hacienda a la Convención Nacional de 1861, Quito, Imprenta del gobierno, 1861.

Tabla 4.5. Ingresos generales comparativos. 1861-1865 (pesos fuertes sin reales)

	1861	%	1862	%	1863	%	1864	%	1865	%
A	926.638*	61.1	558.708	45.9	542.425	38.6	549.358	41.9	565.154	33.8
B	10.482	0.7	31.404	2.6	59.350	4.2	16.892	1.3	45.700	2.7
C	-	-	168.033	13.8	140.406	10	151.127	11.5	164.261	9.8
D	158.370	20.4	92.537	7.6	220.040	15.7	167.242	13	476.820	28.5
E	52.512	3.5	72.036	5.9	58.717	4.2	65.130	5	69.258	4.1
F	136.174	9	127.124	10.5	178.354	12.7	213.121	16.3	201.200	12
G	28.170	1.9	41.064	3.4	25.003	1.8	43.425	3.3	48.802	3
H	22.304	1.5	26.313	2.2	27.558	2	28.076	2.1	29.320	1.7
I	-	-	7.210	0.6	19.804	1.4	-	-	-	-
J	13.371	0.9	13.558	1.1	21.447	1.4	11.703	0.8	17.868	1
K	167.498	11	78.341	6.4	112.870	8	63.491	4.8	53.765	3.2
	1.515.519	100	1.216.328	100	1.405.974	100	1.309.565	100	1.672.148	100

- A. Aduana
- B. Contribución general
- C. Contribución de venta de bienes raíces
- D. Diezmos
- E. Aguardiente
- F. Sal
- G. Papel sellado
- H. Renta de correos
- I. Renta por trabajo subsidiario invertido en obras públicas
- J. Tabaco
- K. Otros

Fuentes: Exposiciones e informes de Hacienda de los años 1861, 1863, 1865. Ver referencias en: Fuentes editadas.

Tabla 4.6. Ingresos generales comparativos. 1866-1868 (en pesos fuertes sin reales)

	1866	%	1867	%	1868	%
A	744.856	52.1	734.489	42.1	765.174	52.1
B	29.402	2	26.620	1.5	39.097	2.7
C	162.630	11.4	174.275	10	182.424	12.4
D	87.165	6.1	353.803	20.3	41.163	2.8
E	71.440	5	71.400	4.1	66.493	4.5
F	194.673	13.6	184.628	10.6	204.626	13.9
G	49.312	3.4	53.747	3	55.126	3.8
H	31.380	2.2	51.562	3	33.944	2.3
J	19.174	1.3	19.664	1.1	12.493	0.9
K	39.532	2.8	72.399	4.2	66.999	4.6
	1.429.564	100	1.742.587	100	1.467.539	100

- A. Aduana
- B. Contribución general
- C. Contribución de venta de bienes raíces
- D. Diezmos
- E. Aguardiente
- F. Sal
- G. Papel sellado
- H. Renta de correos
- I. Tabaco
- J. Otros

Fuentes: Exposiciones e informes de Hacienda de los años 1867, 1869. Ver referencias en: Fuentes editadas.

Tabla 4.7. Ingresos generales comparativos. 1870-1874 (pesos decimales)

	1870	%	1871	%	1872	%	1873	%	1874	%
A	1.345.874,20	56.9	1.462.514,04	56.2	1.680.819,64	54.2	1.768.292,52	59.4	1.525.355,33	50.7
B	51.765,29	2.2	58.439,19	2.2	68.704,52	2.2	73.224,8	2.5	68.254,73	2.3
C	192.958,79	8.2	175.700,37	6.7	214.415,80	6.9	252.787,07	8.5	110.105,19	3.7
D	123.704,60	5.2	276.099,92	10.5	314.496,80	10.1	114.509,03	3.8	437.027,11	14.5
E	100.404,95	4.2	100.844,45	3.9	112.074,54	3.6	118.410,42	4	122.631,95	4.1
F	251.721,07	10.6	277.499,48	10.7	307.784,69	9.9	292.729,65	9.8	338.636,37	11.3
G	94.474,83	4	83.010,93	3.2	115.988,21	3.7	126.731,35	4.3	132.650,59	4.4
H	42.802,84	1.8	48.513,14	1.9	54.844,43	1.8	54.846,80	1.8	42.959,68	1.4
I	20.220,55	0.9	12.747,68	0.5	65.637,82	2.1	65.320,87	2.2	74.531	2.4
J	14.720,17	0.6	17.057,57	0.7	15.084,31	0.5	18.145,45	0.6	19.647,18	0.6
K	128.538,39	5.4	92.228,64	3.5	152.965,97	5	90.454,75	3	137.604,47	4.6
	2.367.185,68	100	2.604.655,41	100	3.102.816,73	100	2.975.452,71	100	3.009.403,6	100

- A. Aduana
- B. Contribución general
- C. Contribución de venta de bienes raíces
- D. Diezmos
- E. Aguardiente
- F. Sal
- G. Papel sellado
- H. Renta de correos
- I. Renta por trabajo subsidiario invertido en obras públicas
- J. Tabaco
- K. Otros

Fuentes: Exposiciones e informes de Hacienda de los años 1871, 1873 y 1875. Ver referencias en: Fuentes editadas.

Tabla 4.8 Entradas por aduana. 1861-1874

Año	Monto
1861	926.638
1862	558.708
1863	542.425
1864	549.358
1865	565.154
1866	744.856
1867	734.489
1868	765.174
1870	1.345.874,20*
1871	1.462.514,04
1872	1.680.819.64
1873	1.768.292,52
1874	1.525.355.33

* Desde 1870 en pesos decimales.

Fuentes: Exposiciones e informes de Hacienda de los años 1861, 1865, 1867, 1871, 1873 y 1875. Ver referencias en: Fuentes editadas.

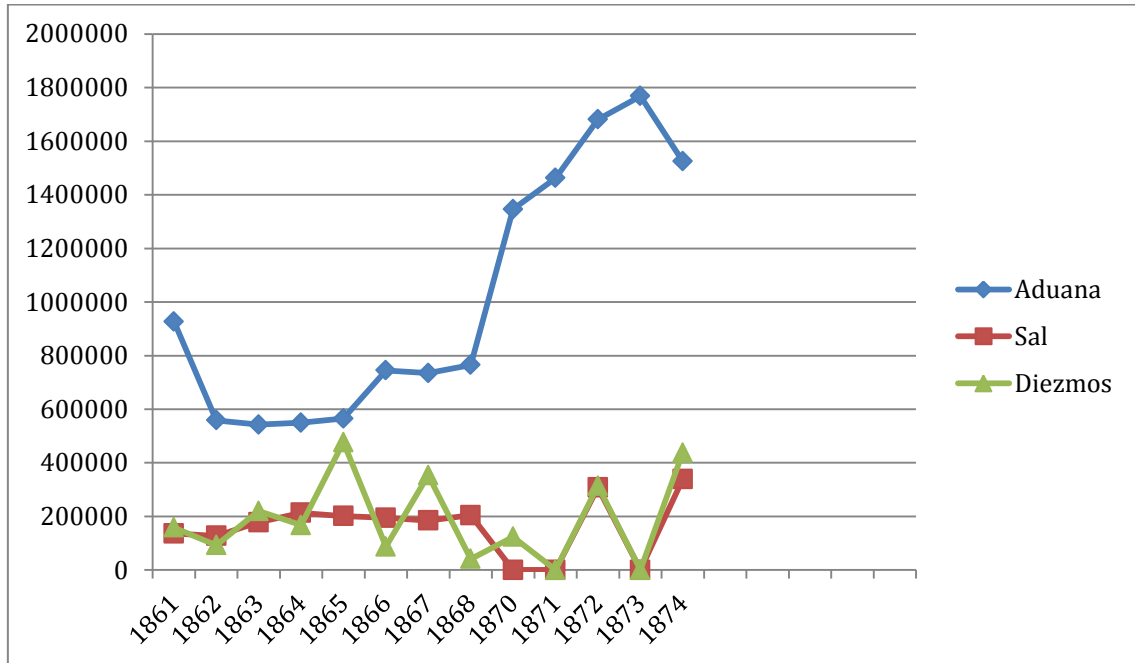
Tabla. 4.9 Evolución de los ingresos generales de 1861 a 1874

Año	Monto
1861	1.515.519
1862	1.216.328
1863	1.405.974
1864	1.309.565
1865	1.672.148
1866	1.429.564
1867	1.742.587
1868	1.467.539
1870	2.367.185.68*
1871	2.604.655.41
1872	3.102.816.73
1873	2.975.452,71
1874	3.009.403.6

* Desde 1870 en pesos decimales.

Fuentes: Exposiciones e informes de Hacienda de los años 1861, 1865, 1867, 1871, 1873 y 1875. Ver referencias en: Fuentes editadas.

Gráfico 4.1. Movimiento de las entradas de aduana, sal y diezmo en el período 1861-1874



Fuentes: Exposiciones e informes de Hacienda de los años 1861, 1865, 1867, 1871, 1873 y 1875. Ver referencias en: Fuentes editadas.

Tabla. 4.10. Cuadro de egresos generales. 1861-1865 (pesos fuertes sin reales)

	1861	%	1862	%	1863	%	1865	%
A	134.461	5.5	66.877	2.8	75.438	3.1	76.920	2.9
B	36.979	1.5	45.156	1.9	34.985	1.4	41.630	1.6
C	205.462	8.4	209.705	8.8	191.287	7.8	247.555	9.4
D	839.088	34.4	676.696	28.3	711.159	29.1	694.987	26.5
E	888.718	36.4	889.107	37.2	981.700	40.1	1.185.864	45.2
F	36.097	1.5	169.449	7.1	155.143	6.3	199.306	7.6
G	301.140	12.3	330.018	13.8	297.197	12.1	178.889	6.8
	2.441.945	100	2.387.008	100	2.446.909	100	2.625.151	100

- A. Administración de gobierno
- B. Administración de justicia
- C. Administración de Hacienda
- D. Guerra
- E. Servicio de deuda
- F. Educación, salud y obra pública
- G. Remisiones a tesorerías

Fuentes: Exposiciones e informes de Hacienda de los años 1861, 1865, 1867. Ver referencias en: Fuentes editadas.

Tabla. 4.11. Cuadro de egresos generales. 1866-1868 (pesos fuertes sin reales)

	1866	%	1867	%	1868	%
A	71.703	3.2	83.436	3.9	81.361	3.4
B	51.241	2.3	49.757	2.3	59.145	2.4
C	264.906	11.9	297.296	13.9	319.425	13.5
D	577.975	26	464.905	21.7	496.790	20.9
E	926.622	41.7	861.089	40.1	755.093	31.8
F	120.529	5.4	153.947	7.2	314.581	13.3
G	209.550	9.4	235.280	10.9	346.941	14.6
	2.222.526	100	2.145.710	100	2.373.336	100

- A. Administración de gobierno
- B. Administración de justicia
- C. Administración de Hacienda
- D. Guerra
- E. Servicio de deuda
- F. Educación, salud y obra pública
- G. Remisiones a tesorerías

Fuentes: Exposiciones e informes de Hacienda de los años 1867 y 1871. Ver referencias en: Fuentes editadas.

Tabla. 4.12. Cuadro de egresos generales. 1870-1874 (pesos en decimales)

	1870	%	1871	%	1872	%	1873	%	1874	%
A	84.155,66	1.8	96.531,01	2.3	85.444,12	1.6	105.479,98	2.2	108.711,19	2.6
B	60.797,17	1.3	61.396,23	1.5	125.929,69	2.3	129.344,48	2.7	94.827,21	2.3
C	350.615,48	7.6	417.854,66	9.8	602.186,06	11.2	616.481,52	12.8	500.886,98	11.9
D	778.069,75	17	702.073,9	16.6	747.776,26	13.9	737.518,03	15.3	653.689,47	15.6
E	2.915.931,73	63.6	2.302.245,1	54.4	3.065.604,78	57.1	2.196.150,1	45.6	1.973.996,48	47.1
F	395.264,79	8.6	649.447,84	15.4	743.202,25	13.8	1.033.521,87	21.4	859.598,82	20.5
	4.584.834,58	100	4.229.548,74	100	5.370.143,16	100	4.818.495,98	100	4.191.710,15	100

- A. Administración de gobierno
- B. Administración de justicia
- C. Administración de Hacienda
- D. Guerra
- E. Servicio de deuda
- F. Educación, salud y obra pública
- G. Remisiones a tesorerías

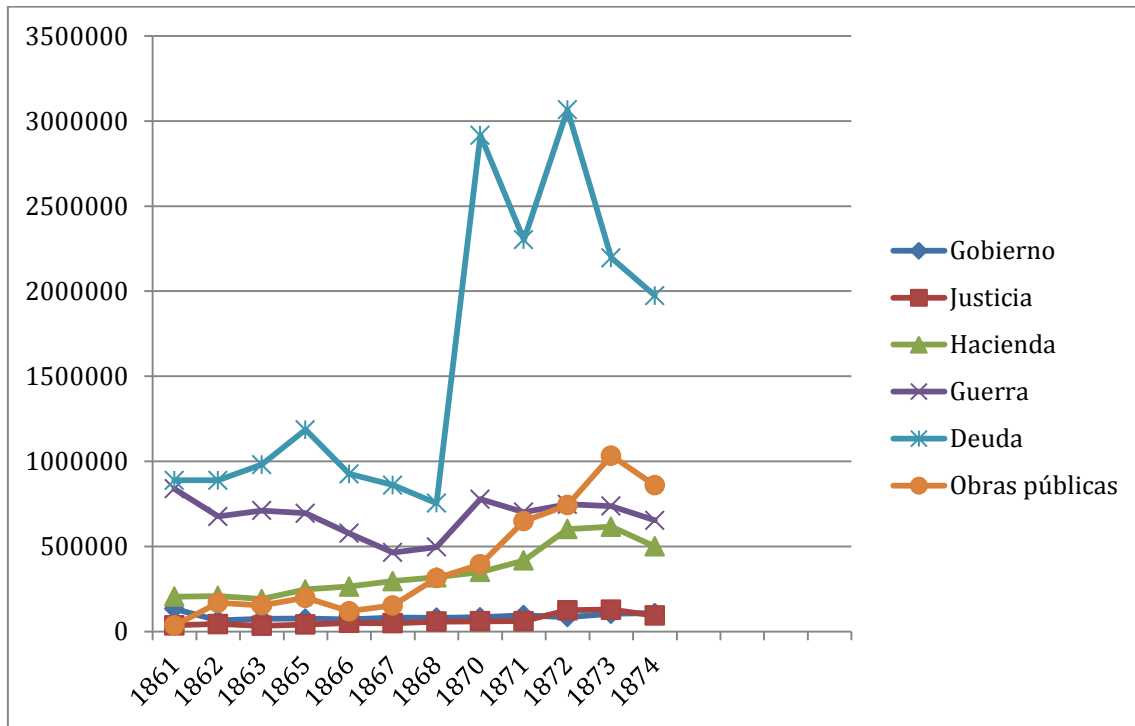
Fuentes: Exposiciones e informes de Hacienda de los años 1873 y 1875. Ver referencias en: Fuentes editadas.

Tabla 4. 13. Movimiento general de los egresos. 1861-1874

Año	Monto
1861	2.441.946
1862	2.387.008
1863	2.446.909
1865	2.625.151
1866	2.222.526
1867	2.145.710
1868	2.373.336
1870	4.584.834,58*
1871	4.229.548,74
1872	5.370.143,16
1873	4.818.495,98
1874	4.191.710.15

Fuentes: Exposiciones e informes de Hacienda de los años 1861, 1865, 1867, 1871, 1873 y 1875. Ver referencias en: Fuentes editadas.

Gráfico 4.2. Comparación de los egresos por administración de gobierno, justicia, Hacienda, guerra, servicio de la deuda y obra pública. 1861-1874



Fuentes: Exposiciones e informes de Hacienda de los años 1861, 1865, 1867, 1871, 1873 y 1875. Ver referencias en: Fuentes editadas.

Anexo 4.1. Billetes emitidos por el Banco Particular de Descuento y Circulación de Guayaquil, el Banco de Circulación y Descuento de Manuel Luzárraga y el Banco Particular de Descuento.



Fuente: Melvin Hoyos Galarza, *La Moneda Ecuatoriana a través de la Historia*, Quito, El Conejo, Banco de Guayaquil, 1998, p. 94.

Anexo 4.2. Billetes emitidos por el Banco del Ecuador en 1874.



Fuente: Melvin Hoyos Galarza, *La Moneda Ecuatoriana a través de la Historia*, Quito, El Conejo, Banco de Guayaquil, 1998, p. 105.

5. Administrar el poder: funcionarios y oficinas en el proceso de construcción del Estado ecuatoriano, 1830-1875

En este capítulo se analizarán las formas de organización de la administración del Estado ecuatoriano en sus primeros años de conformación (1830-1875), como un proceso continuo de innovación y reutilización de espacios e instrumentos para la administración de la recaudación y para el gobierno político de las poblaciones.

La formación de una red de funcionarios que hiciera posible las relaciones entre el poder estatal y la sociedad fue parte fundamental de la construcción misma de esa trama de poderes. Los funcionarios además de administrar el poder del Estado, en construcción, generaron procesos de legitimación de la autoridad gubernativa y estatal en la localidad. Las prácticas cotidianas de ejercicio del poder como servidores o representantes del Estado construyeron diariamente las identidades de la población frente al Estado: contribuyentes, ciudadanos, soldados. Al ser este un proceso en construcción, la legitimidad y el servicio al bien común, representado como el interés final del Estado en el discurso, presentaron también condiciones inacabadas y en constante negociación. El contexto económico, político y social de la trama estatal ecuatoriana, en el que la regionalización del territorio marcó la pauta, dio paso a que las formas de constitución de este grupo de funcionarios estatales fueran contradictorias y que respondieran a las dinámicas de lucha de poder interregionales. Los agentes del Estado ecuatoriano manejaron múltiples legitimidades como forma de mantenerse en el ejercicio del poder y para lograr ejercer su cargo en medio de esas tensiones. Respondieron a los intereses del Estado, en la medida en la que estos condecían con sus intereses y a los de su localidad. Esta característica se fue transformando conforme las relaciones estatales fueron adquiriendo fuerza y conforme los gobiernos fueron estableciendo formas de control, como multas y castigos, para reprender a los individuos que no desempeñaban su trabajo de la manera indicada. Como veremos a lo largo del capítulo, la autonomía de las oficinas del Estado se perdió paulatinamente debido a intentos centralizadores de los sucesivos gobiernos, en especial el de Gabriel García Moreno. Sin embargo, las carencias económicas del Estado ecuatoriano, en este período, imposibilitaron la formación de una estructura sólida e independiente por lo

que se mantuvieron lógicas y organismos de raíz colonial que ratificaron formas de administración autónomas o descentralizadas.

En el presente capítulo, nos remitiremos solo a la administración de la Hacienda pública y a la organización del gobierno político. No tocaremos el tema de la justicia puesto que el capítulo siguiente está destinado a ello. De igual manera sucederá con la administración de las poblaciones indígenas a la que nos referiremos en el capítulo 7. Aunque no presentaremos un profundo análisis de las fuerzas de guerra como actores importantísimos en la construcción estatal nacional, haremos una evaluación general de su gestión que nos permitirá establecer comparaciones entre la gestión civil y militar. Si bien en el capítulo 6, tocaremos el tema de los municipios, aquí también haremos ciertas referencias a esta corporación. Sin embargo, creemos que la complejidad de la gestión de los concejos municipales, el manejo de sus cuentas y del control de la población, hace que lo ofrecido en este trabajo deba limitarse al tratamiento de aspectos generales, quedando pendiente como problemática a abordar en futuras investigaciones.

Dentro de la historiografía ecuatoriana, los títulos sobre la administración del Estado nacional no son numerosos aunque existen trabajos que han tocado el tema indirectamente. Para este período son más frecuentes los estudios en los que la organización y los funcionarios del Estado son un tema subsidiario de la historia política⁴²⁰.

Esta falta de una base historiográfica más amplia sumada al hecho de trabajar un período en el que las fronteras son difusas y los documentos para su estudio generalmente provienen de los ámbitos formales del poder, hicieron que en el primer subcapítulo se muestre a grandes rasgos las relaciones entre funcionarios, oficinas y el Estado. Reconocemos que el tema implica muchísimos matices en la gestión local y regional que quedan todavía por analizar. Por estas razones presentamos solo una parte de las dinámicas en la organización del Estado: las disponibles a través de documentación oficial como Memorias de Interior, Hacienda y Guerra, informes gubernamentales, registros oficiales, etc.

Con el afán de entender el funcionamiento de los organismos de administración de las rentas en la esfera local, en el último subcapítulo brindaremos una mirada analítica a la

⁴²⁰ Juan Maiguashca, “Dirigentes”, en: Juan Maiguashca (ed.), *Historia de América Andina. Volumen 5. Creación de las repúblicas y formación de la nación*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Libresa, 2003; Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva Historia del Ecuador. Volumen 7. Época republicana 1*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994; Rafael Quintero, Érika Silva, *Ecuador: una nación en ciernes*, Quito, FLACSO, Abya-Yala, 1991.

organización de las juntas de Hacienda como espacios intermedios de negociación en la formación del Estado ecuatoriano.

5.1. Funcionarios estatales y organización de la administración del Estado ecuatoriano. 1830-1875

Con la separación de los departamentos del sur de la Gran Colombia, se conformó en 1830, el Estado del Ecuador mediante la convocatoria de una convención nacional. Dadas las circunstancias de la rapidez de su formación y de la inestabilidad económica y política, esta nueva entidad política mantuvo la estructura de la administración anterior. Las formas del gobierno y administración, aunque fueron influenciadas por las tendencias económicas y políticas de los gobernantes, crecieron muy lentamente puesto que las penurias del Fisco no permitieron emprender reformas muy radicales. Además, tal como sucedió en la administración bolivariana, se mantuvo una legislación que satisfizo las conveniencias locales a través de decretos específicos. Por ello, la implantación de una administración homogénea para todo el territorio sería todavía un proyecto a conseguir desde el gobierno, con frecuencia fuertemente resistido en el nivel local.

En cuanto a la administración de gobierno, se establecieron tres poderes para su ejercicio: ejecutivo, legislativo y judicial. En el nuevo Estado, el sufragio era la herramienta para la elección de representantes, aunque tuvo el carácter de indirecto, organizado por asambleas electorales constituidas, a su vez, por asambleas cantonales y parroquiales⁴²¹. El acceso al sufragio era limitado, ya que las condiciones para obtener la ciudadanía incluían requisitos de edad, de educación y sobre todo de propiedad. Las primeras transformaciones a las formas de elección se dieron en 1852 y en 1861. En 1852, bajo el gobierno del liberal “marcista” Urbina, se emprendió una reforma electoral por la que los individuos con derecho al voto elegían sus representantes en asambleas electorales provinciales, siendo estas las que debían elegir al Presidente y no el parlamento, como sucedía en años anteriores. En 1861, se planteó el sufragio directo y se amplió el cuerpo electoral. Estas modificaciones fueron más teóricas que prácticas puesto que la mayoría de presidentes y altas autoridades se eligieron mediante voto del

⁴²¹ Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva Historia del Ecuador. Volumen 7. Época republicana 1*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994, p. 149.

legislativo. La elección directa se estableció como una herramienta ilusoria pues en 1865, el cuerpo electoral era de 65.000 ciudadanos⁴²².

El acceso a los empleos públicos mantuvo las lógicas anteriores, como la gravitación de las redes familiares, aunque se conjugarían con nuevas variantes: obtención por medio de méritos y fidelidades; y merecimiento del empleo por el saber adquirido a través de la experiencia o la instrucción.

Con respecto al acceso de empleos por méritos y fidelidades esta práctica se agudizó desde las campañas militares bolivarianas, cuando muchos oficiales militares recibieron como botín de guerra el mando de las administraciones que se iban montando conforme se integraban los territorios y continuará con las constantes asonadas militares en el período. Recordemos que las intendencias de Guayaquil y Cuenca en el período grancolombiano estaban gobernadas por militares y solo la de Quito era civil. La situación continuó así aunque matizada por la integración de nuevos círculos de notables (comerciantes y terratenientes) en la administración del poder mediante fidelidades y pactos, no solo militares sino también familiares y de interés, marcados por la obtención de cargos para llegar a acuerdos entre autoridades regionales para el sostenimiento del régimen. Esta situación se alteró en 1845, cuando estas autoridades fueron desplazadas y reemplazadas por otras locales debido a la revuelta nacionalista de marzo de ese año que buscaba dejar atrás la administración de raíces grancolombianas y fortalecer el poder de los grupos regionales⁴²³.

Aunque, aparentemente, uno de los puntos de quiebre con el antiguo régimen fue que, desde 1822 por decreto grancolombiano, los oficios vendibles y renunciables coloniales no debían ser reconocidos y la propiedad de estos se debía obtener con méritos⁴²⁴ la vinculación en la administración del poder mediante el uso de la tradición y las influencias familiares continuó siendo una herramienta muy usada. Así, si seguimos la trayectoria de algunos altos funcionarios del Estado veremos que provenían de familias importantes con tradición en el servicio y que consolidaron su protagonismo a través de pactos y fidelidades con el gobierno. Podemos seguir tres ejemplos en el Anexo 5.1 al final del capítulo, en los que la vinculación familiar y la lealtad política, así como también la proveniencia de estos funcionarios de una tradición familiar de servicio al poder, primó en su vinculación a la administración.

⁴²² Pilar Ponce Leiva, *Gabriel García Moreno*, Quito, Editorial El Conejo, 1990, p. 73-74.

⁴²³ Silvia Palomeque, "La Sierra Sur (1825-1900)", en: Maiguashca, Juan (ed.), *Historia y región en el Ecuador 1830-1930*, Quito, Corporación Editora Nacional, FLACSO, 1994, p. 81.

⁴²⁴ ANHQ, Oficios, Caja 122, Exp. 2, f. 19.

Sin duda en los cargos más altos esta debía ser la regla, pero también en los empleos medios era necesario que los funcionarios tuvieran una posición económica rentable, ya que desde la supresión de los oficios vendibles y renunciables, se estableció el pago de una fianza, en general hipotecaria, para el ejercicio de los empleos, sobre todo de los de hacienda. El criterio de las fianzas no solo incluyó la capacidad económica de los que pretendían un empleo sino también sus relaciones sociales, ya que como vimos, se pidió un garante hipotecario por una cantidad importante, lo que supone una dinámica de retribuciones entre fiadores y funcionarios. La necesidad de tener un *status* económico era básica ya que muchos cargos, como los de diputación, fiscalía, escribanía, etc. no tenían una retribución mensual o anual fija, sino que dependía, muchas veces de derechos por ejercer la profesión o eran *ad honorem*. Hay que decir, y lo mencionaremos más adelante, que la situación económica crítica del Estado hacía que los sueldos no se abonaran con regularidad; ello obligaba a estos individuos a mantener otras actividades económicas para la subsistencia.

Por otro lado, los cargos que se ejercían a nivel local y que requerían del conocimiento del territorio y de sus habitantes en su calidad de tributarios los conservaron los antiguos funcionarios en la mayoría de los casos, por el valor de su saber, difícilmente reemplazable. Así como también los empleos que demandaban ciertas experticias como la contabilidad, etc.

Para explicar la organización de la administración civil del nuevo Estado nos centraremos en dos temas: el primero, las jurisdicciones territoriales y sus formas de gobierno y el segundo, la organización de las oficinas para la administración de las rentas.

La división territorial fue muy importante para ampliar las administraciones del Estado, ya sea en lo referente a la fiscalidad o al gobierno de la población. En el período de 1830 a 1857, el manejo del territorio se hizo siguiendo la división departamental heredada de la administración grancolombiana. Como propone la constitución de 1830, el Estado ecuatoriano resultaba de la unión de los tres departamentos de Quito, Guayaquil y Cuenca y por tanto estas tres ciudades continuaron como cabezas administrativas de justicia, gobierno y hacienda⁴²⁵. Cada departamento fue dividido en provincias y éstas a su vez en cantones y parroquias. El gobierno de los departamentos estaba a cargo de un prefecto, como agente inmediato del poder ejecutivo, las provincias

⁴²⁵ Constitución de 1830 en: Federico Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito, Editorial Universitaria, 1975, p. 34.

por gobernadores, los cantones por corregidores y las parroquias por tenientes. La división jurisdiccional departamental permitió que existiera una relativa autonomía en cada uno de estos territorios y que el control de estos tuviera iguales límites administrativos que en el período de la Gran Colombia. Aunque la división provincial y la existencia de gobernaciones en ellas establecía un manejo de tinte local, la presencia y permanencia de las principales oficinas de gobierno y Hacienda en las tres cabeceras hizo que el alcance de la administración estatal propiamente dicha, fuera limitado en los cantones alejados de las cabezas de gobierno y que las autoridades locales mantuvieran su poder en este estadio. Lo advertía con claridad el ministro de Estado en 1831:

...parece que quiso trasladarse al corto recinto de un Estado, todo el aparato que acaso no podía sostener la República unida; y es preciso confesar, que según el sistema actual, el Estado Ecuatoriano se compone de cuatro miembros más bien agregados y unidos, cada uno con sus intereses locales, sus preocupaciones, su provincialismo, y si se quiere, con su gobierno separado. Necesitamos refundir todos estos elementos opuestos para componer un solo Estado, un interés, y un solo espíritu nacional, sin distinción de Guayaquil, Cuenca, Popayán⁴²⁶ y Quito. Si la división Departamental pudo ser necesaria, cuando el Centro del Gobierno existía en el punto remoto de Bogotá, cesó esta razón hallándose hoy tan inmediato a cada punto de la circunferencia territorial, sin que haya motivo para que los Gobernadores de las Provincias dejen de entenderse directamente con el Poder Ejecutivo, sin pasar por el rodeo de las prefecturas⁴²⁷.

Como vemos en la cita, un mayor alcance jurisdiccional por parte del Estado mediante la división provincial, era visto como una herramienta para obtener un mayor control administrativo, sobre todo de las localidades, que generaría mayor cohesión del territorio. Pero, aunque la división provincial se dio con la constitución de 1835, esta idea no fue fácil de alcanzar por dos razones⁴²⁸. La primera, el estado crítico de las arcas fiscales, que dificultó el sostenimiento de las oficinas existentes e impidió la creación de nuevos organismos. Y la segunda, el obstáculo que significaba la tensión constante entre autoridades regionales y estatales por la pretendida pérdida de la autonomía, ya de la que hablábamos en el párrafo anterior.

Como decíamos anteriormente, con el gobierno de Vicente Rocafuerte, se promulgó una nueva constitución (1835) y con ella se dividió al territorio en provincias eliminando la

⁴²⁶ El ministro habla del departamento de Popayán porque para 1830 este todavía estaba incluido en el territorio ecuatoriano. En 1832, después de enfrentamientos militares, el departamento se anexará al Estado de Nueva Granada.

⁴²⁷ *Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º Constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración*, Quito, Imprenta de Gobierno, 1831, p.17.

⁴²⁸ Se dividió al territorio en ocho provincias: Quito, Chimborazo, Imbabura, Guayaquil, Manabí, Cuenca, Loja y Galápagos.

figura del prefecto. Las provincias quedaban administradas por un gobernador en los asuntos políticos, aunque las oficinas de justicia y Hacienda seguían la lógica departamental.

Otra de las reformas dadas con esta constitución fue la división del poder legislativo en dos cámaras, una de representantes y otra de senadores. Con la Constitución de 1830 se había establecido solamente el Congreso y el Consejo de Estado. También se crearon tres ministerios: el de Interior y Relaciones Exteriores, el de Hacienda y el de Guerra y Marina. En el primer período de Flores (1830-1834), existió un solo ministerio de Estado y el despacho de los asuntos de guerra quedó a cargo del jefe del Estado Mayor. Vemos que desde 1835, se organizaron y especificaron los despachos de cada uno de los ramos de la administración de manera que sus capacidades se ampliaron⁴²⁹.

Con el retorno al poder de Juan José Flores en 1839 y con la expedición de la tercera constitución ecuatoriana en 1843, se dividió al territorio en tres distritos administrativos para la gestión de las rentas y de la justicia correspondientes a las tres ciudades más importantes: Quito, Guayaquil y Cuenca.

A partir de las transformaciones emprendidas por los gobiernos liberales “marcistas”, se eliminó la división distrital en la administración de las rentas ya que se instauraron tesorerías y colecturías en cada provincia. De esta forma se dividió en secciones provinciales la recolección y distribución de las rentas, que como vimos en los capítulos anteriores sobre fiscalidad tuvieron un doble resultado, por un lado en las provincias que tenían economías en proceso de expansión, de manera especial en la Costa, éstas fueron capaces de mantener la autonomía en sus rentas; y por otro, en las provincias del interior, menos productivas, generaron procesos de dependencia con tesorerías de otras provincias, generando una dinámica centrípeta en el territorio.

La división distrital solo continuó para la administración de justicia puesto que las cortes superiores de Justicia estaban ubicadas en Quito, Guayaquil y Cuenca y no existían en las demás capitales provinciales. Para 1861, el número de provincias aumentó a 11. En 1851, se había creado la provincia de León y diez años después, las provincias de Tungurahua y Ríos. Con esta división territorial continuaría el Ecuador hasta 1875. El ministro del Interior, en 1861, exponía su descontento con la división administrativa puesto que éstas “no tienen una demarcación adecuada para favorecer los

⁴²⁹ Los ministerios de Interior y de Hacienda contaban con un promedio de nueve funcionarios: el ministro, un oficial mayor, tres oficiales, de uno a tres amanuenses y un portero.

intereses locales y facilitar la acción administrativa”⁴³⁰. La declaración de Roberto de Ascásubi nos permite entender que para poder gobernar y administrar un territorio tan heterogéneo era necesario establecer pactos y negociaciones con los grupos locales. Sin duda, la creación de nuevas jurisdicciones y con ella nuevas oficinas de gobierno resquebrajaba la organización tradicional del territorio. En 1865, existían 11 provincias, 41 cantones y 334 parroquias; esta división territorial se mantuvo hasta el final del período de nuestro estudio. Si revisamos las leyes de régimen territorial vemos que aunque se crearon nuevos cantones y parroquias en otras provincias, en la provincia de Pichincha se mantiene un único cantón que corresponde a Quito y se mantiene el mismo número de parroquias. No resulta casual que persistiera esta división jurisdiccional puesto que el poder ejercido desde el concejo municipal de la capital era mayúsculo, además de tradicional; tal permanencia podría estar justificada, asimismo, en la centralización de la administración estatal en esta provincia.

En cuanto a las autoridades locales, los concejos municipales mantuvieron su poder en la localidad y se establecieron en las capitales de las provincias. Estos constaban de cuatro consejeros, un alguacil mayor y un procurador síndico. Los concejos estaban encargados de la formación de los censos, repartir el número de electores y nombrar a individuos “*de su seno*” que fueran responsables de las contribuciones que se le asignaran, además del cuidado del ornato, higiene y la construcción y mantenimiento de caminos. Era su función también organizar la policía y dotarla⁴³¹. Para cumplir estas funciones tenían rentas propias que se alimentaban de las multas y derechos de los ramos que controlaban y del arrendamiento de tierras. La capacidad de los miembros del concejo para controlar el territorio y la población se mantuvo, por ello, durante el segundo gobierno de Flores, se intentó coartar esas funciones mediante la Constitución de 1843. Por ella se eliminaban los concejos municipales y se establecían otros provinciales con miembros nombrados directamente por el ejecutivo. Estos concejos debían auxiliar al gobernador en todos sus asuntos. Por esta disposición, la gobernación se encargaba de los antiguos negocios de las municipalidades: la educación, la policía, las vías de comunicación, etc. En cada cabecera de cantón, el mismo consejo provincial

⁴³⁰ *Informe que presenta el Secretario Jeneral del Gobierno Provisorio a la Convención Nacional de 1861*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1861, p.5.

⁴³¹ Constitución de 1830 en: Federico Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito, Editorial Universitaria, 1975, p. 56.

debía nombrar alcaldes ordinarios⁴³². Esta nueva reglamentación fue muy mal recibida por los grupos de poder local; por ésta y otras medidas similares, esta constitución será llamada “la Carta de la Esclavitud”. El intento del gobierno por centralizar las funciones de administración fracasó y fue uno de los motivos por los que Flores fue derrocado. En 1845, en la cuarta constitución de la república, se reestablecen los concejos municipales a la antigua usanza. El funcionamiento de los concejos municipales se mantendrá hasta que por ley del 9 de noviembre de 1863, del gobierno de Gabriel García Moreno, se reformó el sistema municipal. Como veremos en el capítulo siguiente, desde finales de la década de 1850 y luego del fracaso de 1843, el gobierno proyectó una mejor forma de controlar y mejorar el funcionamiento de estas corporaciones a través de una gestión centralizada en la que el municipio fuera una pieza clave en la localidad. Con la ley de régimen municipal de 1863, se crearon municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales que tendrían atribuciones en lo concerniente a la policía, educación e instrucción. Para ello también se establecieron rentas especiales para sostener sus trabajos. Con esta disposición se intentaba contrarrestar el poder del concejo municipal cantonal tradicional y de alguna forma separar la funciones de gobierno y de justicia que los concejos municipales habían mantenido, al ser, sus dos alcaldes, jueces en primera y segunda instancia. Estos, a lo largo del siglo XIX, mantuvieron su capacidad de administrar justicia y fueron despojados, por la ley, del gobierno de las poblaciones. Cada uno de estos concejos debían estar formados por un número determinado de concejales según la cantidad de habitantes existentes en cada jurisdicción, pero no podía exceder los cinco. Los miembros de las municipalidades parroquiales debían ser elegidos de manera popular y debían estar en el cargo por un año. En cuanto a los concejos cantonales, estos debían estar compuestos por concejales elegidos popularmente. Estaban encargados de vigilar las acciones y ordenanzas de los concejos parroquiales y de las demás atribuciones tradicionales como la policía, el ornato, la salud pública, etc. En cada capital de provincia también debía establecerse una municipalidad provincial compuesta de nueve concejales. Una función muy importante de esta corporación era formar la terna para la elección del gobernador. Este sistema pretendía organizar mejor el gobierno local cediendo espacios de autonomía pero también obteniendo un mayor control puesto que todos estos concejos municipales tuvieron como autoridad mayor a la Corte Suprema de

⁴³² *Ibidem*, p. 90; AAN, Decreto del 5 de junio de 1843, *Leyes, Decretos y circulares del año de 1841*, documento mecanografiado.

justicia. Vemos que es una forma de controlar las localidades pero sin necesidad de que ciertas redes de poder local perdieran sus privilegios.

En la práctica, esta ley tuvo varias contradicciones puesto que por ejemplo, se establecieron muy pocos concejos parroquiales por la escasez de ciudadanos que pudieran entrar en este servicio⁴³³. En otros casos, se presentaron problemas sobre la competencia de los concejos provinciales y cantonales en la ejecución o reforma de leyes fiscales por lo que tuvieron conflictos con las gobernaciones. El poder “independiente” de las municipalidades también complicó el trabajo de la Corte Suprema puesto que se dirigieron un sinnúmero de consultas a esta instancia sobre la legalidad o ilegalidad de los acuerdos municipales⁴³⁴. Otro asunto donde tuvieron ingerencia los concejos cantonales fue en la organización de las elecciones en las que “desde la formación de los registros hasta el escrutinio de los sufragios ejercen una influencia señalada y manifiesta”⁴³⁵. Los concejos municipales serán una pieza clave en la construcción y el ejercicio del poder estatal a nivel local, aun en medio de notorias contradicciones, pues hicieron posible el control de la población y el territorio que la administración de gobierno no era capaz de llevar a cabo. Por ello fue necesario establecer controles y al mismo tiempo, pautar una planificación descentralizadora, en unos y otros la negociación de espacios y de poderes fue evidente.

Con respecto a la gestión de las rentas, el sistema departamental también siguió en funcionamiento, hasta 1845, con la creación de una contaduría general en la capital, encargada de revisar las cuentas de las contadurías departamentales. Estas contadurías debían tener un contador mayor, uno ordenador, dos oficiales y los escribientes necesarios para cada oficina. Se establecían además tesorerías departamentales, que vendrían a ser por su conformación el equivalente a las antiguas Cajas Reales. Las tesorerías eran las encargadas de la recolección de los impuestos y de su correcto manejo, como también debían nombrar a los colectores de las distintas rentas. Estos

⁴³³ Dice al respecto Manuel Bustamante: “Ambas corporaciones escollan en la escasez de ciudadanos competentes para formarlas y renovarlas anualmente, y de este mal adolecen el mayor número de las provincias, a presencia de los diversos cargos concejiles en que tienen que turnar, como los de alcaldes municipales, tenientes políticos y judiciales, y jurados del crimen y para juicios de imprenta. En las provincias menos populosas casi no hay descanso ni de un año; porque saliendo de un cargo, entran por necesidad en otro, no habiendo número suficiente para la alternabilidad...”. (*Informe del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigido a las cámaras legislativas del Ecuador en 1867*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1867, p. 4.)

⁴³⁴ *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida a las Cámaras Legislativas del Ecuador en 1865*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1865, p. 8.

⁴³⁵ *Ibidem*, p. 10.

colectores ganaban el 6% de lo que recaudasen⁴³⁶. A pesar de esta disposición, la precaria situación del Estado dificultaba la creación y dotación de las oficinas, por lo que las contadurías departamentales fueron eliminadas y se mantuvo una contaduría general en la capital, Quito, a la antigua usanza. En lugar de las contadurías se formaron Juntas de Hacienda presididas por las autoridades de gobierno y de administración económica⁴³⁷: en Quito y Cuenca, estaban conformadas por un juez letrado, el tesorero, un agente fiscal y el administrador de alcabalas y en Guayaquil por el administrador de aduanas. El sistema de contadurías generales y distritales se retomó para 1839 sin que se eliminasen las Juntas de Hacienda provinciales.

La prioridad del Estado era organizar la forma más eficaz y menos costosa de recaudar recursos y de distribuirlos, dando primacía, por supuesto, a los gastos militares. Para que este objetivo se llevara a cabo los tesoreros fueron designados como comisarios de guerra y estaban encargados de llevar las listas de revistas de los ejércitos o milicias afincados en su jurisdicción y de dotarlas.

El gráfico 5.1, al final de capítulo, nos deja ver la organización de la Hacienda para el período de 1830 a 1845. Existían tres tesorerías encargadas de la recaudación y distribución de las rentas, afincadas en las tres ciudades principales: Quito, Guayaquil y Cuenca. En los cantones y parroquias se establecieron colecturías. Este sistema dio autonomía a los departamentos puesto que, dentro de una misma jurisdicción, las tesorerías podían disponer de las rentas de las colecturías. Al estar estancadas las rentas de la sal y del tabaco, se instalaron tercenas para la recolección del producto y su expendio. La administración de la aduana de Guayaquil fue una de las más numerosas, en especial por su alto número de guardas y bogas.

En la Tabla 5.1, podemos ver el número de funcionarios de hacienda desde 1837 a 1871. Reafirmando lo que decíamos antes, comprobamos que los empleados encargados de la administración de las rentas, recolección y contabilidad, son funcionarios civiles más numerosos en todo el período con un promedio de 300 personas. Están incluidos en estas cantidades los empleados de la administración de correos, por estar presupuestados en este ministerio (sin tomar en cuenta a los postas de correo ya que su enrolamiento y pagos no eran fijos). La casa de moneda, creada por ley del 28 de mayo

⁴³⁶ Ley orgánica de hacienda pública del 28 de septiembre de 1830, *RAON*, Quito, Imprenta del Gobierno por J. Campuzano, 1840, p. 87.

⁴³⁷ Hasta 1835, los prefectos eran jefes de administración de hacienda en cada departamento y presidían estas Juntas. Con las transformaciones jurisdiccionales del año mencionado, los gobernadores y corregidores se encargaron de la administración de estos organismos junto con los otros miembros. Analizaremos su composición y transformaciones más adelante.

de 1836, incrementó el número de funcionarios de Hacienda ya que la oficina contaba, en promedio, con quince empleados. El aumento en 1839, se explica por este hecho, ya que en el año de 1837 todavía no estaban presupuestados los gastos de esta oficina.

Con la supresión de los juzgados de hacienda en 1837 y de las contadurías departamentales, el número de funcionarios de este ramo es de 284, el más reducido del período. Esta cifra es casi coincidente con la de los empleados de hacienda en 1790 (285) por lo que vemos que en estos primeros años de conformación del Estado se siguieron las pautas que no habían podido consolidarse en el período tardo colonial.

La tabla 5.2. nos dará una guía de la forma en la que estaban distribuidas las oficinas de hacienda en el territorio en el período de 1830-1845. Para la administración de las rentas de alcabalas, aguardientes y tabacos se establecieron desde 1830 oficinas de rentas específicas en los tres distritos, aunque en algunos años, la falta de recursos para su mantenimiento y los intereses de los grupos de productores y consumidores de estos insumos, hicieron que se prefiriera el remate o el sistema de patentes en lugar de la gestión directa. Este sería un grave problema que enfrentó la administración, pues no se pudo establecer una lógica homogénea de control de estas rentas en todo el territorio, lo que había ocurrido ya en el período grancolombiano. La existencia de distintos procesos económicos regionales simultáneos haría, que para el caso de estas rentas, se ensayasen continuamente varias formas para su administración. La homogeneidad de la legislación a este respecto no pudo ser conseguida: lo que era conveniente para los grupos productores de aguardiente o sal en la Costa, era rechazado en las provincias de la Sierra centro norte y viceversa. Las contradicciones llegaron a tal punto que en repetidas ocasiones se impusieron regulaciones de recaudación y producción diferentes para distintas localidades.

Estas administraciones se unificarán en una sola administración de rentas internas provinciales para el año de 1841 y dadas las dificultades para controlar sus rentas específicas así como para mantener sus gastos, tantos de sueldos como de escritorio, serán abolidas y reemplazadas por colecturías principales en cada provincia en 1843⁴³⁸. A pesar de ello, con la unificación de las anteriores administraciones, el número de empleados no se redujo sino que se mantuvo o incluso aumentó, aunque en poca proporción. Por ejemplo en el caso de Cuenca, las dos administraciones de rentas, tanto de aguardientes como la de alcabalas, contaron con siete funcionarios, mientras que con

⁴³⁸ Ley orgánica de hacienda del 13 de junio de 1843, en: AAN, *Leyes y Decretos de 1843*, documento mecanografiado.

el sistema de colecturías la cantidad ascendió a ocho. Es necesario mencionar que todas las colecturías y las demás administraciones de rentas estuvieron dotadas de resguardo militar, cuyo número está incluido en los datos de la Tabla 5.1. Una de las razones de las ligeras fluctuaciones, se debe al arreglo de los resguardos que en general va en aumento. Por ejemplo, desde 1841 se presupuestan miembros del resguardo para la tesorería de Guayaquil con alrededor de 20 personas conformándolo. Evidenciamos también que las zonas de mayor comercio (Guayaquil, Manabí y Loja) son las que mayor número de personal de resguardo presentan especialmente vigilando las administraciones de aduana y las colecturías. El aumento del número de servidores de los despachos de hacienda entre 1837 y 1839, de 284 a 323 tiene que ver con la reinstalación de las contadurías mayores en las tres cabeceras distritales, la instalación de la Casa de moneda en Quito, la creación de la Administración de rentas internas en Guayaquil, el crecimiento de la aduana de Montecristi en Manabí y con ello el arreglo de su resguardo y la ampliación de la administración de correos hacia otras provincias. Entre 1839 y 1841, el número de empleados es menor, sobre todo, por la eliminación de las administraciones de rentas y la creación de colecturías principales en provincias y cantones. De igual forma se explica por la disminución del número de agentes en la administración de hacienda de Guayaquil. Por un lado, el resguardo de la aduana se reduce en más de la mitad, de 49 se pasa a 18 miembros y, por otro, a la eliminación de la oficina de rentas internas sin la creación de colecturías. Esta realidad estaría causada por la terrible epidemia de fiebre amarilla que sufrió el puerto y que disminuyó sus funciones comerciales y también porque la administración directa de las rentas del tabaco y aguardiente en esta provincia no funcionaba (se prefirió entonces seguir con la lógica del remate o del pago de derechos de patentes). A pesar de esta baja, la cifra se sostiene por la creación de colecturías cantonales en la Costa y de las escribanías de hacienda en las provincias.

Entre los años de 1841 y 1843 vemos un incremento del número de funcionarios de hacienda ocasionado por el aumento en los resguardos de algunas colecturías y tesorerías y del reestablecimiento del número de personas en el resguardo de la aduana de Guayaquil. Con el fin de mejorar las funciones de contabilidad y recaudación creció el número de empleados de las contadurías mayores y se nombraron colectores subalternos en las provincias de Cuenca y Loja. Otra razón para el crecimiento de los cargos de hacienda fue la dotación de resguardos a los corregidores cantonales. No hemos incluido en la Tabla 5.2 (pero si en el cómputo general de la Tabla 5.1) a los

corregidores, ya que son autoridades de gobierno que tienen una asignación porcentual añadida por su función como recaudadores del tributo indígena.

La función de los corregidores será vital en la manutención del segundo ingreso más importante de las arcas ecuatorianas, el tributo indígena. Como vimos anteriormente, la concentración del poder en la figura del corregidor será una característica de la administración colonial y también de la republicana. La recaudación del tributo indígena fue la única renta que no tuvo su administración propia y estuvo a cargo del corregidor desde los primeros años de conformación del Estado. El corregidor seguirá siendo la autoridad bisagra entre las localidades y el gobierno central, además de ser pieza clave en la intermediación entre los poderes indígenas y los estatales. Como colectores ganaban un porcentaje de lo que entraba en concepto del tributo; en algunos cantones de gran presencia indígena, esas sumas resultaban significativas; por ejemplo, los corregidores de Otavalo y Chimborazo tenían un sueldo presupuestado de 1.200 y 1.100 pesos anuales en 1843, sueldo similar al de las gobernaciones provinciales. Como ya mencionamos para el período colonial, el sueldo porcentual a la renta fue solo una de las ventajas que el cargo ofrecía.

Sus facultades en el plano económico y su importante ubicación en el engranaje de poder colonial, desdibujaron las más las veces su rol de juez, e hicieron aflorar sus expectativas vinculadas a la economía. Esta circunstancia determinó que la principal función de los corregidores (...) se viera subordinada a sus actividades en el comercio, en los repartimientos, en el cobro de tributos, etc., resultando muchas veces juez y parte en los litigios principales⁴³⁹.

El corregidor agrupaba en su figura funciones de gobierno, hacienda y coerción ya que como colector tuvo jurisdicción coactiva para hacer cumplir el pago del impuesto. En cuanto a sus tareas de gobierno fue el encargado del control de la población tanto por motivos fiscales como militares. Desempeñaba, además, un papel sustantivo en la Junta de hacienda. En algunos cantones se permitió que los gobernadores fuesen corregidores. La organización de la administración presentó varias dificultades originadas en una causa principal: el mísero estado de las arcas fiscales, debido a que sus fondos se destinaban, esencialmente, a cubrir gastos militares. Para resumir, podemos enumerar cuatro problemas básicos identificados por las autoridades de la época: la sobrepoblación de las oficinas, la precariedad de fondos para la instalación de nuevos

⁴³⁹ Ítala de Mamán Rodríguez, *Los otros caminos de la tiranía: los corregidores en la Audiencia de Quito 1750-1790*, Quito, FLACSO, 1993, pp. 40,41.

organismos, la imposibilidad de pagar sueldos civiles en término o completos y, como consecuencia de éste, la múltiple ocupación de los empleados⁴⁴⁰.

La falta de fondos para cumplir la lista civil y de hacienda provocó que desde 1836 se dispusiera que “hasta que las rentas públicas se desahoguen” se pagara solo la mitad de los sueldos a todo empleado militar y civil. Los militares reformados cuya renta no fuera mayor a los 50 pesos, serían pagados íntegramente, al igual que toda la tropa⁴⁴¹. Como vemos, la medida iba encaminada a reducir los gastos de la administración en el área de la guerra, pero no se arriesgaba a que ocurrieran nuevamente “cuartelazos” y por tal mantenía a la tropa medianamente suplida. Esta situación, agravada por la falta de circulante en el Tesoro (lo que coadyuvó a que estos “medios sueldos” fueran satisfechos en documentos), endeudó al Estado y perjudicó a los empleados que eran pagados con estos bonos ya que, a pesar de que estos podían ser amortizados tanto para el pago de la alcabala de bienes raíces como para redención de intereses por capitales puestos a censo, en la práctica, se vieron obligados a ponerlos en circulación y negociarlos por valores inferiores a los nominales.

En la etapa del gobierno liberal “marcista”, entre 1845 y 1858, la administración de la Hacienda mantendrá ciertas continuidades. Los números presentados en el cuadro 5.1. no incluyen los individuos encargados de los resguardos⁴⁴² y de los correos. Sin embargo, creemos que las cifras debieron aumentar puesto que al cambiarse a la administración provincial de las rentas seguramente se incrementaron los miembros de cada tesorería nueva. Se pasó de tres tesorerías departamentales a cinco en 1846 y a ocho en 1853. Esto incluiría un aumento de por lo menos tres funcionarios en cada tesorería provincial.

Otra innovación fue la organización de una Comisión de cuentas rezagadas para poder llevar adelante una mejor contabilidad, de manera especial para regular la cantidad enorme de cuentas rezagadas o perdidas anteriores a 1845. El arreglo de las cuentas

⁴⁴⁰ Sobre este tema el mismo ministro de Estado, José Félix Valdivieso, expone la necesidad en la administración de “un hombre entero” por lo que considera necesario que las oficinas se “las establezca en términos que sus empleados puedan dedicarse exclusivamente a la vijilancia y fomento de las rentas, sin otras atenciones que las de llenar cumplidamente el precioso deber de sus encargos”. (*Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º Constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración*, Quito, Imprenta de Gobierno, 1831, pp.3-4.)

⁴⁴¹ Circular del 24 de octubre de 1836, *RAON*, p. 225.

⁴⁴² En 1846, se invirtió en el pago de resguardos de la aduana de Guayaquil 14.440 pesos, mientras que para Pichincha, Chimborazo e Imbabura se pactó la cantidad de 2.725 pesos. (*Exposición que dirige al congreso del Ecuador en 1846 el ministro de lo Interior y Relaciones Exteriores*, Quito, Imprenta de Joaquín Terán, 1846, p. 12.)

pasadas y que no habían podido ser cobradas fue un proyecto que llevaron adelante casi todos los gobiernos a partir de la revolución “marcista”.

Si bien en el período anterior, el cobro de algunos bienes estancados como el aguardiente estaba organizado por administración, la incapacidad de gestionar y sostener estas oficinas coadyuvó a que se eliminara este sistema y que se estableciera el de patentes o de arriendo, según la región. Tal era la situación que el ministro de Hacienda, en 1846, reconocía que todavía había deudas de cuando el aguardiente estaba organizado por administración⁴⁴³. En este año se adjudicó la capacidad de jurisdicción coactiva a los empleados encargados de la recolección de impuestos, esto facilitó y aumentó las rentas, aunque no sin contradicciones.

Desde 1854, se llevó a cabo el pago completo de los sueldos a los empleados a quienes se les descontaba la mitad en calidad de ahorro. El pago del sueldo a los funcionarios fue un tema transversal en el manejo de la Hacienda pública. En varias ocasiones los ministros se quejaron de su incapacidad de exigir atención y responsabilidad a los empleados porque no tenían una relación salarial o porque sus remuneraciones eran tan bajas que poco estimulaban al trabajo. Incluso se llegó a denunciar que en algunas tesorerías se pagaba a los funcionarios con papel sellado⁴⁴⁴. Esta falta de pago también hizo que no sea posible un reemplazo del personal por individuos de fuera de la localidad. Como lo reconoce el ministro de Hacienda, Manuel Bustamante, en 1867:

Sucede, no pocas veces, que el Gobierno necesita colocar en la Gobernación de una provincia personas extrañas a ciertas pasioncillas lugareñas, que de cuando en cuando agitan a algunas provincias; ¿pero, cómo exigir a ese o aquel ciudadano que se traslade a un lugar distinto del de su domicilio, cuando no puede suministrársele los medios de satisfacer sus necesidades? A una escasa remuneración se debe el que algunos funcionarios públicos hayan abatido su dignidad; el que varios sean objeto de menosprecio en los pueblos de su mando y el que muchos ciudadanos repugnen el servicio⁴⁴⁵.

Con la eliminación del tributo indígena en 1857, las tesorerías del interior debieron reacomodar su situación ante la pérdida de lo que era su entrada principal; se vieron obligadas a disminuir sus gastos y, paralelamente, su número de funcionarios.

Con la crisis de legitimidad ocurrida en el territorio en 1859, la administración de la Hacienda sufrió un remezón importante que dejó ver los procesos regionalistas y la

⁴⁴³ *Ibidem*, p.10.

⁴⁴⁴ *El Nacional*, No. 19, 21 de julio de 1846, Quito, Año 1.

⁴⁴⁵ *Informe del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigido a las cámaras legislativas del Ecuador en 1867*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1867, p.39.

fuerza de la administración local. Recordemos que por esta crisis se declararon cuatro gobiernos autónomos, cada uno de ellos estableció una organización administrativa que fuera capaz de seguir recolectando los fondos y que además los distribuyera en gastos de guerra. En lo que respecta al gobierno provisorio, radicado en Quito, a cargo del triunvirato liderado por García Moreno, se mantuvo la organización basada en la constitución aunque también se experimentó un fenómeno interesante por el que varios cantones y parroquias, que se fueron adhiriendo a la causa, reemplazaron funcionarios o ratificaron e incluso llegaron a derogar divisiones territoriales⁴⁴⁶ y otras leyes que no les convenían⁴⁴⁷.

Una vez que la gestión de García Moreno, en pacto con los líderes de las provincias del interior, llevó a la reunificación del territorio se reorganizaron las administraciones de Hacienda y como vemos en el gráfico 5.3, se simplificaron notablemente. Se estableció un sistema de once tesorerías y algunas colecturías menores; dos administraciones de aduanas: la más importante en Guayaquil y la de Manabí. La intención clara del gobierno de García Moreno fue centralizar el manejo de las cuentas, aunque las tesorerías mantuvieran su relativa autonomía, y simplificar las operaciones de las oficinas subalternas. Para ello se creó el Tribunal de cuentas con la misión de juzgar las cuentas pendientes que las contadurías no habían podido fenecer en años anteriores. Para cumplir este objetivo se encargó directamente al Ministerio de Hacienda el manejo y fiscalización del Tribunal. También se mandó que el Ministerio fuera la entidad que emitiera el papel sellado y las cartas de pago⁴⁴⁸. Los alcances de las operaciones del Tribunal de cuentas fueron significativos: este sentenció en los años de 1863 y 1864, 110 cuentas, dando como resultado 79.903 pesos⁴⁴⁹.

De igual forma ocurrió con la gestión del crédito nacional que también pasó a ser manejado directamente por el Ministerio. Uno de los efectos de la relación entre la administración bancaria y la de las rentas del Estado se tradujo en la supresión de la Casa de moneda.

⁴⁴⁶ Dentro del acta de adhesión de la parroquia de Patate, los vecinos legitiman las autoridades del cantón Ambato pero desconocen totalmente la creación del cantón de Pillaro. (*El Nacional*, No. 4, lunes 30 de mayo de 1859.)

⁴⁴⁷ Acta de la parroquia de Salinas en: *El Nacional*, No. 3, martes 24 de mayo de 1859, Quito; Acta del cantón de Guano y Acta del cantón de Huaca en: *El Nacional*, No. 4, lunes 30 de mayo, de 1859, Quito; entre otras.

⁴⁴⁸ *Informe que presenta el encargado del Ministerio de Hacienda a las Cámaras Legislativas de 1863*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1863, p.5.

⁴⁴⁹ *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida a las Cámaras Legislativas del Ecuador en 1865*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1865, p. 14.

La gestión del gobierno de Gabriel García Moreno no implicó una ampliación del sistema de recolección y redistribución de las rentas. El ascenso de las rentas, presentadas en el capítulo anterior, respondió a un mayor control en las administraciones de aduanas y a la centralización del control y fenecimiento de las cuentas atrasadas y del crédito público.

Nos queda mencionar la organización de la administración de gobierno, ya comentada cuando hablamos de las jurisdicciones. El número en promedio de los funcionarios de gobierno e interior es de 79 (Tabla 5.1) sin tomar en cuenta a diputados y senadores ya que no gozaban de sueldo sino solamente de viáticos y dietas. Se puede observar un aumento importante desde 1863 que corresponde a la instauración de las gobernaciones de las nuevas provincias y de tenencias parroquiales. Sus fluctuaciones corresponden a la inclusión o exclusión en el presupuesto de organismos de educación como la Imprenta, las oficinas para la impresión del *Registro auténtico nacional* y la *Gaceta del gobierno*, el establecimiento de la dirección de estudios y otros centros afines, además del pago de distintos instructores y maestros. En general se mantuvo la organización del Ministerio del Interior, con alrededor de 10 funcionarios, y las gobernaciones en las provincias.

El mayor número de servidores del Estado y por tanto en el que se gastó más para su mantenimiento fueron los militares, con un promedio de 2.100 individuos en el período de 1837-1843 (Tabla No. 5.1) que corresponde al 83.3% del total. A pesar de ello, su número es pequeño en comparación con otros Estados en la época. La cifra que se maneja en los presupuestos no contempla la organización de milicias sino solamente sus planas mayores. En realidad, la cantidad de individuos movilizados en armas debió haber sido mucho mayor, ya que todo ecuatoriano, entre los 18 y 40 años, estaba obligado a servir en el ejército con excepción de los indígenas, los artesanos y los empleados de hacienda. El aumento significativo del número de militares en 1871 se debe a la inclusión en la suma de las fuerzas de guardias nacionales.

El nuevo Estado se fue conformando en sus ramos de administración, dando prioridad a las formas de obtener recursos para sobrellevar, en su mayoría, gastos bélicos a través del mantenimiento y mejoramiento del antiguo sistema colonial con una aparente renovación de los funcionarios y un paulatino crecimiento de las oficinas y de sus miembros y con ellos de sus gastos. El número de funcionarios de hacienda es el más nutrido de los ramos civiles y su aumento paulatino se debe a la creación de nuevas oficinas y al crecimiento de los resguardos. El corregidor, como recaudador del tributo

indígena, seguirá siendo importante en esta época ya que reunirá en su figura varias funciones de gobierno, hacienda, justicia y coerción. Los principales problemas que enfrentó el nuevo Estado en la organización de su administración, están el precario estado de las rentas del Erario. Esta situación dificultó tanto la creación y sostenimiento de nuevas oficinas como el pago de los sueldos de los empleados. El incumplimiento del pago de sueldo provocó la múltiple ocupación de los empleados e incrementó la deuda interna pública, al ser estos sueldos satisfechos, muchas veces, en documentos de crédito. En la administración del Gabriel García Moreno, se inició un proceso de centralización del manejo de la Hacienda que produjo una mayor rentabilidad de los ingresos y los gastos sin necesidad de proponer un aumento o una complejización del sistema anterior.

5.2. Las Juntas de Hacienda dentro de la administración pública. Construcción estatal desde la localidad

Cuando analizamos las formas de organización de la Hacienda pública en los primeros momentos de conformación del Estado descubrimos, de manera inmediata, la relación que existe entre la necesidad de los gobiernos de mantener o establecer estructuras fiscales para optimizar la recaudación de impuestos y la urgencia de canalizar esos ingresos para solventar los gastos más cruciales. Uno de los más importantes: el sustento de las fuerzas de guerra para el control de la sociedad.

La historiografía, sobre todo europea⁴⁵⁰, ha pensado esa relación a través del uso del concepto *fiscal-military State* para entender cómo la transformación de las formas de hacer la guerra determinó la necesidad de los Estados para establecer y proponer nuevas y más complejas maneras de acceder a los recursos, incluida entre ellas las estructuras que hicieron posible el endeudamiento. Aunque el concepto resulta útil para caracterizar estas relaciones en el caso europeo, para el análisis de la constitución del Estado ecuatoriano parecería limitado por dos razones principales: la dificultad del Estado del Ecuador para establecer nuevas formas fiscales –incapacidad debida a una constante

⁴⁵⁰ Ejemplos básicos de esta bibliografía son: John Brewer, *The Sinews of Power: war, money and the English State: 1688-1783*, London, Routledge, 1994; James Collins, “State building in Early-modern Europe: The Case of France”, en: *Modern Asian Studies*, Vol. 31, No. 3, Special Issue: The Eurasian Context of the Early Modern History of Mainland South East Asia. 1400-1800, United Kingdom, July 1997, pp. 603-633; Patrick O’Brien, Philp Hunt, “The Rise of a Fiscal State in England, 1485- 1815”, en: *Historical Research*, Vol. 66, No. 160, 1993, pp. 129-176; Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990*, Oxford, Basil Blackwell, 1990; Christopher Storrs (ed.), *The fiscal-military State in Eighteenth-Century Europe*, Surrey, Ashgate, 2009.

escasez de recursos y la consiguiente insuficiencia de ingresos—; y la inestabilidad en el despliegue de formas estatales, políticas y económicas, causada por la conflictividad interna surgida por la pugna de intereses interregionales y con ello la débil legitimidad social del proyecto.

Por estas razones es fácil ver dentro de la estructura que fue tomando la Hacienda pública ecuatoriana la permanencia de una serie de organismos de herencia colonial a lo largo del siglo XIX. Este es el caso de las juntas de hacienda en el Ecuador del siglo XIX.

Queremos, por tanto, indagar en la lógica del funcionamiento de estos órganos de la estructura de Hacienda con la hipótesis de que fueron estructuras intermedias situadas por su gestión entre el Estado y la sociedad local. Para ello repasaremos su conformación y sus transformaciones a través del siglo XIX. La atención que pondremos en estas instancias permite poner en discusión la idea de que el Estado, y por tanto sus funcionarios, debían estar “separados” de la sociedad o que debían responder, no a intereses locales, sino a intereses del Estado. Al internarnos en el funcionamiento de estos organismos, las negociaciones por el poder, sobre las que se construyeron las relaciones estatales en el Ecuador del siglo XIX, se hacen palpables.

5.2.1. Las juntas de hacienda: origen y organización

La junta de hacienda fue un organismo corporativo que tuvo su origen en la Real Hacienda española. En las Indias occidentales fueron constituidas al seguir el ejemplo de las sesiones semanales que tenía el Consejo de Indias para tratar los asuntos relativos a la administración de Hacienda. De esta manera, los virreyes convocaron a juntas o acuerdos de Hacienda para tratar los temas económicos de los territorios a su mando. Lo mismo ocurrió en las Audiencias.

Según Ismael Sánchez Bella, las Juntas de Hacienda se iniciaron en 1510, cuando Diego Colón las convocó en La Española para tratar el manejo de los recursos y las rentas⁴⁵¹. En 1680, la Recopilación de Leyes de Indias estableció la existencia formal de esta institución y reglamentó su funcionamiento en los virreinos de Lima y de Nueva España. Una de las principales características de este organismo fue su condición de no permanencia, pues solo se debía reunir ocasionalmente para la aprobación de gastos

⁴⁵¹ Ismael Sánchez Bella, *La organización financiera de las Indias (siglo XII)*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1968, p. 202.

extraordinarios. Aunque esta era una de sus funciones principales también fue convocada para tratar problemas generales de la administración fiscal. Debía estar compuesta por el gobernador, los oficiales reales, el oidor decano y el fiscal de las Audiencias⁴⁵². Según Alfredo Pareja Diezcanezo, a partir del siglo XVII, se agregó la presencia de un juez o un auditor⁴⁵³. La composición de estas juntas varió de acuerdo a la incumbencia de la reunión: en algunas ocasiones no asistían todos los miembros y en otras se sumaban a estas reuniones oficiales de rentas o de las Cajas reales.

Con las reformas borbónicas las atribuciones de las antiguas juntas de Hacienda se vieron modificadas por la instauración del régimen de intendencias que brindaba al intendente funciones de gobierno en temas de Hacienda, justicia y guerra. Con esta nueva organización se buscaba disminuir el poder de los corregidores y fiscales y aglutinar el control en una sola mano y a través de un solo organismo. Así, las intendencias trataron de acaparar las funciones de las juntas de Hacienda, de la Real Audiencia y del tribunal de cuentas con la formación de Juntas superiores de Real Hacienda. Como ya es sabido, el sistema de intendencias no tuvo igual éxito en todos los virreinos.

En el caso del virreinato de Nueva Granada, la organización de las intendencias no pudo realizarse de manera completa por la resistencia de los poderes locales. Los miembros de la Audiencia de Quito, incorporada a este virreinato en 1739, fueron parte de esa resistencia. En especial ante a la creación de la junta superior de Real Hacienda en Santa Fe de Bogotá, en 1797, que causó gran rechazo pues limitó el poder de decisión de la junta de Real Hacienda de Quito⁴⁵⁴ -que entre otras facultades, tenía el poder de elegir las autoridades de recaudación-. A partir de allí, se delegó a esta junta solo el gobierno de los asuntos de Hacienda de Quito pero no los de Cuenca y Guayaquil, que quedaron bajo la gestión directa de las capitales virreinales; desestructurando, así, el manejo económico del territorio de la Audiencia⁴⁵⁵. Aunque estas medidas buscaron centralizar el poder Real, no fue posible controlar aspectos fundamentales como la administración de las rentas de los nuevos estancos que siguieron bajo el dominio de las autoridades locales representadas por la junta de Real hacienda de Quito.

⁴⁵² Clarence Harring H., *The Spanish Empire in America*, London, Harbinger, 1963, p.281.

⁴⁵³ Alfredo Pareja Diezcanezo, *Las instituciones y la administración de la Real Audiencia de Quito*, Quito, Editorial Universitaria, 1975, p. 222.

⁴⁵⁴ Conformada por el regente, el fiscal de la Audiencia, el Contador mayor y el tesorero oficial Real.

⁴⁵⁵ Rosemarie Terán, *Los proyectos del Imperio borbónico en la Real Audiencia*, Quito, TEHIS, Abya-Yala, 1988, pp. 92-93.

Con la crisis del Imperio español y las transformaciones administrativas impulsadas por la Constitución de 1812 se reforzó la actuación de estos organismos en América puesto que con la intención de disminuir los costos de las tesorerías y reducir o eliminar muchos sueldos, se estimuló la actuación tanto de los ayuntamientos como de las juntas provinciales en temas de la administración de rentas y la distribución de gastos⁴⁵⁶.

Una vez que los territorios de la Audiencia pasaron a formar parte de la gran Colombia bolivariana, uno de los principales problemas que enfrentó la nueva república fue la dificultad de controlar los temas fiscales de manera centralizada. Las grandes distancias entre el centro administrativo (Santa Fe de Bogotá) y las periferias, los problemas internos y disputas de poder en cada departamento y distrito, y el exceso de gastos de guerra por el sustento de las campañas de liberación del Perú hicieron que la creación de nuevas instancias de control fiscal fuera una labor casi imposible. Por ello, las juntas de Hacienda, como espacios para la solución de problemas económicos, se mantuvieron con pocas variaciones. En 1819 se organizó la junta suprema de Hacienda presidida por el superintendente general para el manejo de gastos extraordinarios generales⁴⁵⁷. Lo propio se hizo a nivel local por lo que en la ley de organización de la Hacienda en 1824, se ratificaron las juntas de Hacienda, esta vez integradas por el intendente, el contador y tesorero departamentales con la misma función de aprobar gastos extraordinarios que por urgencia no podían ser aprobados por el Ejecutivo⁴⁵⁸. Dentro de las medidas para delegar el poder a cada departamento en los temas fiscales se cuenta a la formación de juntas de diezmos para llevar a cabo los remates del ramo y controlar su correcto manejo. Estas juntas debían estar formadas por un juez de la alta corte de justicia, del fiscal de Hacienda, de dos jueces hacedores (uno del prelado y cabildo y otro de los ministros de Hacienda), el contador o tesorero y el contador general de diezmos.

Con la disolución de la gran Colombia y la formación del Estado del Ecuador, se instaló una contaduría general en la capital, Quito, encargada de revisar las cuentas de las contadurías departamentales. Como vimos anteriormente, se mantuvieron las tesorerías departamentales que eran las encargadas de la recolección de los impuestos y de su manejo. Aunque esta era la legislación, la precaria situación del Erario dificultó la creación y dotación de las oficinas por lo que, tempranamente, las contadurías

⁴⁵⁶ Mario Rodríguez, *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1984.

⁴⁵⁷ Luis Horacio Domínguez (comp.), *De Boyacá a Cúcuta. Memoria administrativa. 1819-1821*, Bogotá, Biblioteca de la Presidencia de la República de Bogotá, 1990, pp. 57, 58.

⁴⁵⁸ Luis Fernando López Garavito, *Historia de la Hacienda y el tesoro en Colombia. 1821-1900*, Bogotá, Banco de la República, 1992, p. 31.

departamentales –encargadas del control de los gastos y de la elección de los colectores– fueron eliminadas y en su lugar se volvió a la formación de juntas de Hacienda presididas por autoridades de gobierno⁴⁵⁹ e integradas por miembros de la administración económica: en Quito y Cuenca, por un juez letrado, el tesorero, un agente fiscal y el administrador de alcabalas y en Guayaquil por los mismos miembros excepto que en lugar del administrador de alcabalas se incluía al administrador de aduana. Veremos que no solo se mantuvo la figura de la junta de Hacienda sino que se ampliaron sus funciones. Así, las juntas debían averiguar si las leyes de Hacienda eran cumplidas en cada localidad, examinar los adelantos o repliegues de cada uno de los ramos de Hacienda, indagar sus causas y proponer medidas para sobrellevarlos y, por supuesto, aprobar los gastos extraordinarios⁴⁶⁰.

Al revisar varias actas de las sesiones de las juntas de Hacienda, se pueden observar varios casos en los que éstas sirvieron para reformar las leyes de organización de la Hacienda al crear o suprimir administraciones de rentas y otras oficinas; así como también, tuvieron la capacidad de aumentar o disminuir el número de empleados. Por ejemplo, la junta de Hacienda de la provincia de Azuay decidió en una sesión suprimir la colecturía de rentas del cantón Taura y juntarla con la de Yaguachi⁴⁶¹. En otras ocasiones fueron las encargadas de validar documentos de deuda para ser redimidos por las tesorerías. También clasificaron a los trapicheros y tercenistas en arreglo de los derechos de patentes. Existieron circunstancias en las que la Junta fue la encargada de establecer la forma de distribuir los préstamos forzosos entre los miembros de la localidad.

Entre las tareas más recurrentes de esta instancia estuvo la aprobación de contratistas para vestir y alimentar a las tropas acantonadas en las provincias donde se reunía la Junta. Las actas que tratan estos temas son muy útiles para conocer la composición tanto de los uniformes como de las raciones diarias de los soldados en particular y del abastecimiento al ejército en general. La dinámica era la siguiente: el contratista se reunía en la sesión con los miembros de la junta y exponía su propuesta para compra de lienzo, velas, madera para los techos de los cuarteles, botones, etc.; establecía un monto y la Junta lo aprobaba o desaprobaba. Casi siempre se autorizaban estos gastos

⁴⁵⁹ Hasta 1835, los prefectos era los jefes de la administración de hacienda en cada departamento y presidían las juntas. A partir de este año, se elimina el divide el territorio en provincias por lo que los corregidores y gobernadores presidirán estas instancias.

⁴⁶⁰ Decreto de 1 de diciembre de 1832, *RAON*, Quito, Imprenta de Gobierno por J. Campuzano.

⁴⁶¹ *El Nacional*, No. 429, miércoles 5 de mayo de 1875, Año V, Quito.

aunque bajo ciertas condiciones; una de las más comunes era que se rebajaran los precios⁴⁶².

Una de las principales funciones encomendadas a las juntas de Hacienda fue la aprobación o suspensión de los empleados de Hacienda. Dentro de este tema será fundamental el papel que tuvieron en la aceptación de las fianzas que los empleados de Hacienda debían presentar para poder hacerse del cargo. Esta cuestión será analizada, de manera específica, más adelante.

Con la nueva organización territorial de 1835 por la que se establecían cuatro nuevas provincias conformadas por cantones y parroquias, controladas por los gobernadores, corregidores, tenientes pedáneos o parroquiales respectivamente, se mandó convocar juntas de Hacienda en las capitales de las nuevas provincias con “arreglo al sistema antiguo”⁴⁶³. Las juntas de Quito, Guayaquil y Cuenca mantuvieron su formación original mientras que en las de las nuevas provincias –Imbabura, Chimborazo, Loja y Manabí- se incluyó al corregidor del cantón, el juez letrado de Hacienda, el administrador de rentas y el alcalde primero municipal. Un escribano debía asistir a la junta y redactar un acta donde constaran los acuerdos a los que se llegaban. Las actas se enviaban a la gobernación de cada provincia y, en caso de ser necesario, se mandaban al ministerio de Hacienda (existente desde 1833) para la aprobación del ejecutivo.

Con la permanencia y fortalecimiento de las juntas de Hacienda podemos ver el nivel de descentralización en la organización de la administración de la fiscalidad estatal. La falta de fondos para crear y sostener oficinas y pagar sueldos de nuevos funcionarios llevó a que se delegaran funciones a estas corporaciones que fueron la reunión de varios funcionarios políticos y de Hacienda que gestionaron el proceder cotidiano de las necesidades del Estado a nivel local. El conocimiento que poseían estos funcionarios de la localidad fue muy importante porque en el caso ecuatoriano, en el que se vivió un

⁴⁶² A continuación presentamos un ejemplo de una propuesta para la ración de tropa a la Junta de Hacienda: “... invitó a los vecinos de ella para que abriesen posturas o proposiciones con ese objeto y que solo se presentó la que acompaña original del ciudadano Mariano Riofrío reducida a los puntos siguientes. Primero, que el gobierno ha de abonarle real y medio por cada ración (compuesta). Segundo: que la ración se ha de componer de libre y media de carne, 4 onzas de arroz, media libra de pan, una onza de sal por cada plaza y 12 reales de aliños y 2 reales de leña para cada 6 hombres. La junta de hacienda después de una detenida consideración convenida de la necesidad de asegurar la subsistencia de la tropa que se acantone en Loja, observó que el precio de real y medio que por cada ración exige el ciudadano Riofrío es excesivo y que media libra de pan es muy poco alimento para el soldado. Notó también que en la propuesta hay varios de mucha importancia; pues nada se dice del alumbrado para guardias y cuarteles ni de las hospitalidades... materias que no puedes omitirse...”. Al final se aprobó la contrata con la condición de que la ración no cueste más que 1 real y cuarto. (ANHQ, Organismos gubernamentales, Ministerio de Hacienda, Gobernación de Azuay, Caja 13, 1830-1834, 14 de marzo de 1833.)

⁴⁶³ Decreto de 18 de septiembre de 1835, *RAON...*, Op. Cit., p. 78.

proceso de formación estatal en un contexto de relaciones y negociaciones interregionales, la legislación fue heterogénea y muchas veces fue moldeada en estas instancias inferiores para su mejor provecho. Una muestra de esta realidad la da Enrique Ayala Mora al afirmar que los presupuestos en conjunto de las juntas de Hacienda eran más altos que los presentados por el gobierno⁴⁶⁴. Este planteamiento tiene sentido porque dentro de los cuadros de gastos del siglo XIX existió un gran flujo de erogaciones extraordinarias que no fueron previstas y que la mayoría de las veces engordaron el ramo de deuda.

Al contrario de lo que ocurrió en el caso del Estado de Nueva Granada, las juntas de Hacienda en el Ecuador se mantuvieron durante todo el siglo XIX⁴⁶⁵. Pareciera que una organización centralizada no fue posible ni necesaria en la administración de la Hacienda ecuatoriana a nivel local ya que el mantener la lógica de las juntas de Hacienda habría sido una forma de extender la legitimidad y la continuidad del poder regional para poder llevar adelante las operaciones y negociaciones para la formación del campo estatal⁴⁶⁶.

La formación y funcionamiento de las juntas de Hacienda variará poco. Los cambios tuvieron que ver con la inclusión de fiscales y otros funcionarios dentro de la sesión. En otras ocasiones se les dio nuevas responsabilidades. Es el caso del decreto de 1843 que disponía que las juntas se ocuparan de los remates de cualquier ramo de Hacienda cuando fuera necesario eliminar la administración y rematar en un particular. Además debían celebrar las contratas para suministrar víveres y hospitalidades a las tropas y encargarse de escoger a los encargados de refaccionar y construir buques, reponer arsenales y parques, así como también contratar lo necesario para mantener los edificios públicos⁴⁶⁷.

Mientras la administración política y judicial se hacía más compleja, las juntas de Hacienda fueron reduciendo sus miembros; por ejemplo, en 1849 se mandó a que en

⁴⁶⁴ Enrique Ayala Mora, *Ecuador del siglo XIX. Estado nacional, ejército, iglesia y municipio*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2011, p. 43.

⁴⁶⁵ Según el estudio de Pilar López Bejarano, las reformas emprendidas en la organización de la Hacienda en 1851 habrían eliminado las juntas de Hacienda en Nueva Granada. Estas reformas respondían a un plan de centralización en el que se dio prioridad a la organización y la gestión de las administraciones generales de rentas, de los gobernadores y de los colectores especiales. (Pilar López Bejarano, "Organization and Uncertainty: the administrative dynamics of the Secretariat of Hacienda of New Granada. 1806-1851", en: Juan Carlos Garavaglia, Juan Pro Ruiz, *Latin American Bureaucracy and the State Building Process (1780-1860)*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2013.)

⁴⁶⁶ *Ibidem*.

⁴⁶⁷ AAN, Ley orgánica de Hacienda del 13 de junio de 1843, *Leyes y decretos de 1841*, documento mecanografiado.

cada provincia en la que hubiese cortes superiores de justicia las juntas se conformaran por un ministro fiscal, un contador mayor y un tesorero, mientras que en las demás provincias debían concurrir además de dichos funcionarios el gobernador, los jefes de las oficinas de Hacienda y el juez letrado⁴⁶⁸. Esta composición variará en la legislación pero será ajustada a la realidad de cada provincia. Por ejemplo, en el caso revisado a través de las actas de las juntas de Hacienda de la provincia de Esmeraldas se puede ver que está compuesta por el gobernador de la provincia, el colector de rentas y el alcalde segundo municipal ya que no existe un juez letrado de Hacienda. Al ser Esmeraldas una provincia con poca población y de reciente establecimiento las estructuras estatales son todavía exiguas y la Junta se reúne con los principales miembros de esa administración: el gobernador, el colector y el alcalde. Como veremos en el capítulo siguiente, en el Ecuador, la administración de justicia en primera y segunda instancia estuvo a cargo de los alcaldes municipales a lo largo de todo el siglo XIX, quienes compartieron funciones con otros jueces, por lo que en este caso este funcionario ejerció la representación judicial en la Junta.

Aunque las juntas de Hacienda eran observadas por el gobernador y sus actas y resoluciones necesitaban del visto bueno del Ejecutivo, la cercanía de los funcionarios que la conformaban (colectores, alcaldes, fiscales) y demás agentes que debían ser aprobados por ella, seguramente creó a nivel local lazos de intereses y solidaridades con los que se enfrentará y negociará el Estado. Así por ejemplo, recién en 1875 se mandó una circular que prohibía que los empleados de Hacienda o los individuos que componían las juntas de Hacienda prestaran fianza a quienes hacían contratos con el gobierno o a quienes entraban en manejo de fondos nacionales ya que eran ellos mismos quienes juzgaban si una fianza era válida y con quien se debía contratar⁴⁶⁹. Esta circular nos permite ver que esta práctica estaba presente y que habría sido muy fácil favorecer a los postores más *convenientes*, tanto en las contrataciones de suministros y en el pago efectivo de los mismos, como en el nombramiento de colectores de rentas.

Estas instancias también posibilitaron un campo de poder abierto tanto a la negociación como al conflicto entre sus miembros⁴⁷⁰. Es el caso del litigio que enfrentó al prefecto de Azuay (equivaldría al posterior gobernador) Miguel Malo y el tesorero de la misma

⁴⁶⁸ AAN, Ley orgánica de Hacienda del 10 de marzo de 1849, *Leyes y decretos de 1848*, documento mecanografiado.

⁴⁶⁹ *El Nacional*, No. 426, Sábado 24 de abril de 1875, Quito, Año V.

⁴⁷⁰ Bruno Aidar, *Governar a Real Fazenda: composição e dinâmica da Junta da Fazenda de Sao Paulo, 1765-1808*, en la página web <http://bit.ly/14Ecm4p>, accedida el 2013-08-28.

provincia en 1833. El prefecto expuso su desaprobación a la fianza del cargo del tesorero Francisco Eugenio Tamaríz por no parecerle válida y también se quejó del mal manejo que este funcionario había hecho de su cargo. Malo expuso que el tesorero le había “pintado con los colores de un enemigo personal suyo, y a mis operaciones públicas les da un carácter y origen que no tienen, juzgándolas enconos parciales, no siendo más que el resultado del cumplimiento de mi deber”. A tal punto llega la queja del prefecto Malo que pidió que las cuentas de la provincia no sean revisadas por ese tesorero⁴⁷¹. En este caso no solo podemos ver la conflictividad de la administración de Hacienda si no también el origen de los funcionarios de Hacienda y sus relaciones con el poder. Francisco Eugenio Tamaríz, estuvo a cargo de la tesorería del Azuay por gratificación de Bolívar luego de ser parte de sus ejércitos y llegó a ser gobernador del Azuay en 1843 y administrador de aduanas en 1863. Por otro lado, Miguel Malo, era un tradicional terrateniente de la zona de Chuquipata en Cañar.

Con estas primeras ideas de la organización general de las juntas de Hacienda como organismos intermedios entre el gobierno y la sociedad ecuatoriana pasaremos a analizar las dinámicas con las que funcionaron. Pero antes, es necesario decir que para entender la permanencia de estos organismos dentro del sistema de Hacienda ecuatoriano debemos recordar el alto nivel de conflictividad existente en la época. En el siglo XIX republicano, en el territorio ecuatoriano se experimentaron varios alzamientos de tropas, declaratorias de jefaturas supremas y conflictos internacionales. Incluso varias veces el Estado estuvo a punto de desaparecer por el desmembramiento de las facciones regionales. En este contexto la capacidad centralizadora o innovación de las estructuras administrativas del Estado era tan endeble como su existencia misma. Por esta razón, dentro del largo proceso de construcción estatal fue necesario servirse de las lógicas tradicionales para implantar el nuevo sistema.

5.2.2. Las juntas de Hacienda como entidad de aprobación de fianzas para los empleos de Hacienda

Desde las primeras comunicaciones sobre la organización de los temas de Hacienda de la gran Colombia se puede evidenciar en los ministros y otras autoridades una gran preocupación por dejar en buenas manos la recolección de los tributos. Con una cantidad enorme de gastos militares pendientes y un ambiente de inestabilidad para

⁴⁷¹ ANHQ, Organismos gubernamentales, Ministerio de Hacienda, Gobernación de Azuay, Caja 13, 1830-1834, 22 de enero de 1833.

ejercer el control de las oficinas de recolección se tomaron varias medidas para prevenir el mal manejo de las entradas. Las principales preocupaciones eran la malversación de fondos y también el cumplimiento de la jornada completa de trabajo. A quienes incurrieran en estas faltas se los multaba o removía de los puestos e incluso se castigó, hasta 1822, con pena de muerte a los funcionarios involucrados en esos crímenes. Una de las medidas tomadas a partir de 1819 fue la imposición de fianzas hipotecarias para quienes aspiraban a ocupar un cargo en la Hacienda pública. En la legislación hacendística del Estado del Ecuador se mantuvo esta costumbre y se delegó la aprobación de los fiadores o “garantes” a las juntas de Hacienda de cada provincia.

En varios documentos se puede apreciar la insistencia que pusieron las autoridades para que se prohibiera estrictamente que empleados entrasen en posesión de sus destinos sin las respectivas fianzas⁴⁷². Incluso se comentaba que la práctica de mostrar la capacidad económica y social de los aspirantes al manejo de lo estatal tenía raíces en la formación de los ayuntamientos ya que para ser elector se necesitaba comprobar la solvencia de cada sujeto.

En 1837, las fianzas se establecieron de la siguiente forma: el tesorero de la Casa de moneda, los tesoreros y administradores de aduana, los administradores principales de correos y los de rentas internas debían garantizar 2.000 pesos. El mismo valor debían garantizar los guardalmacenes de aduana y los otros oficiales de este ramo. Los interventores de todas esas oficinas 1.000 pesos, los demás empleados de la Casa de moneda que manejaban valores, los colectores de contribución indígena y los colectores de las demás rentas debían dar una fianza impuesta por la misma junta de Hacienda de acuerdo al caudal y a la duración del manejo del cargo. Sin duda, lo mencionado en párrafos anteriores sobre la relación entre los participantes de la junta de Hacienda y los colectores es muy estrecha al punto que es entre los mismos miembros de ella que se debieron imponer y validar las fianzas. Por ejemplo, en muchas provincias los gobernadores eran también recolectores de tributos por lo que esta multifunción de los agentes *facilitaría* el establecimiento de estas garantías. Estos valores variarán con respecto a los movimientos económicos; por ejemplo en 1843, los funcionarios de aduanas debían pagar fianzas de 4.000 pesos. Por la ley orgánica de 1848, las fianzas se establecieron por el cuádruplo de la renta daba en un año. Así cada uno de los empleos tenía una fianza específica y relativa al monto de su recaudación.

⁴⁷² Circular de 10 de abril de 1833, *RAON*, Op. Cit., p. 379.

Las fianzas debían darse en personas legas y ningún fiador podría responder por más de 1.000 pesos⁴⁷³. Los empleados debían remitir o presentar, a principio de cada año un certificado de la supervivencia de sus fiadores y de que estos se hallaban solventes⁴⁷⁴. De esta manera el Estado se aseguraba que cualquier pérdida o mal manejo de parte de un funcionario de Hacienda recayera en la misma sociedad local que proponía y aceptaba a ese empleado. Obviamente la relación que tenían los fiadores con sus “fiados” debía ser muy estrecha y responder a intereses personales de ambas partes. Reconocemos que este trabajo tiene la falencia de no ofrecer un panorama más abarcador de esta relación por la complejidad de la composición social en la localidad y por el poco conocimiento que sobre ella tenemos en la historiografía ecuatoriana. Sin embargo podemos presentar una idea general de la forma en la que estas fianzas se hicieron y cómo las juntas de Hacienda las aprobaron o no. Las fianzas debían ser hipotecarias, es decir en propiedades que los fiadores tenían y que debían estar libres de censo por las cantidades necesarias para la fianza⁴⁷⁵. Muchas veces se aceptó que los

⁴⁷³ Muchas veces esta ley varió y se permitió que una sola persona fiara por más dinero. Es el caso de la fiadora del colector de tributos de Latacunga (un cantón densamente poblado de indígenas) que presentó fianza por 7.210 con su propiedad. El acta de aprobación de su fianza dice: “En la villa de San Juan de Ambato a los 11 días del mes de diciembre de 1834. Ante mí el escribano público y de Hacienda y los testigos que abajo irán nominados pareció presente la Señora María Josefa Carrión vecina de esta villa a quien doy de conozco dijo: Que habiendo sido nombrado por el supremo gobierno de corregidor y administrador de tributos del cantón de Latacunga, el señor Pío Escudero a quien se le ha obligado rinda la fianza respectiva para entrar al manejo de dicho ramo y el mencionado señor Escudero le ha pedido a la señora otorgante lo fíe y abone en la cantidad de 7200 pesos, y conviniendo en ello cierta y sabedora de lo que en el caso le compete y como más haya lugar en derecho y firme sea. Otorga: que se constituye fiadora de la persona del mencionado señor escudero y que dará y pagará realmente y con efecto la referida cantidad de 7210 pesos llanamente y sin pleito alguno de su cuenta, costo y riesgo, puesta en el Tesoro público, o donde sea pedido o demanden sin necesidad de pleito siempre que el señor escudero sea juzgado en sus cuentas de tributos por los años que manejare y salga alcanzado. Para cuya seguridad y pago sin que la hipoteca especial perjudique a la general liga graba, empeña e hipoteca especial y señaladamente con la Hacienda de trapiche conocida por la Viña grande que tiene y posee en los términos y jurisdicción de esta dicha villa, que la hubo y compró por Escritura pública al señor Francisco de la Flor, ante el finado escribano Antonio Sisneros en la cantidad de 16900 pesos con 2000 pesos de principal a censo que reconoce y paga en rédito al señor doctor Juan Pintado, y dicha escritura otorgada a los 23 días del mes de julio de 1824 que en original pende en el archivo de dicho Sisneros al que me remito, declarando como declara no tener otros gravámenes tacitos ni expresos perpetuos ni temporales, como igualmente consta del certificado del anotador de hipotecas que va inserto en esta escritura”. (ANHQ, Oficios, Caja 124, 1827-1858, ff. 1,1v.)

⁴⁷⁴ AMCE, Caja 4, Carpeta 1, 8-II-1837, ff. 12, 12v. Un ejemplo de estas certificaciones recibidas por las juntas de Hacienda dice: “Nosotros Rafael Castro y Francisco Calero, garantizamos al señor colector fiscal de este cantón, José Pérez Santander para que pueda manejar los caudales de la Nación anexos a su destino.- La garantía de cada uno de nosotros es por la cantidad de 1.000 pesos, y estamos prontos a firmar la escritura de fianza, si la junta de Hacienda de la provincia admite lo que ofrecemos. Y para los efectos convenientes firmamos la presente boleta, obligándonos en nuestras personas y bienes el cumplimiento de este compromiso. Machala, 3 de febrero de 1875”. (*El Nacional*, No. 429, miércoles 5 de mayo de 1875, Quito, Año V.)

⁴⁷⁵ Una muestra de estas fianzas hipotecarias es la siguiente razón de las que ha aprobado la junta de Hacienda por 500 pesos para los conductores de valija hacia el Perú:

- Mariano Andrade, fiadora la ciudadana María Maldonado, con su casa en el Barrio de las Monjas.

empleados pusieran sus propios bienes como garantía, como se pudo ver en el caso del ejemplo en el pie de página, aunque lo más común fue encontrar fianzas hechas por otras personas. Un funcionario de Hacienda en 1824 explicaba, en su contexto, la razón por la que era necesario ampliar las posibilidades de presentar las fianzas en otras personas: “grande argumento parecería este si las leyes entendieran que todos los empleados debían tener bienes; pero muchos carecen de ellos, y el manejo de las rentas debe asegurarse, de aquí que las leyes en general piden fianzas, es decir seguridades...”⁴⁷⁶.

También sucedió que en algunas circunstancias se obviara la presentación de fianzas por la premura que existió para que algún empleado cubriera una vacante. Fue el caso del aspirante al cargo de colector de rentas de Esmeraldas quien por muerte del anterior debió ocupar, de manera inmediata, el empleo. Este funcionario fue exceptuado de pagar fianza porque tenía un cercano parentesco con el anterior colector y ratificó que la fianza del difunto funcionario había sido presentada por sus abuelos por lo que servía para su caso⁴⁷⁷.

La aprobación de las fianzas era considerada una función de alta responsabilidad para los miembros de las juntas; tal es así, que en una ocasión se planteó trasladar la labor a los concejos municipales para que esta corporación hiciera un primer examen. Pero la propuesta no fue aprobada por entender que al municipio no le competía esta función por ser vecinos del lugar. Esta diferenciación entre los miembros del concejo municipal y de la junta de Hacienda es interesante porque refleja la proveniencia económica y social de ambos organismos.

-
- José Coronel, fiador Reymundo Delgado, con su casa y José Duran con su cuadra.
 - Ignacio Landívar, fiador Miguel Ydrobo con su casa por el Barrio de Cullca.
 - Domingo Gutierrez, fiadora Da. Ignacia Lazo, con su casa en el barrio del Hospital
 - Manuel Largacha, ha dado su fianza con su casa propia en el barrio de la Merced y con una cuadra.
 - Bernardo Mora, fiador, Juan Manuel Mora con su casa en el barrio de las Monjas.
 - José Mosquera, fiador Pablo Ordoñez, con su casa en el barrio de la Alcantarilla.
 - José Ortis, ha dado la fianza con su cuadra propia por Totoracocha.
 - Mariano Vidal, ha dado la fianza con su finca en Narancay.
 - Pedro Monroy, idem con su casa en el barrio del hospital
 - Nicolás Granda, fiadora la finada Juana Toledo con su casa en el Barrio del Bado de San Francisco.
 - Antonio Cherres con su casa propia en el barrio de Santo Domingo.
 - Felipe Bermeo, con su casa propia en el barrio del Besino.
 - Juan Pacheco: con su casa propia en el barrio de San Francisco.

(ANHQ, Organismos gubernamentales, Ministerio de Hacienda, Gobernación de Azuay, Caja 13, 1830-1834, 20 de marzo de 1833.)

⁴⁷⁶ ANHQ, Oficios, Caja 123, 1824-1827, f 3.

⁴⁷⁷ ANHQ, Organismos gubernamentales, Ministerio de Hacienda, Gobernación de Esmeraldas, Caja 170, 1848-1871, 12 de octubre de 1850.

Cuando un funcionario perdía o sustraía valores de la renta sus fiadores debían hacerse cargo. Por ejemplo, en 1846, los señores José Cornejo y José del Poso, residentes de Quito, solicitaron que se les pagara alrededor de 555 pesos, entre ambos, dinero que habían remitido a Guayaquil y que había sido sustraído por el administrador de correos de Babahoyo quien había desaparecido y dejado “descubiertos” a los interesados⁴⁷⁸. Esta petición llegó hasta el Congreso y se mandó a “perseguir” la fianza del empleado para que su importe indemnice a los solicitantes. Tan radical fue la petición que se ordenó que si el funcionario no tuviera puesta la fianza se cobrara multa a los funcionarios que debieron exigirla⁴⁷⁹. Así el Estado no tenía que gastar más dinero en la recomposición de las rentas fallidas.

En algunas ocasiones los empleados podían exonerar a sus fiadores aunque no fuera en conjunto. Así por ejemplo, en 1875, el interventor de aduana, que tenía cuatro fiadores, pidió que se exoneraran a tres de ellos y para eso propuso otra terna que es aceptada por la junta de Hacienda sin dificultades⁴⁸⁰. No tenemos toda la información sobre quiénes eran cuatro sus fiadores pero sí de uno de ellos: Alcides Destruge, quien era un reconocido médico y cirujano que llegó a Guayaquil con los ejércitos de Bolívar y que se estableció como médico en esta ciudad. Ocupó varios cargos administrativos en distintos gobiernos y fue amigo del presidente Gabriel García Moreno, que gobernada en la época de esta solicitud⁴⁸¹. Este ejemplo nos ayudaría a entender que el valor de las fianzas además de ser económico era social e implicaba la capacidad de relacionarse del posible empleado con los grupos de poder, ya sea económico o simbólico, de su localidad.

No siempre fue fácil tener todos los empleos ocupados en la administración de Hacienda puesto que muchas veces el trámite implicaba un gasto y esfuerzo excesivos que algunas rentas o beneficios no cubrían con sus productos y también porque muchas veces las juntas de Hacienda rechazaron las fianzas propuestas. Veremos un ejemplo de una desaprobación de una fianza porque la propiedad que se hipoteca no corresponde a un solo dueño y no es suficiente para cubrir la cantidad requerida:

En seguida se vio la fianza producida por el ciudadano Pedro Darquea para garantir el destino de Contador e interventor de rentas unidas del Cantón de Ambato y

⁴⁷⁸ La administración de correos fue parte de la administración de Hacienda.

⁴⁷⁹ *El Nacional*, No. 2, lunes 23 de marzo de 1846, Quito, Año I.

⁴⁸⁰ *El Nacional*, No. 424, sábado 17 de abril de 1875, Quito, Año V.

⁴⁸¹ Entrada sobre Alcides Destruge Maitin, en: Rodolfo Pérez Pimentel, *Diccionario Biográfico del Ecuador*, en la página web: <http://bit.ly/1drn6Jc>, accedida el 1 de abril de 2013.

apareciendo que su fiador lo es el ciudadano Pedro Fermín Cevallos y Villacreses en hipoteca de la Hacienda nombrada Chiquicha consta por el tenor la escritura que este fundo pertenece a cuatro herederos y que hallándose indiviso; apenas le corresponde a cada uno, la cantidad de 330 pesos 6 reales de que es claro, que debiendo afianzarse en la suma de mil pesos, y no siendo el contado suficiente ... por lo que se declaró nula la fianza⁴⁸².

La lógica de las fianzas establece relaciones muy profundas entre funcionarios del Estado y la sociedad. Más allá de “garantizar” la capacidad económica de los que pretenden un empleo se buscó ver los valores simbólicos y sociales inmersos en estas relaciones que sin duda sugieren una dinámica de retribuciones entre fiadores y funcionarios.

Como vemos, las dinámicas con las que funcionaron las Juntas de Hacienda, al ser sus miembros quienes decidían en los asuntos cotidianos y locales sobre las finanzas públicas, nos muestran una gran complejidad. Son espacios en los que se negoció la participación dentro de las relaciones económicas del Estado, ya sea para suplir a las tropas o para mantener los bienes públicos o para integrar a distintos actores sociales dentro de la administración de las finanzas. Como decíamos al inicio del artículo, las dificultades acaecidas para la consolidación del Estado en el siglo XIX, la constante conflictividad interna y externa y la falta de legitimidad de los gobiernos hizo que una administración centralizada fuera un proyecto conseguido ya bien entrado el siglo XX en el Ecuador. Mientras tanto, la premura de la organización y sustento económico del Estado hizo que estos espacios se mantuvieran y que cumplieran una función muy importante en las provincias.

El funcionamiento y uso de estas corporaciones para gestionar la organización de la Hacienda nos permite ver cómo en estos primeros años de construcción de lo estatal fue necesario establecer lazos y lógicas dentro de la sociedad local que permitieran agilizar la consolidación económica de esta nueva formación política. La composición de la sociedad local y los conflictos interregionales en los que se construyó el Estado ecuatoriano hizo que fuera preciso mantener estructuras y organismos con tintes coloniales pero que se fueron transformando –fortaleciéndose en unos casos y debilitándose en otros- al ritmo en que las redes y relaciones estatales se establecían. En este marco las Juntas de Hacienda habrían funcionado como instancias

⁴⁸² ANHQ, Organismos gubernamentales, Ministerio de Hacienda, Gobernación de Pichincha, Caja 503, 1836, 11 de enero de 1836.

multilaterales, ya que al mantener lazos y relaciones regionales y locales permitieron el control y manejo de las rentas del Estado.

Tablas, gráficos y anexos del capítulo 5

Anexo 5.1. Trayectorias de varios servidores públicos.

Trayectoria de José Félix Valdivieso:

-Hijo de Fernando Valdivieso de la Carrera, alcalde del Cabildo de Cuenca, hacendado dueño de las haciendas de Susudel, de la Cruz y Cusho.

-Sobrino del coronel Guillermo Valdivieso, Vicepresidente de la Junta de Gobierno del Coronel Carlos Montúfar (Junta de gobierno en Quito, 1812).

Cargos:

1804	Bibliotecario público
1813-1814	Rematador de diezmos en Oña (Cuenca)
1814	Alcalde ordinario de Cabildo
1818	Abogado en Quito
1821	Alcalde ordinario de Cabildo
1821-1824	Rector de la Universidad Santo Tomás (Quito)
1828	Diputado por Loja
1829	Miembro del Consejo de Estado
1830	Ministro del Interior
1831	Diputado por el Cauca
1833	Se declara Jefe Supremo en Imbabura (Distanciamiento con la familia de Juan José Flores. Se vuelve opositor)
1841	Senador por Pichincha (Retoma su amistad con Flores)
1843	Vicepresidente del Congreso
1845	Encargado de la Presidencia

Actividades económicas: Hacendado, exportador de cascarilla, compra y venta de ganado.

Observaciones: Fue padrino junto con su esposa de la boda entre Juan José Flores (2 veces presidente en el período de 1830-1845) y Mercedes Jijón (importante hacendada quiteña).

Trayectoria de Francisco Marcos:

Hijo del Dr. Antonio de Marcos y González de la Carbonera, asesor de gobierno de la Audiencia de Quito.

Cargos:

1821	Secretario y vocal suplente de la segunda Junta de gobierno (Guayaquil)
1826	Juez de la Corte superior de Guayaquil
1827	Senador en el Congreso de Bogotá
1828	Juez en la Corte de apelaciones del Distrito del Sur (Quito)
1830	Diputado en la 1era Asamblea Constituyente
1831	Gobernador del departamento del Guayas
1831	Jefe de policía de Guayaquil
1833	Diputado en el Congreso
1835	Diputado en la Convención nacional
1835	Ministro de la Corte de Apelaciones de Guayas
1837	Vicepresidente del Senado
1838	Ministro plenipotenciario y enviado ante el congreso de Nueva Granada para el arreglo de la deuda.
1841	Ministro del Interior y Relaciones Exteriores
1843	Vicepresidente de la República

Observaciones: Muy amigo de Juan José Flores.

Trayectoria de Víctor Félix de San Miguel y Cacho

Hijo de Dr. José Ignacio de San Miguel y Tordecillas, abogado de Santa Fe, consultor del Santo Oficio, Corregidor y Justicia mayor de Mompox.

Cargos:

1799	Vicerrector del Seminario San Luis
1799-1806	Juez nato y regente de estudios del Colegio de San Fernando
1803	Comisario de la Santa Cruzada
1804	Alguacil mayor del Tribunal de la Inquisición (Quito)
1805-1814	Agente fiscal de lo civil y de las rentas estancadas de la Real Hacienda
	Procurador general y síndico del cabildo de Quito
1809	Senador de la Junta Soberana de Gobierno de Quito (se excusa posteriormente ante el gobierno colonial)
1809	Asesor oral del gobierno
1813	Fiscal de la provincia de Quito
1817	Corregidor de Guaranda
1820-1822	Dirigió operaciones militares desde Guaranda
1826	Juez de primera instancia
1830	Secretario del Ministro del Interior (del Dr. Félix Valdivieso de quien era pariente político)
1833	Ministro del Interior

Fuente: Rodolfo Pérez Pimentel, *Diccionario biográfico del Ecuador*, Tomos 2, 12 y 15, Guayaquil, Universidad de Guayaquil, 1987.

Tabla 5.1. Número de servidores del Estado del Ecuador por secciones. 1837-1863.

	1837	1839	1841	1843	1846	1853	1863	1868	1871
Interior y gobierno ¹	77	79	83	68	55	53	68	93	133
Justicia	45	26	30	31	44	57	86	89	82
Hacienda ²	284	323	293	338 ³	215 ⁴	190 ⁴	303	311	308
Total civil	406	428	406	437	314	300	457	493	523
Fuerzas armadas	1.468	1.564	2.965	2.399	1.456	1.340	1.521	-	46.667 ⁶
Total	1.874	1.992	3.371	2.836	1.770	1.640	1.978	- ⁵	47.190

1. Se incluyen los funcionarios encargados de instrucción pública.
2. Se incluyen los funcionarios de la Administración de correos porque están presupuestados en el Ministerio de Hacienda.
3. No constan en el presupuesto de Hacienda de este año, los empleados de las administraciones de correos.
4. Estos números son menores porque no están presupuestados los empleados de la Casa de moneda y tampoco la totalidad de los resguardos.
5. El Total no incluye el número de las fuerzas de guerra por no tener disponible el dato.
6. Este número incluye la fuerza de las guardias nacionales.

Fuentes: Exposiciones y memorias del secretario de Estado 1831, Hacienda 1837, 1839, 1841, 1843, 1853, 1863, 1868, 1871 e Interior 1839, 1841 (Ver en Fuentes editadas).

Tabla 5.2. Oficinas de hacienda existentes por jurisdicción 1837-1843 y número de funcionarios (civiles y resguardo).

Jurisdicción	1837	1839	1841	1843
Provincia de Quito (departamento/ distrito)	Ministerio (11)	Ministerio (9)	Ministerio (9)	Ministerio (10)
	Contaduría general (13)	Contaduría general (6)	Contaduría general (7)	Contaduría general (7)
		Contaduría mayor (6)	Contaduría mayor (8)	Contaduría mayor (10)
	Ad. gral. Correos (5)	Ad. gral. Correos (5)	Ad. gral. Correos (5)	Ad. gral. Correos *
	Tesorería (10)	Tesorería (9)	Tesorería (8)	Tesorería (8)
	Administración de alcabalas (7/13)	Ad. Rentas internas (7)	Colecturía ppal rentas (5/15)	Colecturía ppal rentas (5/17)
	Adm. Aguardientes (5/16)	Casa de moneda (18)	Casa de moneda (15)	Casa de moneda (18)
Provincia de Imbabura	Colecturía (4/8)	Ad. Rentas (5/6)	Colecturía ppal (5/4)	Colecturía ppal (4/4)
			Escribanía de hacienda (1)	Escribanía de Hacienda (1)
		Ad. correos (1)	Ad. correos (1)	Ad. correos *
Cantón de Otavalo	Colecturía (4/5)	Colectores (1 /4)	Colecturía (1)	Colecturía (1)
Cantón de Latacunga	Ad. correos (1)		Ad. correos (1)	Ad. correos *
	Ad. rentas (3/5)	Colecturía (1)	Colectores (1/3)	Colecturía (1/3)
			Escribanía de hacienda (1)	
Ambato	Ad. correos 1		Ad. correos 1	Ad. correos *
	Ad. rentas 2/3	Colectores 1	Colecturía 1/1	Colecturía (1/3)
Provincia de Guayaquil (departamento/ distrito)	Tesorería (8)	Tesorería (9)	Tesorería (11/20)	Tesorería (11/28)
		Contaduría mayor 7	Contaduría mayor 7	Contaduría mayor (8)

	Ad. Aduana (10/49)	Ad. Aduana (11/49)	Ad. Aduana (13/18)	Ad. Aduana (13/42)
	Ad. correos (3)	Ad. correos (4)	Ad. correos (3)	Ad. correos*
		Ad. Rentas internas (11/21)		
Cantón de Babahoyo			Colecturía (5/4)	Colector (5/4)
			Ad. correos (1)	Ad. correos*
Cantón de Yaguachi			Colector (1/5)	Colector (1/5)
Cantón de Santa Elena			Receptor de sales (1/7)	Receptor de sales (1/7)
Provincia de Cuenca	Tesorería (6)	Tesorería (6)	Tesorería (6)	Tesorería(6)
(departamento/ distrito)		Contaduría mayor (7)	Contaduría mayor (7)	Contaduría mayor (7)
	Ad. correos (3)	Ad. correos (4)	Ad. correos (3)	Ad. correos *
	Ad. Alcabalas (4/17)	Ad. Rentas internas (8/18)	Colecturía ppal rentas (5/8)	Colecturía de rentas (5/10)
	Ad. aguardientes (3)			Colectores subalternos (3)
Provincia de Chimborazo	Colecturía (6/11)	Ad. rentas (6/9)	Colecturía ppal (5/6)	Colecturía (4/6)
		Ad. correos (4)	Ad. correos (2)	Ad. correos *
Cantón de Alausí	Colecturía (2/6)	Colectores (1/1)	Colecturía (1/3)	Colectores (1/3)
			Ad. correos (1)	Ad. correos *
Cantón de Guaranda	Colecturía (4/8)	Colectores (1)	Colecturía (1/4)	Colectores (1/4)
			Ad. Correos (1)	Ad. correos *
Provincia de Loja	Colecturía (3/6)	Ad. rentas (5/10)	Colecturía ppal (11/18)	Colecturía (4/7)
		Ad. correos (2)	Ad. correos 2	Ad. correos *
		Tercena de tabaco y sal (4/3)		Colectores subalternos (11)
Cantón de Zaruma	Colecturía (3)	Colecturía (1/1)		

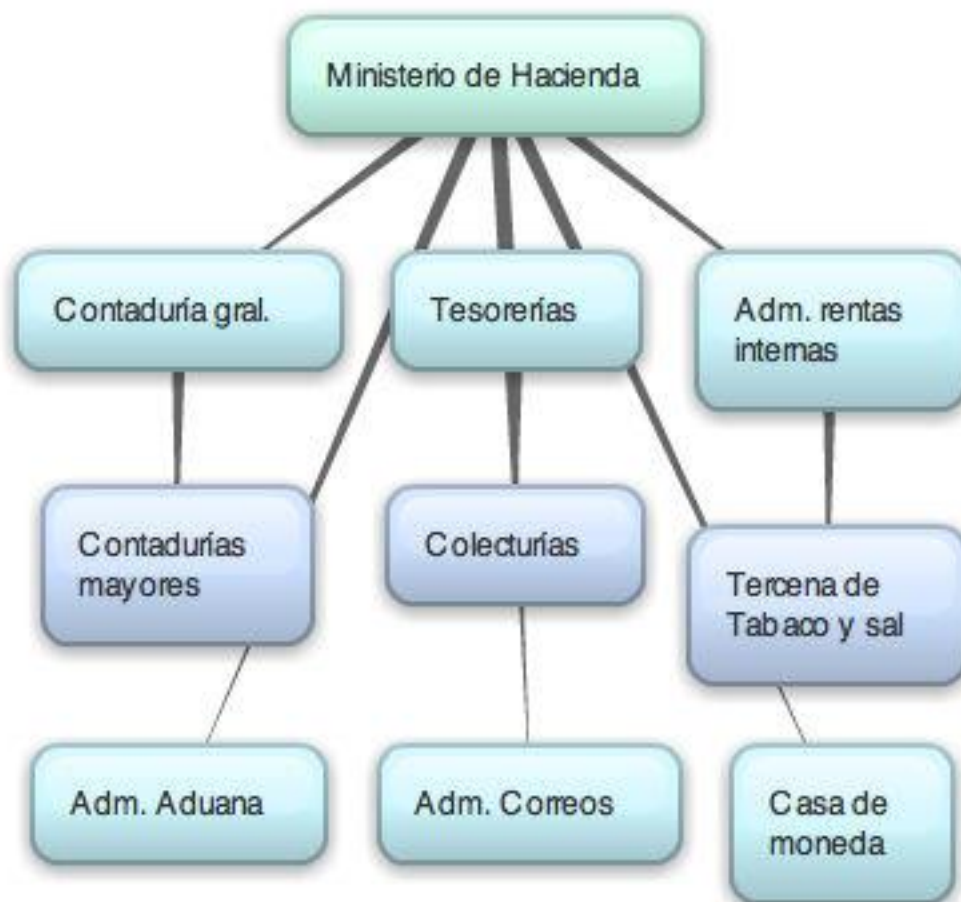
Provincia de Manabí		Ad. rentas (3/7)		Colecturía ppal (2/1)
	Aduanilla de Montecristi (5)	Ad. Aduana Montecristi (3/6)	Ad. Aduana Manabí (4/7)	Aduanilla de Manta (1/3)
			Ad. correos 1	Ad. correos *

Los números en los paréntesis corresponden: el primero a los funcionarios civiles y el segundo a los de resguardo. Para la suma total hay que aumentar el número de corregidores, en sus funciones de recaudadores del tributo indígena y otros colectores de impuestos temporales o sin oficina fija.

* Para el año de 1843 el presupuesto no expone datos de las administraciones de correo pero no suponemos cambios en ellas.

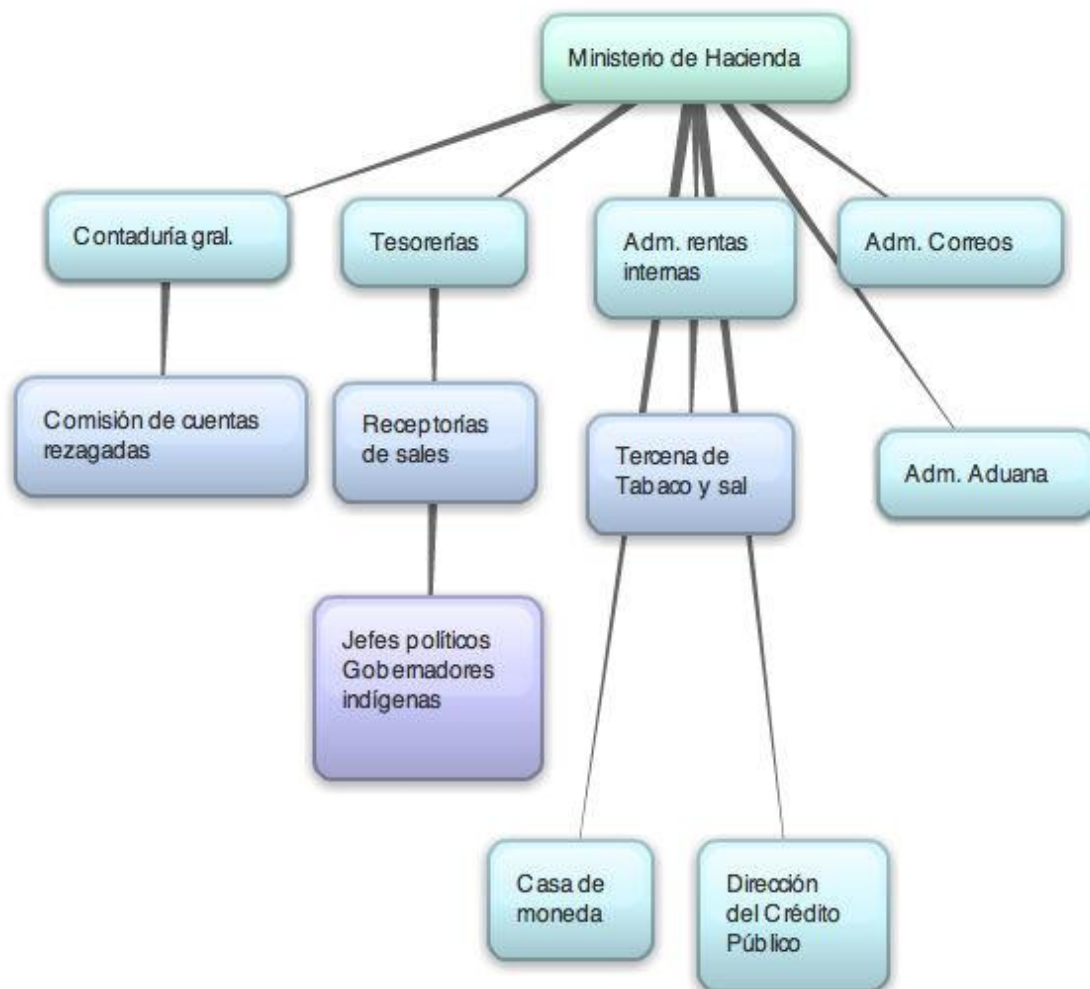
Fuentes: las mismas de la Tabla 5.

Gráfico 5.1. Estructura de los organismos de administración de la Hacienda pública en 1839



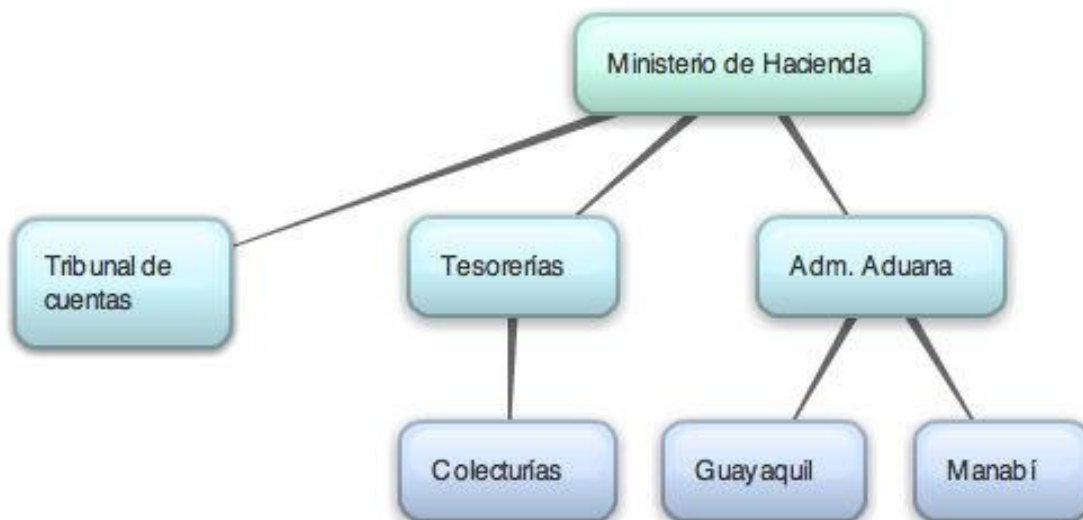
Fuente: Leyes y decretos de Hacienda, 1839. Mirar referencias en Fuentes publicadas.

Gráfico 5.2. Estructura de los organismos de administración de la Hacienda pública en 1846



Fuentes: Leyes y decretos de Hacienda, 1846. Mirar referencias en: Fuentes publicadas.

Gráfico 5.3. Estructura de los organismos de administración de la Hacienda pública en 1875.



Fuentes: Leyes y decretos de Hacienda, 1863-1875. Mirar referencias en Fuentes publicadas.

6. Formas de administración de justicia en la organización del Estado ecuatoriano. Negociación y conflicto entre administradores de justicia locales y estatales

La administración de la justicia es un tema fundamental en el estudio de la construcción del poder estatal. La homogeneidad jurídica y el control jurisdiccional sobre territorio y población constituyen elementos centrales en ese proceso de configuración⁴⁸³. Este proceso de tendencia centralizadora encontró resistencias en los poderes locales (agentes privados, corporaciones, élites regionales) que de una manera u otra vieron recortadas sus capacidades frente al avance estatal. En los primeros años de conformación del Estado ecuatoriano, la organización jurídica y judicial estuvo caracterizada por un sinnúmero de tensiones entre las nuevas estructuras judiciales y las estructuras locales legitimadas por la costumbre. La historiografía ecuatoriana no se ha ocupado de este tema para el siglo XIX. La mayoría de trabajos corresponden a acercamientos a la formación jurídica y judicial del Ecuador hechos por abogados o especialistas en derecho⁴⁸⁴. De igual manera, existe una vasta bibliografía sobre el manejo de la justicia en la actualidad en relación a las últimas transformaciones en la Constitución, etc. Son trabajos valiosos pero creemos que es necesario ahondar en el análisis de las prácticas jurídicas y judiciales en el pasado y con relación a otros temas, como por ejemplo la constitución del Estado. Sin embargo existen nuevos trabajos que intentan llenar ese vacío como las tesis de Valeria Coronel⁴⁸⁵, que analiza las

⁴⁸³ Existe una amplia historiografía sobre las relaciones entre la administración de justicia y el Estado para distintas zonas de América Latina, algunos ejemplos son: para México: Romana Falcón, “Jamás se nos ha oído en justicia...: disputas plebeyas frente al Estado nacional en la segunda mitad del siglo XIX”, en: Antonio Escobar Ohmstede, Romana Falcón, Raymundus Thomas Joseph Buve, *La arquitectura del poder: naciones, nacionalismo y estados en América Latina. Siglos XVIII, XIX y XX*, México D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericano, 2010; para el Río de la Plata: Dario Barrera, “Voces legas, letras de justicia. Las culturas jurídicas de los legos en el Río de la Plata entre los siglos XVI y XIX”, en: Tomás Mantecón Movellán, *Bajtín y la historia de la cultura popular: cuarenta años de debate*, Santader, Universidad de Cantabria, 2008.

⁴⁸⁴ Ramiro Borja y Borja, *Derecho constitucional ecuatoriano*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1950; Alberto Sarmiento, *Organización judicial ecuatoriana*, Quito, Editorial Amazonas, 1946; Benjamín Cevallos Arízaga, *Historia del derecho civil ecuatoriano*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 1969; Juan Ignacio Larrea Holguín, *Historia del derecho ecuatoriano: época republicana*, Guayaquil, Ediciones de la Universidad Católica de Guayaquil, 1998; Francisco Ochoa Ortiz, *Organización judicial de la República del Ecuador*, Quito, Casa de la Cultura del Ecuador, 1961; entre otros.

⁴⁸⁵ Valeria Coronel, *Revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1943*, tesis doctoral inédita, 2010 (accesible en pro-Quest).

posibilidades de resistencia indígena y su relación con el Estado a través de herramientas jurídicas, y de Carolina Larco⁴⁸⁶, que hace un estudio sobre las visiones penales y los regímenes carcelarios. Aunque su trabajo se enfoca en el siglo XX, presenta un contexto histórico en el que se toca el tema en los primeros años de la república.

El presente capítulo pretende estudiar las formas de organización de la administración de justicia, en general, y las de rivalidad y negociación entre las autoridades de justicia estatales y locales, en particular. Este capítulo estará dividido en dos secciones: la primera hará referencia a la estructura que se encargó de la administración de justicia en los primeros años de conformación del Estado nacional. Repasaremos los lentos cambios ocurridos en la organización jurídica del territorio y los conflictos ocurridos en su aplicación. En la segunda parte, centraremos nuestra atención en la gestión del municipio, de las tenencias parroquiales y de la gobernación en el campo jurídico ya que los alcaldes municipales, los tenientes parroquiales y los corregidores /gobernadores /prefectos alternaron sus funciones particulares de gobierno con la administración de justicia. Para ello, haremos un recorrido breve por la organización de los municipios y su rol protagónico en la formación de la trama estatal a niveles locales y los conflictos generados en ese proceso, para luego centrarnos en la gestión de los alcaldes municipales como jueces de primera y segunda instancia.

La administración de justicia indígena será tratada en el capítulo siguiente porque es un tema que merece una particular atención.

6.1. Estructuras jurídicas en conformación. Un proceso de lenta diversificación

Con la incorporación de la antigua Audiencia de Quito a la gran Colombia en 1822 se establecieron las primeras bases de la conformación de las estructuras judiciales republicanas. Se crearon nuevas leyes e instituciones y también se adaptó la antigua legislación indiana al nuevo régimen. El Congreso general de Colombia, reunido en Cúcuta, dictó el 6 de octubre de 1821 la primera ley que organizaba los tribunales y juzgados. Se instauraron mediante esta disposición una alta Corte de justicia, compuesta de cinco ministros –tres jueces y dos fiscales, cortes superiores y juzgados inferiores. Se

⁴⁸⁶ Carolina Larco, *Visiones penales y regímenes carcelarios en el Estado Liberal de 1912 a 1925*, tesis para obtener el doctorado en la Universidad Andina Simón Bolívar, inédita, 2011.

dividió el territorio en tres distritos judiciales: el del norte, formado por los departamentos de Venezuela, Orinoco y Zulia; el del centro, con los departamentos de Magdalena, Cundinamarca y Boyacá; y el del sur, que comprendía el departamento del Cauca y los que formarían después los territorios de la Audiencia de Quito. Estas cortes superiores debían estar compuestas de siete jueces y dos fiscales y su función era la de conocer en segunda y tercera instancia las causas civiles y criminales, además de las causas de intendentes, gobernadores, jueces políticos, alcaldes ordinarios y regidores. Cada una de estas cortes estaba dividida en dos salas, un tribunal de primera instancia y otro de segunda.

La alta Corte de justicia se encargó de los negocios contenciosos de embajadores, ministros, cónsules o agentes diplomáticos y de las causas de los ministros de las cortes superiores. Debía también conocer las causas civiles de más de 1.000 pesos de cuantía en tercera instancia. Otra de sus funciones era responder y dar razón por dudas de tribunales y otras administraciones de justicia sobre la inteligencia de las leyes⁴⁸⁷. Las cortes superiores eran tribunales de apelación en las causas que no excedían los 1.000 pesos. Cuando el pleito era superior a esa suma se recurría a la Alta Corte, en tercera instancia. Cada Corte Superior tenía una secretaría y un relator. Bajo la supervisión de esta corte estuvieron los tribunales de provincia, los alcaldes ordinarios y los alcaldes o tenientes pedáneos⁴⁸⁸. Los abogados que se habían recibido en la época colonial podían seguir ejerciendo su profesión.

Para el gobierno de los departamentos se constituyeron intendencias. En estos primeros momentos a los intendentes les correspondía, además del gobierno de sus territorios, la administración de justicia y de policía ya que debían encargarse, en primera instancia, de las causas civiles promovidas contra los gobernadores de su jurisdicción. Las gobernaciones, a su vez, tuvieron las mismas funciones que los prefectos en las provincias. En caso de que estos funcionarios no fueran letrados debían nombrar a un asesor para poder juzgar. El municipio, dentro de este modelo de gobierno, se ratificó en todas sus funciones, de manera especial en la de justicia. En toda cabecera de cantón debieron existir dos alcaldes ordinarios y en las parroquias dos alcaldes pedáneos.

Los alcaldes ordinarios mantuvieron su estatus de jueces de primera instancia de todos los negocios contenciosos, criminales y civiles de cualquier cuantía, cuyo conocimiento

⁴⁸⁷ *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia, que comprende todas las leyes, decretos y resoluciones dictados por sus Congresos desde el de 1821 hasta el último de 1827*, Caracas, Imprenta de Valentín Espinal, 1840, pp.110-112.

⁴⁸⁸ Ver la organización en el Gráfico No. 6.1 al final del capítulo.

no podía ser atribuido a otras autoridades por las leyes. Fueron jueces de apelación de las sentencias pronunciadas por los alcaldes pedáneos en los negocios de menor cuantía. En las causas criminales y en las demandas civiles que excedieron la cuantía de 25 pesos no podían pronunciar juicio sin el dictamen de un asesor letrado. En las causas criminales el alcalde ordinario pudo ejecutar sus sentencias, si el acusador y el reo las aceptaban, y si la causa tenía que ver con delitos livianos que no incluyeran penas corporales. En caso contrario, los autos debían ser remitidos a la Corte Superior que correspondiera después de la apelación. Los alcaldes ordinarios podían delegar a los pedáneos las causas civiles de cualquier cuantía por cuestiones de mucha ocupación, distancia, etc.

Los alcaldes ordinarios debían ejercer el oficio de conciliadores y también estaban encargados de hacer visitas generales y semanales a las cárceles, en los lugares donde no había cortes superiores. Podían castigar, correccionalmente, las faltas de respeto, desobediencias y otros excesos “contra el buen orden, honestidad, decencia pública o seguridad de los habitantes, que no sean de gravedad, con prisión que no exceda de tres días y multas que no pasen de veinticinco pesos⁴⁸⁹. Por otra parte, la autoridad de gobierno de los cantones fueron los jueces políticos, quienes en caso de no existir alcaldes podían administrar justicia.

En el año de 1824, se aprobó la creación de tribunales de comercio en los departamentos en los que fuera necesario. Por la importancia del puerto de Guayaquil, se creó un Tribunal de comercio o Consulado de comercio. Los mismos jueces ordinarios debían conocer los asuntos de comercio en causas de menor cuantía. Si es que no se llegaba a conciliación entre las partes era necesario organizar un tribunal con comerciantes que tuvieran calidad de electores presentados por cada litigante, pero que no fuesen vecinos, y con la observación del juez ordinario se elegía entre ellos cinco. Todo el tribunal debía dictar una resolución⁴⁹⁰.

Entre las “nuevas” autoridades de gobierno –gobernador y juez político- y las autoridades locales legitimadas por la costumbre se dio una constante pugna de poderes. Esta situación se intensificó por la capacidad de prefectos y gobernadores de observar y

⁴⁸⁹ *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia, que comprende todas las leyes, decretos y resoluciones dictados por sus Congresos desde el de 1821 hasta el último de 1827*, Caracas, Imprenta de Valentín Espinal, 1840, p. 123.

⁴⁹⁰ Alberto Sarmiento, *Organización judicial ecuatoriana*, Quito, Editorial Amazonas, 1946.

juzgar la actuación de los alcaldes y porque la ley colombiana mandaba que los alcaldes fueran elegidos por el gobernador⁴⁹¹.

Uno de los intentos por centralizar la administración de justicia se dio mediante la ley orgánica del poder judicial de 1825, que dispuso que en cada uno de los cantones se nombrara uno o más jueces letrados según la población. Para ser juez letrado se necesitaba ser ciudadano, abogado, “tener reputación y concepto de notoria probidad y patriotismo” y 25 años⁴⁹². Estos funcionarios eran designados por el ejecutivo de una terna mandada por la Corte superior. Su función era conocer en primera instancia las causas por mal desempeño del oficio de los jefes políticos, miembros municipales, alcaldes parroquiales. También debían conocer en segunda instancia las causas que habían sido tratadas por los alcaldes en primera. Si los alcaldes municipales ejercían funciones judiciales en lugar de los jueces letrados de primera instancia debía sustanciarse una causa contra ellos frente a las cortes superiores.

Aunque se establece la figura de los jueces letrados para controlar la administración de justicia de los alcaldes, muchas veces la falta de recursos y la escasez misma de jueces letrados hizo que se delegaran o mantuvieran estas funciones en la autoridad municipal. El municipio jugó un papel muy relevante en las pugnas entre el poder central colombiano y la localidad ya que se opuso a las políticas centralizadoras del sistema de intendencias. Recordemos que los intentos para centralizar el poder no fueron exitosos en el distrito del Sur⁴⁹³, razón por la cual se llevó adelante un gobierno particular para el territorio sureño, lo que Roger Paul Davis reconoce como una situación administrativa y legal híbrida en el Sur⁴⁹⁴.

Son conocidas algunas disputas entre el municipio y la intendencia. Por ejemplo, en 1823, los miembros del municipio de Quito se negaron a pagar una contribución impuesta por el intendente, quien por la negativa mandó a arrestar a algunos municipales. El problema se resolvió cuando esta corporación pidió a Bolívar que desconociera la autoridad del intendente y así se hizo. A pesar de ello, el conflicto

⁴⁹¹ *Ibidem*, pp. 83-85.

⁴⁹² *Ibidem*, p. 381.

⁴⁹³ En 1822 se adhieren los territorios de la antigua Audiencia de Quito al gobierno gran colombiano. Se crearon tres departamentos: Quito, Guayaquil y Cuenca que corresponden a distrito o territorios del Sur.

⁴⁹⁴ Roger Paul Davis, *El Ecuador durante la Gran Colombia (1820-1830) Regionalismo, localismo y legitimidad en el nacimiento de una república andina*, Quito, Banco Central del Ecuador, 2010.

continuó incluso en el Congreso con la petición de que se disminuyeran las atribuciones de los intendentes en el distrito del sur⁴⁹⁵.

Aunque la administración bolivariana intentó una reforma del espacio y de su administración a través de la ley de división territorial de 1824, esta no fue capaz de romper los vínculos sociales antiguos y mantuvo como pieza clave de la administración de gobierno y justicia a los municipios como cuerpos intermedios entre los intereses locales y estatales.

Este mismo año se dictó la provisión que creaba Tribunales de comercio para tratar los temas específicos del intercambio comercial. Se instalaron dos en el territorio sureño: en Guayaquil y en Cuenca debido a la presión de las élites comerciantes al gobierno.

En 1828, al restituirse la contribución de indígenas, se estableció que los fiscales de las Cortes de justicia fueran los protectores de indígenas. Ahondaremos en este tema en el siguiente capítulo.

La administración de justicia militar estuvo a cargo de una Corte marcial, creada el 11 de agosto de 1823. Los militares tenían su propio fuero por lo que sus causas se pasaron a juzgados especiales. La Corte marcial, residía en Santa Fe de Bogotá y de ella dependían todos los juzgados subalternos de guerra del territorio. Para juzgar las causas de crímenes como la piratería y otros relativos a la gestión marina se creó un Tribunal de apelación a cargo de un Comandante general asesorado por un Auditor de Marina.

Es importante recordar la estructura jurídica grancolombiana porque al declararse la independencia del distrito del Sur, en la formación del Estado del Ecuador se conservaron estas bases en la administración de justicia, con lentas transformaciones a lo largo del siglo XIX.

Por medio de la Constitución de 1830 se mantuvo la estructura anterior con la novedad de la instalación de cortes de apelación en cada departamento. El gobierno departamental permaneció a cargo de los prefectos, cada provincia bajo responsabilidad de gobernadores, cada cantón, de corregidores y las parroquias quedaron en manos de tenientes. El ministro secretario de Estado en 1831 criticó la instalación de las Cortes en Cuenca y Guayaquil por “la poca concurrencia de negocios” y por la ausencia de fondos para sostener esta oficina⁴⁹⁶. La falta de causas en Guayaquil fue justificada porque la

⁴⁹⁵ Roger Paul Davis, *El Ecuador durante la Gran Colombia...*, Op. Cit., pp. 181-191; Federica Morelli, *Territorio o nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 248, 249.

⁴⁹⁶ *Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º Constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración*, Quito, Imprenta de Gobierno, 1831, p. 6.

mayoría eran de origen comercial y se evacuaron en el consulado —el juzgado de comercio. A pesar de la crítica, el ministro creyó que no era necesario eliminar los tribunales sino reducir el número de sus miembros, a la usanza colonial.

En varias ocasiones se suspendieron las cortes departamentales de Azuay y Guayaquil por falta de fondos y estas quedaron supeditadas a la corte de Quito. Se ratificó nuevamente la existencia de los municipios en las capitales de provincia con las mismas funciones del período grancolombiano pero como “concejos municipales”. Los gobernadores debían presidir los concejos sin voto y en su ausencia, el corregidor o uno de los alcaldes⁴⁹⁷.

Los alcaldes ordinarios en los cantones siguieron encargándose de juzgar las causas civiles en primera instancia y en segunda instancia, a través de juicio verbal, las causas cuyo interés era mayor a 12 pesos pero menor de 25. De la sentencia que pronunciaran en segunda instancia no podía interponerse el recurso de nulidad pero se podía poner queja ante un juez letrado. Les correspondió también conocer en primera instancia y en juicio verbal las causas cuyo interés pasaba los 25 pesos pero no excedía los 100.

En estos años, hubo una intención en el gobierno de mejorar la administración de justicia relativa a los temas de recaudación y de Hacienda, por lo que se nombraron jueces letrados de Hacienda en las provincias para que se encargaran “celosamente” de los intereses económicos del Estado. Pese a la incapacidad económica de satisfacer los sueldos de empleados de justicia, el gobierno buscó mantener los juzgados de Hacienda para mejorar la administración de justicia de las causas fiscales. Con la creación de los juzgados de Hacienda se suprimieron los juzgados de letras que conocían los negocios civiles y criminales en primera instancia junto con los alcaldes municipales en los cantones.

Como veremos más adelante, los jueces letrados se enfrentaron constantemente a los alcaldes ordinarios y tenientes porque tenían competencia para juzgar también en primera instancia, cualquier causa civil o criminal, en la localidad en la que residían y juzgaban en segunda instancia las causas conocidas en primera por el municipio.

Es importante mencionar que no todos los cantones tenían concejos municipales ni todos los concejos municipales podían elegir alcaldes y tenientes; podía suceder que una comunidad no contaba con suficientes personas con los conocimientos adecuados. En

⁴⁹⁷ Ley de 25 de septiembre de 1830, *RAON*, 1939, pp. 54-56.

esos casos se pedía la presencia del corregidor o de los electores cantonales para poder llevar a cabo esa elección⁴⁹⁸.

La situación crítica de la Hacienda y los constantes conflictos internos no permitieron que se produjeran grandes cambios en la estructura judicial en los años posteriores, sin embargo se dieron algunas transformaciones.

Por la Constitución dictada en 1835, que además inauguraba el gobierno de Vicente Rocafuerte, se transformó la alta Corte en Corte suprema de Justicia sin cambiar su composición y funciones. Se fraccionó al territorio en distritos judiciales correspondientes con la división departamental anterior; en cada uno se establecieron tribunales de apelación⁴⁹⁹. Además se determinó que las cortes superiores⁵⁰⁰ debían ser tres, ubicadas en Quito, Guayaquil y Cuenca. Cada Corte debía tener un secretario y un relator, el primero estaba encargado de autorizar los despachos de la Corte y el segundo debía hacer las relaciones de las causas o memoriales. Los ministros de las cortes podían nombrar conjueces que sirvieran para su reemplazo si fuese necesario.

En los lugares donde existían Cortes de apelación se nombró un agente fiscal para auxiliar al ministro de esta corte y también para servir de protector de indígenas de la provincia donde residiera la corte.

En cuanto a los juzgados de primera instancia siguieron conformándose por dos alcaldes municipales elegidos por el concejo municipal en cada cabecera de cantón, por un juez letrado de Hacienda⁵⁰¹ y por uno o dos tenientes pedáneos o políticos nombrados por el mismo Concejo para cada parroquia. Si faltaban jueces letrados de Hacienda, el gobernador debía elegir a alguien entre los abogados de la provincia para que ejerciera de manera provisional. En los lugares donde residían cortes de justicia los agentes fiscales eran los encargados de defender y promover en primera instancia los derechos de la Hacienda antes que los jueces letrados de Hacienda. En los lugares donde no residían cortes de justicia debían llevar la voz fiscal los tesoreros, administradores o recaudadores⁵⁰².

⁴⁹⁸ Alberto Sarmiento, *Organización judicial ecuatoriana*, Quito, Editorial Amazonas, 1946.

⁴⁹⁹ Federico Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito, Editorial Universitaria, 1975, p. 63.

⁵⁰⁰ Las cortes superiores estaban compuestas de 4 ministros jueces y un fiscal.

⁵⁰¹ El juez letrado de Hacienda fue elegido por el ejecutivo, en terna pasada por la Corte superior, debía ser abogado recibido e incorporado en uno de los Tribunales, debía haber ejercido la profesión por dos años y no tenía límite de duración en su cargo. En los negocios de guerra y marina ejercieron funciones de auditores.

⁵⁰² *RAON*, Tomo 2, 1939, p. 14.

En muchas ocasiones, se suspendieron los juzgados de letras de Hacienda por la falta de fondos del Erario lo que dejó en manos de los alcaldes ordinarios la gestión judicial de las causas llevadas por los jueces letrados en primera instancia.

Para hacer ejecutar las sentencias en las que se imponía pena a los reos, así como para presenciar la pena de muerte, proceder a los arrestos y prisiones ordenadas por los jueces, hacer embargos de bienes o cuidar de la policía de las cárceles, existió en cada cantón un alguacil mayor nombrado por el Concejo municipal.

La continuidad en el uso de leyes anteriores a la república se ratificó en el Código de Procedimiento Civil de 1831, por el que se establecía que las cortes y tribunales debían observar las leyes en este orden: primero, las decretadas por el poder legislativo, luego las pragmáticas, cédulas, órdenes, decretos y ordenanzas del Gobierno español. En tercer lugar debían observarse las leyes de la Recopilación de Indias, seguidas de las de la Recopilación de Castilla y de las Siete partidas.

Ante los variados códigos que se usaron, un hito importante en la constitución del sistema judicial fue la promulgación del Código Penal en 1837⁵⁰³. La codificación de las leyes fue un pedido constante de parte de ministros y jueces para tener un mejor entendimiento de las leyes y superar la legislación colonial. Las peticiones para que se codificaran las leyes continuarán hasta la publicación del Código Civil en 1861. Por ejemplo, en 1839, el ministro de interior expuso que era un problema grave

la multitud de leyes que se encuentran en distintos códigos, que deben consultarse, para su aplicación en cada caso; y que por la misma razón que son muchas, y algunas de ellas contradictorias, ha de resultar necesariamente confusión y dudas, cuando menos, para aplicarlas, y en muchas ocasiones, errores tal vez involuntarios de parte de los jueces⁵⁰⁴.

El ministro reconoció también que el Código Penal sin las correspondientes leyes de procedimiento criminal y otras leyes auxiliares “deja de ser una antorcha que ilumina y se convierte en una llama que abraza”.

Este mismo año se definieron los distritos judiciales y se formaron tres cortes de distrito: una en Quito que comprendía las provincias de Chimborazo e Imbabura, otra en

⁵⁰³ Las fuentes remiten a que el Código penal era una copia del código de Napoleón I.

⁵⁰⁴ *Exposición del ministro del Interior 1839*, P.8.

Guayaquil a la que correspondió la provincia de Manabí y toda la parte litoral hasta la frontera con Perú y otra en Cuenca a la que perteneció Loja⁵⁰⁵.

La Constitución de 1843 no cambió, de manera sustancial, las funciones judiciales pero sí significó una transformación importante en cuanto a la organización política que tuvo repercusiones directas en el comportamiento del municipio. Por ella se mandaba la creación de consejos provinciales, compuestos de cinco a siete ciudadanos, sin sueldo, para asistir al gobernador. La figura del gobernador tomó fuerza en esta constitución, por medio de las leyes de ordenamiento político y económico, como agentes inmediatos del ejecutivo. Los gobernadores ganaron, por tanto, algunas responsabilidades que tenían los miembros de los concejos municipales. Entre ellas, debían pedir a los tribunales de justicia y jueces de primera instancia las noticias que estimaran convenientes sobre las causas que tenían a cargo para dar cuenta directa al Ejecutivo. También podían corregir a los empleados con una multa de cuatro hasta doce pesos e imponer arrestos que no excedieran tres días o multas que no pasaran de 25 pesos.

El consejo de provincia provocó tensiones con los concejos municipales puesto que los primeros debían elegir a los alcaldes ordinarios, tenientes parroquiales y alguaciles mayores, además de encargarse de expedir los reglamentos de policía, entre otras funciones⁵⁰⁶.

Las nuevas medidas, a cargo de Juan José Flores en su segunda presidencia, buscaban centralizar el poder y aumentar el control estatal sobre las autoridades intermedias; el objetivo era eliminar el concejo municipal y reemplazarlo por el consejo provincial⁵⁰⁷.

Esta nueva reglamentación junto con la imposición de una contribución general de tres pesos para los varones de entre 23 y 55 años, causó gran malestar en todos los niveles sociales y en todas las regiones del territorio ecuatoriano. El intento del gobierno por

⁵⁰⁵ Cada corte debía formarse de un ministro presidente, un ministro juez un ministro fiscal, un secretario y un portero (*RAON*, Tomo II, 1839, pp. 316-317).

⁵⁰⁶ AAN, Ley de 5 de junio de 1843, *Leyes y decretos 1843*, documento mecanografiado.

⁵⁰⁷ Vicente Rocafuerte, presidente constitucional de 1835 a 1839, opinó sobre las reformas municipales suscitadas en la constitución de 1843 de esta manera: “Un sistema liberal supone el desarrollo y perfección del municipal... Él ha ejercido y ejerce tal poder en las modernas sociedades, que varios publicistas, entre ellos Benjamin Constant, lo han elevado al grado de un cuarto poder constitucional: este elemento democrático tan favorable a la prosperidad de las parroquias, pueblos, cantones y provincias se ha suprimido en la nueva Constitución de Quito. El poder municipal y sus rentas han pasado a manos de cinco o siete privilegiados genzaros ecuatorianos, que nombra el ministro General Flores, con acuerdo de su Consejo de Ministros; de donde resulta que la institución municipal ha salido de su esfera democrática, para pasar a la órbita aristocrática, convirtiéndose de este modo en instrumento de atraso y tiranía floreana”. (A la Nación, No. 4, citado en: Silvia Vega Ugalde, *Ecuador: crisis políticas y estado en los inicios de la República*, Quito, FLACSO, Abya Yala, 1991, p. 103).

centralizar las funciones de administración fracasó y fue uno de los motivos por los que Flores fue derrocado por los movimientos políticos y militares de marzo de 1845.

Al declararse una nueva Constitución la forma de administración de justicia no se transformó pero los consejos provinciales fueron eliminados y los concejos municipales volvieron a tener todas las funciones y poderes anteriores a 1843. José Fernández Salvador, ministro de Interior en 1846, expuso lo siguiente:

La constitución de 1843 la dejó anulada (la institución municipal), convirtiendo los concejos provinciales en corporaciones consultivas de los gobernadores. Hoy han reasumido su legítimo carácter, confiriéndose a todas las fracciones del territorio el derecho de ser regidas por sus propios hijos, dotados de un celo peculiar por las mejoras del suelo natal...⁵⁰⁸

Esta exposición deja ver que, aunque el poder estatal buscó renovar la administración cantonal y absorber el poder de la localidad mediante funcionarios “de fuera”, no pudo alcanzar este fin por la presión ejercida por estos poderes intermedios. Los alcaldes siguieron juzgando en primera instancia pero su poder se vio afectado puesto que por la Constitución de 1843 debían ser elegidos por el consejo provincial y este a su vez por el ejecutivo.

Dos años más tarde, bajo la nueva administración, se estableció un sistema de jurados para examinar ciertas causas como homicidios, hurtos, abigeato, raptos, incendios, falsificación de moneda, etc. Existieron jurados de acusación y de decisión que eran temporales. Para ser jurado se necesitaba tener 30 años, ser ciudadano⁵⁰⁹, padre de familia, propietario de 1.000 pesos o renta de 300 pesos. El concejo municipal era el encargado de nombrar los jurados (50) y luego debía pasar al gobernador la lista para que fuera aprobada⁵¹⁰. El sistema de jurados se aplicó a medias; en las tres ciudades más importantes se instaló, pero en otros lugares no se pudo concretar porque no había suficientes ciudadanos para conformarlo ni para que se turnaran en el servicio⁵¹¹. Ante este problema, en 1848, se rebajó el número de jurados a 30 principales y 15

⁵⁰⁸ *Exposición que dirige al congreso del Ecuador en 1846 el ministro de lo Interior y Relaciones Exteriores*, Quito, Imprenta de Joaquín Terán, 1846, p. 5.

⁵⁰⁹ Según la constitución de 1845, para ser ciudadano ecuatoriano era necesario ser casado o mayor de 21 años; tener propiedades raíces o de valor libre de 200 pesos o ejercer una profesión científica, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico o jornalero; y saber leer y escribir.

⁵¹⁰ AAN, 27 de noviembre de 1847, *Leyes y decretos*, 1847, documento mecanografiado.

⁵¹¹ *Exposición que el ministro de Hacienda del Ecuador presenta a las Cámaras Legislativas reunidas en 1848*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1848, p. 8.

suplentes⁵¹². La propuesta de establecer jurados dentro de la estructura de administración de justicia podría haber sido parte de un intento de instaurar un sistema distinto al de Antiguo Régimen basado en la participación de los ciudadanos. Sin embargo, la realidad de las relaciones entre el Estado en formación y la sociedad del Ecuador del siglo XIX no coincidían con las intenciones liberales de quienes gobernaban. Los mismos requisitos para conseguir la ciudadanía, establecidos desde las constituciones, hicieron que las innovaciones en la administración de justicia en un territorio con pocos ciudadanos fueran muy difíciles de llevar a cabo⁵¹³.

La estructura judicial, en la que los alcaldes ordinarios juzgaron en primera instancia, continuó pero, a partir de 1850, se darán una serie de transformaciones administrativas que tienen impacto en la vida cantonal y por tanto municipal. Desde este momento, se crearon provincias y cantones, por lo que fueron necesarios, asimismo, gobernaciones y concejos municipales que deslindaran las nuevas jurisdicciones de la autoridad correspondiente a la anterior división administrativa y territorial.

También se reglamentó la administración de justicia de los asuntos mercantiles; por estas nuevas disposiciones se mandó a que se nombraran jueces de primera instancia en cada una de las cabeceras cantonales llamados jueces de comercio. Los alcaldes municipales debían reemplazarlos en caso de enfermedad, impedimento o ausencia temporal. Además se crearon Tribunales de comercio para juzgar en segunda y tercera instancia. Estos tribunales debían estar compuestos por tres y cinco comerciantes respectivamente.

Otro paso importante de la década de 1850, lo constituyó el establecimiento, por la Asamblea Constituyente de 1852, de un nuevo sistema de elecciones directas, por el que

⁵¹² En 1865, el ministro del Interior ponía en evidencia el desconocimiento de los jurados en temas de derecho, incluso decía que era “conocida la tendencia de estos tribunales a la absolución de los delincuentes”. (*Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida a las Cámaras Legislativas del Ecuador en 1865*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, p. 22.) En otro testimonio, el ministro del Interior de 1871 reconocía que el sistema de jurados “fecunda en benéficos resultados en las naciones donde la civilización ha alcanzado hasta las últimas clases del pueblo; pero que entre nosotros, triste es decirlo, ha ofrecido muchas veces ejemplos perniciosos de desmoralización e injusticia; ya sea porque la índole del pueblo ecuatoriano, compasiva y suave de carácter, tiende más bien al perdón que al castigo, ya porque la falta de instrucción en la mayoría de los jurados hace que sus fallos se adhieran muchas veces a la opinión del que juzgan más recto y entendido; resultando de aquí que, en el primer caso, se garantiza la impunidad del crimen con detrimento de la justicia; y en el segundo, se juzga no por la conciencia propia, sino por la ajena”. (*Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida al Congreso Constitucional de 1871*, Quito, Imprenta Nacional por M. Mosquera, p. 4.)

⁵¹³ Sobre el tema de los jurados en el caso mexicano ver: Antonio Padilla Arroyo, “Los jurados populares en la administración de justicia en México en el siglo XIX”, en: *Secuencia*, Nueva Época, No. 47, mayo-agosto, 2000.

los ciudadanos con derecho al voto elegían sus representantes en asambleas electorales provinciales siendo éstas quienes debían nombrar al presidente y vicepresidente⁵¹⁴.

El gráfico No. 6.2, al final del capítulo, nos permite ver la organización de la administración de justicia desde 1830 a 1861.

Con la Constitución de 1861 se concretaron y ampliaron las disposiciones electorales de 1852, puesto que con ella, los ciudadanos tuvieron la capacidad de elegir a los miembros del legislativo, ejecutivo y del gobierno municipal, sin intermediaciones. Esta Constitución eliminaba la condición de propiedad o renta de 200 pesos por lo que la ampliación del cuerpo electoral fue significativa. Según datos de Pilar Ponce Leiva, “si en 1830 tan solo un 0.3% de la población tenían derecho al voto, en 1865 la participación ascendió a un 3.3%”. A pesar de estos cambios, quedaban fuera del derecho de voto todos aquellos que dependían de otra persona para su trabajo: jornaleros y sirvientes. “Con estas limitaciones, entre un 99 y 97% de los ecuatorianos carecían derecho al voto, a pesar de haberse anulado en 1861 los requisitos de capacidad económica para el elector directo”⁵¹⁵.

Durante la primera presidencia de Gabriel García Moreno (1861-1865), se buscó la diversificación de la administración de justicia en primera y segunda instancia para lo que se crearon jueces especiales y jueces parroquiales. En el plano local, en cantones y parroquias, juzgaron en primera instancia los jueces letrados provinciales, los alcaldes municipales, los jueces especiales y los jueces parroquiales, por lo que el manejo de la justicia se volvió más complejo.

Vemos que hay una intención de especializar la gestión y separar las funciones de gobierno de las de justicia pero también se mantuvieron las autoridades municipales y parroquiales como alternativa a la escasez de jueces y de recursos para crear y sostener nuevas plazas. Se instauró, por ejemplo, el cargo de promotores fiscales que sirvieron de reemplazo de los agentes fiscales. Los agentes fiscales fueron ciudadanos que ejercían la abogacía que, nombrados por la Corte Suprema, podían acusar en primera instancia en los cantones en causas criminales. Esto ubicaba otro agente de administración de justicia en la localidad, además de los alcaldes municipales. Sin duda, hubo un intento de diversificación dentro de la administración de justicia en primera y segunda instancia.

⁵¹⁴ Pilar Ponce Leiva, *Gabriel García Moreno*, Quito, Editorial El Conejo, 1990, p. 73.

⁵¹⁵ *Ibidem*, p. 74.

Por la ley Orgánica del poder judicial, expedida en 1861, se especificaron las funciones judiciales de ciertas autoridades como los tenientes pedáneos, quienes pasaron a denominarse jueces parroquiales. Otros de los cambios emprendidos por el gobierno de García Moreno tuvieron que ver con la partición territorial puesto que al establecerse nuevas provincias se crearon también nuevas cortes superiores: la de Loja y la de Riobamba. Con estas disposiciones se eliminó la división anterior de distritos departamentales. El ministro del Interior de 1861, al referirse a esta medida recalcó que:

Los distritos en que se halla dividida la República conservan esta denominación solo por las Cortes de Justicia que se hallan establecidas en la capital de cada uno de ellos; mas no son divisiones territoriales con administración propia ni réjimen peculiar, y debe por lo mismo suprimirse una denominación inútil, sin objeto y altamente nociva al pensamiento nacional. Las provincias en que se ha dividido la República no tienen una demarcación adecuada para favorecer los intereses locales y facilitar la acción administrativa⁵¹⁶.

En este período se erigieron también dos nuevas provincias: Ambato, con tres cantones, y Los Ríos, con cinco. Sin duda, la división territorial hizo que se ampliara la trama estatal al dotar estos territorios de nuevas administraciones. Si bien se crearon estas nuevas instancias jurisdiccionales, debemos recordar que muchas veces los cargos quedaron bajo las mismos grupos familiares y clientelares que dominaban los cantones. Sin embargo, la división provincial habría permitido una administración mucho más centralizada, al contrario de la administración departamental, puesto que habría establecido jerarquías estatales dentro de cada una de las localidades dependientes de las gobernaciones.

Un suceso muy importante que transformará las formas de aplicación de la justicia fue la emisión del Código Civil en 1861. Este había sido un proyecto pendiente que había llevado la Corte Suprema pero que no había podido concretarse. Aunque el código se decretó ese año, diez años después, en 1871, comenzó a regir. Esto sin duda era visto con mucho entusiasmo por las autoridades. Por ejemplo, el ministro del Interior en ese año se refería a la consecución del código:

La adquisición de estos es para la Administración de justicia una verdadera conquista, puesto que ella será más expedita, más fáciles y breves los juicios y más sencillo y claro el estudio de la legislación patria; de todo lo cual vendrá, como consecuencia, la seguridad en los contratos, la actividad en las transacciones, mayores garantías en la propiedad y la disminución de los pleitos y querellas que se

⁵¹⁶ *Informe que presenta el Secretario Jeneral del Gobierno Provisorio a la Convención Nacional de 1861*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1861, p. 5.

ocasionaban de la confusión de las leyes, explotadas por la mala fe y el egoísmo...⁵¹⁷

Por decreto de 1862, se creó un Tribunal de Contabilidad judicial o Tribunal de Cuentas por el que se da paso a un proceso de fiscalización de las cuentas llevadas por los funcionarios de Hacienda. Por esta instancia se hacía un juicio de cuentas en el que se debían ajustar los rezagos y deudas que tenían los empleados. Vemos que este decreto buscó la racionalización de las cuentas, sobre todo trató de centralizar las deudas a través de su conocimiento y posterior juzgamiento.

En la ley Orgánica de poder judicial dictada en 1869, se amplió el rango de acción de los jueces parroquiales, antiguos tenientes parroquiales, para atender causas de más de 200 pesos.

El campo de acción de los alcaldes municipales dentro de la red de administración de justicia estatal se trastocó con la ley de 1875, que organizó los tribunales y juzgados. Esta ley mandó a que los alcaldes municipales y jueces parroquiales fueran elegidos por las Cortes Superiores.

Aunque existió esta intención de diversificación, los alcaldes municipales siguieron juzgando en primera instancia hasta 1937, año en el que se crearon juzgados y tribunales provinciales, además del ministerio de Justicia. Con esta reforma juzgaron en primera instancia jueces cantonales y jueces parroquiales en lugar de los alcaldes ordinarios. Además se cambió la denominación de los jueces letrados de Hacienda por la de “jueces de crimen”. Todos ellos debían ser letrados y abogados en el ejercicio de su profesión.

Durante esta primera etapa de la vida republicana y de formación del Estado ecuatoriano, los concejos municipales, hijos del cabildo colonial y del municipio gaditano, mantuvieron, entre otras funciones, su capacidad para hacer justicia en la localidad, enfrentándose y conviviendo con nuevas autoridades creadas desde el Estado –juzgados de letras; juzgados de hacienda y comercio; y juzgados especiales. Su legitimidad y vínculos con la sociedad local se ponen en entredicho no por las medidas judiciales que toma el Estado, como el establecimiento de nuevos cargos, sino por las nuevas disposiciones para la división administrativa y territorial como la creación de

⁵¹⁷ *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida al Congreso Constitucional de 1871*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, p. 5.

nuevos cantones y provincias⁵¹⁸. Esta característica revela la falta de autonomía y de delimitaciones claras entre las formas de gobernar y de hacer justicia en este período y, al mismo tiempo, la influencia que tenían las autoridades gubernamentales en los espacios de administración de justicia.

6.2. Alcaldes como jueces. Conflicto, resistencias y negociaciones entre la administración de justicia estatal y la administración de justicia local

Antes de entrar a analizar la función de los alcaldes municipales como jueces, en el siglo XIX, es necesario caracterizar al municipio republicano. Para ello, se requiere volver la mirada hacia la institución que lo precedió y le dio origen: el cabildo colonial. También es vital repasar las transformaciones que esta estructura sufrió a comienzos del siglo XIX impulsadas por las Juntas metropolitanas y por la promulgación de la Constitución de Cádiz.

La instauración de cabildos estuvo en la base de la ocupación y equipamiento del territorio. Esta institución resultó ser la más adecuada para administrar los asuntos económicos, políticos y sociales de las poblaciones. El cabildo se volvió el centro administrativo y de poder de las ciudades ya que sus funciones no se limitaron al gobierno de las ciudades sino a la determinación del orden político, económico, militar, electivo y de manera especial, a la organización del orden jurídico a través de la función de los alcaldes y regidores. El municipio se encargó, de modo específico, de la justicia en primera instancia a través de dos alcaldes ordinarios, mientras que el regidor se hizo cargo del gobierno. La composición del cabildo varió según el tamaño e importancia de la villa o ciudad; además de los cargos mencionados, encontramos entre otros al escribano, el procurador, el alguacil mayor, el alférez real y el fiel ejecutor.⁵¹⁹

A partir del siglo XVII, los cabildos estuvieron compuestos, de manera general, por miembros de la élite local, estimulados por la compra y venta de oficios⁵²⁰; quienes

⁵¹⁸ Mediante la ley de división territorial del 20 de mayo de 1861, se divide el territorio en 13 provincias: Pichincha, Imbabura, León, Tungurahua, Chimborazo, Azuay, Loja, Ríos, Guayas, Manabí, Esmeraldas, Oriente y Galápagos, y se aumenta el número de cantones.

⁵¹⁹ El escribano debía llevar los libros de acuerdos políticos, jurídicos y económicos del Cabildo. El procurador o síndico procurador era el representante legal de esta institución. El alférez real comandaba las milicias de la ciudad y fungía como la representación militar de la corporación. El fiel ejecutor se encargaba de los abastos de la ciudad, fijaba precios y controlaba las pesas y medidas. El alguacil mayor debía hacer cumplir las sentencias del cabildo, podía arrestar a delincuentes y hacía la ronda de la ciudad.

⁵²⁰ A partir de la cédula real de 1606 se permitió la compra y venta de cargos municipales. Según Molina Martínez, con esta normativa: “la proliferación de oficios vendibles no sólo supuso un cambio sustancial

respondieron a los intereses de su grupo social y lograron una importante monta de poder ya que los cargos se heredaron, en algunos casos, y en otros se mantuvieron prácticas endogámicas que permitieron la perpetuación en el poder y la consiguiente obtención de beneficios, lo que generó cierta autonomía frente al poder central. En años posteriores, la falta de recursos y las pugnas de poder entre miembros del cabildo y virreyes y gobernadores desprestigiaron los alcances municipales lo que llevó al estancamiento de la institución⁵²¹.

Bajo las nuevas directrices de la gestión borbónica se buscó centralizar y renovar las acciones del cabildo a través de la instalación de intendencias. Los nuevos funcionarios debían encargarse de casi todas las tareas administrativas que había tenido el cabildo. La instauración de intendencias atentó, de manera directa, contra la autonomía local por lo que su implantación no fue regular en todo el territorio de las Indias. En el caso del virreinato de Nueva Granada, al que pertenecía en el momento de las reformas la Audiencia de Quito, la instalación del sistema de intendencias no fue exitoso por lo que las atribuciones gubernativas y judiciales de los cabildos se mantuvieron⁵²². La historiografía sobre este tema no encuentra un punto en común sobre el impacto de las intendencias en la corporación municipal. En algunos sitios como Chile, Yucatán y Guatemala las intendencias se instalaron sin que ello significara una reducción del poder del cabildo, de manera especial en las zonas rurales. Pero en otras localidades las intendencias habrían absorbido las funciones municipales, por ejemplo, en el Río de la Plata⁵²³ y en Lima⁵²⁴. En el caso peruano John Fisher discrepa con Moore al sostener que las intendencias habrían estimulado a que el cabildo aumente sus poderes y

en el mecanismo de acceso a los Cabildos, sino que también modificó su estructura interna y el perfil socioeconómico de los titulares. Es obvio que quienes pretendieron dichos cargos gozaban de una situación preeminente en el seno de aquella sociedad; se trataba de grupos que aprovecharon su acceso a los órganos de gobierno municipales para ampliar su esfera de poder económico y social". (Miguel Molina Martínez, *Los cabildos y la independencia de Iberoamérica*, Granada, CEMCI, 2002, p. 49.) Para ampliar el tema de este fenómeno en la Audiencia de Quito ver: Tamar Herzog, *La administración como un fenómeno social: la justicia penal de la ciudad de Quito (1650-1750)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 70-81.

⁵²¹ Miguel Molina Martínez, *Los cabildos...*, Op. Cit., pp. 62-64.

⁵²² Rosemarie Terán Najas, *Los proyectos del Imperio borbónico en la Real Audiencia*, Quito, TEHIS, Abya-Yala, 1988, p. 10; Federica Morelli, *Territorio o nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 29.

⁵²³ John Lynch, *Administración colonial española, 1720-1810. El sistema de intendencias en el virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1962.

⁵²⁴ Miguel Molina Martínez, *Los cabildos y la independencia de Iberoamérica*, Granada, CEMCI, 2002; Johan Preston Moore, *The Cabildo in Peru under the Bourbons. A study in the decline and resurgence of local government in the Audience of Lima, 1700-1824*, Durham, Duke University Press, 1966. Para el caso del rol de los municipios en México ver: María del Carmen Salinas Sandoval, Diana Birrichaga Gardida, Antonio Escobar Ohmstede, *Poder y gobierno local en México, 1808-1857*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma del Estado de México, 2011.

responsabilidades⁵²⁵ y adquiera una conciencia de sus capacidades corporativas; características que se evidencian en el caso de la Audiencia de Quito.

En la Metrópoli, la crisis del Imperio español en 1808 y el vacío político que representó la vacancia Real dio paso a la creación de Juntas regionales y de la Junta Suprema Central. En las Indias también se formaron juntas en varias localidades. Como se mencionó en los anteriores capítulos, en 1809, se reunió en Quito un grupo de notables para declarar el apoyo al rey y la formación de una junta. Aunque este movimiento desestabilizó, de manera momentánea, a las autoridades reales de la Audiencia, se restableció el gobierno rápidamente. En este caso y en otros, “las municipalidades se declararon representantes legítimas de las totalidad de los intereses de su espacio territorial, oponiéndose por ello a todo tipo de invasión de sus campos políticos...”⁵²⁶.

La reunión de las Cortes de Cádiz y la consiguiente promulgación de su Constitución, en 1812, promovió la creación de nuevos cabildos, a la vez que fortaleció los existentes. En el caso de la Audiencia, la segunda Junta de Quito elevó el estatuto de algunas villas a ciudades, lo que les brindó el derecho por ley de elegir un cabildo, son ejemplo: Alausí, Guaranda, Ambato, Latacunga y Otavalo. Esta fragmentación del territorio se intensificó cuando la Constitución de Cádiz mandó que los pueblos con más de mil habitantes eligiesen sus propios ayuntamientos constitucionales⁵²⁷.

Las Cortes abordaron el tema de la administración local con la premisa de recuperar las tradiciones y las libertades municipales⁵²⁸. Según Federica Morelli, “los ayuntamientos constitucionales se establecieron en correspondencia con las ciudades, los pueblos, las parroquias y las comunidades indígenas que se consideraban naturales, espontáneas y preestatales”⁵²⁹.

Una de las transformaciones fundamentales del municipio impuestas desde Cádiz fue el carácter electivo de sus miembros lo que permitió, de alguna forma, oxigenar su composición. Pero aun más importante resulta el hecho de que debido al vacío jurisdiccional, todo lo concerniente a la justicia y fiscalidad se mantuvo en manos de los

⁵²⁵ John Fisher, *Gobierno y sociedad en el Perú colonial. El régimen de las intendencias, 1784-1814*, Lima, PUCP, 1981, p. 217.

⁵²⁶ Federica Morelli, *Territorio o nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 204.

⁵²⁷ Federica Morelli, *Territorio o nación...*, Op. Cit., p. 216.

⁵²⁸ Miguel Molina Martínez, *Los cabildos y la independencia de Iberoamérica*, Granada, CEMCI, 2002, p. 234.

⁵²⁹ Federica Morelli, “Pueblos, alcaldes y municipios: la justicia local en el mundo hispano entre Antiguo Régimen y Liberalismo”, en: *Historia Crítica*. No. 36, julio-diciembre, Bogotá, Universidad de los Andes, 2008, p. 51.

municipios. En la Audiencia de Quito –y en otros puntos como Guatemala– la incapacidad del nuevo poder de nombrar jueces letrados llevó a que la administración de justicia se ratificara en los alcaldes municipales. Por lo tanto, en la transición del gobierno real al gobierno republicano, los alcaldes ordinarios mantuvieron la capacidad de administrar justicia en primera instancia, lo que trajo consigo un sinnúmero de contradicciones con la nueva organización. Con esta disposición el alcalde municipal ejerció, como lo había hecho tradicionalmente, funciones de gobierno y de justicia al mismo tiempo. Las dificultades posteriores para establecer renovadas estructuras y la escasez de jueces letrados revalidaron el sistema judicial municipal, en el caso ecuatoriano durante todo el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX.

Después de estas consideraciones se plantean varias preguntas. ¿Qué papel tuvieron los municipios como administraciones de justicia dentro del Estado ecuatoriano? ¿Se reforzó el poder local a través de la gestión de los alcaldes como jueces en primera y segunda instancia o por el contrario, el municipio se debilitó al volverse un eslabón en la cadena de relaciones de poder estatal? ¿Qué contradicciones y negociaciones existieron con otros agentes de gobierno y justicia y con las estructuras judiciales que se fueron creando?

La historiografía sobre el municipio en el siglo XIX expone algunas propuestas. Por un lado están quienes piensan que la autonomía de los municipios fue coartada y que fueron desprovistos de todos sus poderes y fueros particulares⁵³⁰; y por otro quienes, como Federica Morelli, sostienen que la ratificación del municipio como administrador de justicia tuvo una importancia estratégica en la transformación del municipio en un poder autónomo con respecto al Estado⁵³¹. También entra en discusión la intención de los nuevos gobiernos de restar autonomía a los pueblos organizados alrededor de los municipios y por otra parte, la necesidad de pactar con las autoridades locales para poder controlar el territorio⁵³².

En este capítulo daremos un primer paso para intentar responder estas preguntas al analizar la gestión municipio dentro del sistema judicial en formación y acercarnos a algunos ejemplos que ilustran los enfrentamientos entre las distintas instituciones políticas.

⁵³⁰ François-Xavier Guerra, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1995.

⁵³¹ Federica Morelli, *Territorio o nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

⁵³² Antonio Annino, “Pueblos, liberalismo y nación en México”, en: Antonio Annino, François-Xavier Guerra, *Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX*, México D. F., Siglo XXI, 1994.

A lo largo del siglo XIX, vemos por un lado que la corporación municipal ganó cierta autonomía a nivel local. Por otro, a la vez que se mantuvo el poder de los municipios, se crearon nuevas entidades para el manejo de la justicia. Es claro que fue de imperiosa necesidad la creación de juzgados de Hacienda o de comercio para la mejor administración de las causas y de los negocios fiscales y que las autoridades de gobierno fueron claves en la intermediación de los intereses municipales y estatales. Este proceso de conformación de una estructura judicial republicana estuvo cargado de contradicciones y conflictos tanto entre funcionarios por cuestiones de jerarquía, así como también entre las autoridades y la sociedad, por la confusión en el entendimiento de las nuevas leyes y disposiciones y, por supuesto, por abuso del poder. En este apartado daremos algunos ejemplos de este tipo de tensiones.

Una de las críticas hacia la administración de justicia en primera y segunda instancia por medio de los alcaldes municipales y jueces letrados de Hacienda se debía a que las atribuciones de unos y otros no estaban claras. El ministro del Interior en 1833 escribía que el principal problema era que “los términos vagos y generales en que están concebidas, dan lugar a que los consejos obren discrecionalmente en muchos casos”. Para solucionar esta dificultad creía que “sería muy oportuno detallar con más exactitud sus deberes, dando al régimen municipal la consistencia, poder y límites necesarios, a fin de que atiendan exclusivamente a los precisos objetos de su institución, y no puedan mezclarse en asuntos que les son extraños y privativos del Gobierno⁵³³.”

Esta falta de claridad en las atribuciones se intensificó por la convivencia de varias autoridades en una misma zona. Existen varios expedientes en el Archivo nacional de Historia de Quito, en la sección “Gobierno”, que recogen conflictos entre las diferentes instancias de poder. Un caso que se repite es el que expone fricciones entre los corregidores -administradores de gobierno en la provincia que luego pasarán a llamarse gobernadores- y los juzgados. Por ejemplo, en 1832, se enjuició al corregidor y al jefe de policía de Guayaquil por haber dejado en libertad a dos reos condenados al presidio por sentencia ejecutoriada y conocida por la Corte superior de esa provincia. Por esa actuación se suspendió al corregidor⁵³⁴. Vemos que las instancias de gobierno, por su capacidad de observar las funciones de los empleados de justicia, en algunas circunstancias y, tal vez por sus conveniencias, desconocieron las sentencias y

⁵³³ *Memoria que presenta el ministro del Interior y Relaciones Exteriores del Estado del Ecuador al Congreso Constitucional del año de 1833*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1833, p.5.

⁵³⁴ ANHQ, Gobierno, Caja 86, Exp. 34.

dispusieron según su voluntad. Aunque existió este conflicto, la corte Suprema respondió, sobre el mismo caso, que la convivencia de las funciones tanto del corregidor como de los juzgados,

no envuelve repugnancia ni incongruencia alguna, ni resultan comprometidas por esto la independencia y libertad de cada uno; así como tampoco resulta inconveniente de la máxima legal en cuya virtud pueden dos autoridades diversas e independientes perseguir a un criminal o conocer a prevención sobre un mismo asunto⁵³⁵.

Por un lado, se castigó al funcionario que desconoció la sentencia del juzgado pero por otro, se ratificó la normal convivencia entre varias autoridades, lo que revela que era necesario mantener las atribuciones de las autoridades de gobierno en materia de justicia a la par de la de los jueces porque el sistema judicial estaba todavía en un estado precario.

Otro conflicto de competencias se dio entre los alcaldes municipales y los miembros de las cortes superiores. En 1833, se anuló un proceso sobre el hurto de un baúl en Guayaquil, porque intervino el agente fiscal de la corte superior de la provincia cuando debía intervenir el agente municipal. La confusión se dio porque había dos leyes que daban atribuciones tanto al agente fiscal como al municipal, la de 3 de mayo de 1826 ratificaba al alcalde municipal para juzgar y la del 28 de septiembre de 1830, al agente fiscal. La Corte Suprema respondió que en este caso le correspondía conocer el caso al agente fiscal de la Corte superior porque “no es lo mismo entenderse con el procurador municipal, el que por lo regular no es letrado y tiene mil dificultades para despachar y fija su opinión, que con un agente fiscal en los asuntos del foro”⁵³⁶. Al final, la Corte Suprema expuso que en los lugares en los que hubiera cortes de apelación o cortes superiores no debían juzgar los miembros del municipio sino los agentes fiscales de la corte; se agregó que si hubiese ambas instituciones sería mejor seguir la causa con un letrado.

Este caso deja ver que la formación de los jueces y su condición de letrados fueron valores de jerarquía pero también de conflicto.

En muchos casos, y de manera especial en territorios del interior, hubo escasez de jueces letrados de Hacienda por lo que los alcaldes municipales suplieron esta falta para

⁵³⁵ ANHQ, Gobierno, Caja 86, Exp. 34, ff. 9, 9v.

⁵³⁶ ANHQ, Gobierno, Caja 88, Exp. 22.

juzgar causas relacionadas al Fisco en primera y segunda instancia⁵³⁷. Pero también el hecho de que los alcaldes, en su mayoría legos reemplazaron a los letrados trajo consigo muchas críticas porque su falta de formación hacía que se rindieran a sus voluntades e intereses o que aceptaran las indicaciones, a veces intencionadas, de abogados o escribanos que debían asesorarlos. El ministro del Interior en 1833, emitió su opinión con respecto al tema:

El conocimiento de las primeras instancias casi todo está atribuido a los alcaldes municipales, los cuales por lo regular son legos y sometidos a la dirección de los escribanos cometen arbitrariedades, injusticias, omisiones y demoras que los desvalidos y los indigentes que son los más dignos de la protección de las leyes no pueden reclamar ante los tribunales superiores por su miseria⁵³⁸⁵³⁹.

La intromisión de los gobernadores en la administración de justicia implicó, en algunas ocasiones, la necesidad de pagar “derechos” a esta autoridad para que diera solución a ciertas disposiciones desconociendo la voluntad de los ministros de la corte. Es el caso del dueño de una goleta parada en el puerto de Guayaquil, quien, en 1837, pidió a la corte superior se le exima del pago de derechos de aduana y a pesar de tener el visto bueno de la corte, la embarcación fue detenida por el gobernador por un supuesto contrabando. Éste es denunciado por pedir el pago de 70 pesos para suspender la detención; al final del expediente, el gobernador no fue sancionado por la corte superior⁵⁴⁰.

Aunque en otras consultas a la corte suprema se advierte sobre la supuesta independencia de los poderes políticos y se declara, de forma enfática, que “los gobernadores no pueden (repetámoslo) intervenir, ni influir de manera alguna en lo contencioso”⁵⁴¹, hay una gran distancia entre la teoría y la práctica, intensificada por la variedad de formas de interpretar la ley.

En otros expedientes se puede ver la cercanía que existió entre los alcaldes municipales y los gobernadores y su contraposición con los dictámenes de las cortes superiores. De

⁵³⁷ ANHQ, Gobierno, Caja 96, Exp. 7.

⁵³⁸ ⁵³⁸ *Memoria que presenta el ministro del Interior y Relaciones Exteriores del Estado del Ecuador al Congreso Constitucional del año de 1833*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1833, p. 16.

⁵³⁹ Otro testimonio sobre el mismo tema lo da el ministro del Interior en 1841: “Propiamente hablando, el asesor es el que aplica la ley, no quedando para el juez otra función que la de autorizar el pronunciamiento; y puede suceder que algún letrado reputándose extraño al poder público, no haya sentido su dignidad al ejercer una autoridad que debe estar a cubierto de las insidias mediatas, o inmediatas de aquellos sobre quienes haya de ejercerla”. (*Exposición que dirige en 1841 el ministro de Estado en los despachos del Ynterior y Relaciones Exteriores*, Quito, Imprenta de Alvarado por León Espinosa, 1841, p.16).

⁵⁴⁰ ANHQ, Gobierno, Caja 90, Exp. 21.

⁵⁴¹ ANHQ, Gobierno, Caja 92, Exp. 27, F. 12.

esta situación es ejemplo el caso suscitado en 1842, entre el gobernador y los ministros de la corte superior de Cuenca por una acusación de perjurio de varios ciudadanos que testificaron para anular las elecciones de varias plazas del municipio del Gualaceo.

Los ministros de la corte de Cuenca continuaron con el juicio a pesar de que el Ejecutivo lo eliminó. A tal punto llegó el conflicto que el gobernador mandó al comisario de policía y dos agentes más para que no permitieran la entrada de los ministros jueces a la oficina de la Corte y se mandó suspender a los ministros jueces por “oposición y desobediencia”. El agente fiscal de la corte superior de Cuenca opinó sobre esta disposición que la gobernación “ha invadido descomedida i bruscamente la independencia del Poder Judicial desoyendo la voz de la lei, según la cual, el Tribunal supremo es el Juez natural exclusivamente capaz de suspender a los ministros...”⁵⁴². Se mandó el caso al Consejo de gobierno para que dé resolución y éste dio la razón al gobernador, al decir que la corte superior debió abstenerse de dictamen cuando tuvieron la resolución del Jefe supremo, pero mandó también a retirar la suspensión de los ministros para que todo vuelva a la tranquilidad.

Otro asunto importante dentro de la conflictividad producida por el ejercicio de la justicia por parte de los alcaldes fue el abuso de poder. Los alcaldes municipales concentraron el poder para controlar la población y el territorio desde varios sentidos. Por una parte, fueron los encargados de la elaboración de las listas de reclutamiento para la milicia, de la elaboración de la lista de electores, de la elección de quienes vigilaban los pesos y las medidas, los abastos y la distribución del agua. Por otra parte, establecían el reglamento de policía y manejaban la fuerza policial para el cumplimiento de las sentencias, en primera y segunda instancia, de las que eran responsables.

Francisco Marcos, ministro del interior en 1841, reconocía que

los Alcaldes Municipales únicos jueces en este orden (de primera instancia), tomados de entre los vecinos de un Cantón, es de suponerse que frecuentemente resulten ser personas ligadas y acaso subordinadas a otras por razón de algún giro de comercio, o de otro cualquier ramo de industria: se me ha informado que algún acreedor ha tenido que diferir para otro tiempo su demanda, por ser el Alcalde un dependiente de su deudor⁵⁴³.

La existencia de estos lazos con varios sectores de la sociedad hizo que se pusiera en entredicho la independencia de estos jueces.

⁵⁴² ANHQ, Gobierno, Caja 93, Exp. 12, F. 26.

⁵⁴³ *Exposición que dirige en 1841 el ministro de Estado en los despachos del Ynterior y Relaciones Exteriores*, Quito, Imprenta de Alvarado por León Espinosa, 1841, p.16.

Hay muchos ejemplos de persecución y abuso de poder por parte de los alcaldes municipales. Un caso que sirve para ejemplificar este tema y también las formas de negociación entre gobernadores y alcaldes para hacer su voluntad frente a las actuaciones de los jueces letrados, fue el de María Mercedes Galarza, en 1835. Ella, representada por un abogado, presentó una queja por abuso de poder al alcalde segundo de Riobamba, José María Larrea y Checa, ante la Corte superior de Quito. Según su testimonio y el de otros testigos, el alcalde segundo arrestó a Galarza y mandó a exiliarla a las Islas Galápagos⁵⁴⁴. El alcalde la arrestó por tener “comercio ilícito” con José Velarde y acuchillar a un hijo de éste. Galarza se quejó del alcalde porque sostuvo que su causa ya había sido vista por un fiscal nombrado en el proceso y por un asesor letrado y fue indultada de cualquier acusación. A pesar de esto, el alcalde segundo mandó al teniente parroquial a arrestar a Galarza, sin existir boleta para capturarla, y la encerró en su casa para que emprendiera el viaje al siguiente día. Mandó también a decomisar algunos bienes de Galarza y a embargar una casa para cubrir los gastos del traslado. La acusada fue liberada de la casa del alcalde porque la impresión sufrida le provocó un aborto, razón por la que decidió apelar y denunciar al alcalde ante la Corte. El defensor de Galarza acusó al alcalde de desconocer la sentencia del fiscal y del asesor “obstinado en sus deseos, o mejor diré en los comprometimientos que había prestado a la mujer de Velarde y demás otros conspirados contra la acusada...” continúa “... llega a su odiosidad al extremo de que siendo un juez lego no se conforma con el dictamen del Letrado que se nombró de asesor, por que absuelve a mi representada y remite el proceso a otro letrado” y termina diciendo que “el citado alcalde hizo por sí mismo los oficios de actor o acusador, de juez, de ministro ejecutor y de cuanto más pudo en perjuicio de la Galarza”⁵⁴⁵. Por estas declaraciones pide que se suspenda al alcalde de su cargo. El alcalde en su defensa declaró que fue el gobernador de la provincia quien “en uso de las atribuciones gubernativas que posee” le ordenó el arresto y exilio de la mujer y que su actuación se debió a un acto de obediencia pasiva y que

es verdad, que como juez debía proceder con sujeción a las formulas del sistema judicial, esto es, en la sustanciación del juicio criminal que pendía en el juzgado segundo: mas como el oficio relato es independiente de esta secuela, apartándose entonces el que suscribe de la calidad de juzgador, y circunscribiendo sus funciones

⁵⁴⁴ Desde 1833, la isla Floreana en las Galápagos se convirtió en lugar para el exilio de presos de diversos crímenes.

⁵⁴⁵ ANHQ, Gobierno, Caja 89, Exp. 19, ff. 12v, 13.

a la de mero delegado del gobierno, todo su deber era el de efectuar la comisión sin empeñarse en la crítica de su justicia o irregularidad⁵⁴⁶.

Con la declaración del alcalde queda clara la ambigüedad de sus atribuciones e ilustra muy bien cómo, en ese frágil marco, los alcaldes ejercían sus funciones según su conveniencia: en algunas circunstancias jueces capaces de sentenciar e imponer castigos correccionales, asesorados por un abogado o fiscal en caso de ser legos, y en otras, delegados obedientes del poder gubernativo. El caso concluye con la ejecución de los deseos del gobernador y del alcalde y el desconocimiento de la sentencia emitida por los asesores, demostrándose, en este caso, que las autoridades de gobierno estuvieron por sobre las de justicia.

La injerencia que tuvieron los gobernadores en la vida social y política también causó problemas dentro de la corporación municipal. Pondremos como ejemplo la acusación que en 1857 realizó el procurador síndico municipal contra el gobernador de Pichincha, Dr. Modesto Albuja. El procurador expuso en este expediente, que el gobernador declaró nulas las elecciones de dos concejeros municipales y mandó a que se posesionen otros a su gusto, desconociendo “la ley establecida por la costumbre” y sin entender que su autoridad era política y gubernativa pero no judicial⁵⁴⁷. Vemos así, que aunque el municipio tuvo cierta autonomía, el gobierno pudo, en algunas circunstancias, intervenir en su conformación, procurando un mayor control sobre esta institución.

De hecho, la cuestión de la autonomía en las funciones del municipio es un tema que comienza a discutirse a partir de la década de 1840.

Para algunos funcionarios como el ministro de Interior, era imperativo aclarar las funciones del municipio, pues su organización estaba más ligada a la de los ayuntamientos de antiguo régimen que a lo que debían ser: una rama del poder administrativo⁵⁴⁸. Para él, el municipio se había estancado por mantener algunas funciones que no les correspondían y que ocupaban sus rentas y esfuerzos, entre ellas las judiciales. Infiere también que las funciones de administración de justicia ocasionaron dependencia del municipio a otras autoridades, puesto que:

hecho repetidos han llegado a persuadir al Gobierno, que la administración de la justicia en primera instancia, adolece de inercia; porque no se nota aquel movimiento activo y desembarazado, como se necesita, para que la libertad civil, su objeto

⁵⁴⁶ ANHQ, Gobierno, Caja 89, Exp. 19, f. 25.

⁵⁴⁷ ANHQ, Gobierno, Caja 97, Exp. 18, F. 1v.

⁵⁴⁸ *Exposición que dirige en 1841 el ministro de Estado en los despachos del Ynterior y Relaciones Exteriores*, Quito, Imprenta de Alvarado por León Espinosa, 1841, p. 6.

exclusivo, no tenga roces con la libertad política, ni sea atenuada por la influencia del poderoso, y para que el ciudadano pudiendo ejecutar cuanto no le prohíba la ley, renuncie a ciertas inclinaciones y hábitos que comprometerían su propia libertad⁵⁴⁹.

De igual pensamiento era José Fernández Salvador, ministro del Interior, quien en 1847 también manifestaba que la falta de independencia de los municipios, así como otras atribuciones que supuestamente no les eran propias, hacía que no funcionara como debería. Decía el ministro que aunque las leyes cambiaron con la independencia de la Metrópoli

solo los cabildos, mezquina y forzada concesión del poder absoluto de los reyes al derecho de los pueblos, han permanecido incólumes en medio de vaivenes causados por nuestras conmociones intestinas y por el espíritu de reforma que predomina en las Repúblicas, y continúan, como únicos representantes de los intereses comunales, engañando y halagando a los pueblos con las formas, con las apariencias meramente exteriores de las *libertades locales* (cursivas del documento), que en la realidad yacen ahogadas bajo el peso abrumante de la más perfecta y compacta centralización administrativas⁵⁵⁰.

El ministro exponía además que las municipalidades estaban sujetas a las gobernaciones y eso las volvió inactivas. Los ministros y algunos gobernadores quisieron y pensaron en la “libertad” del municipio con la eliminación de las funciones judiciales y otras que, en su parecer, no le correspondían.

Como vimos en el apartado anterior, a partir de la década de 1860, las funciones de los alcaldes municipales y tenientes parroquiales se diversificaron. Esto tanto por las leyes propias de la organización judicial pero también por el establecimiento de un nuevo régimen municipal. Por ley de 1861, se establecieron concejos municipales parroquiales, cantonales y provinciales. El régimen municipal entonces debía estar a cargo de concejales; su número debía ser determinado según el carácter de cada instancia territorial. Las municipalidades debían elegir, de manera popular, un presidente, secretario, síndico, escribiente y portero; elaborar ordenanzas correspondientes al control de la localidad y estas disposiciones debían ser revisadas por los tenientes y gobernadores y por la Corte Suprema. Las municipalidades provinciales debían encargarse del nombramiento de los alcaldes municipales, del alguacil mayor y de los defensores generales dispuestos por el Código Civil.

⁵⁴⁹ *Ibidem*, p.16.

⁵⁵⁰ *Exposición del ministro del Interior, Relaciones Exteriores e Instrucción Pública, dirigida a las cámaras legislativas del Ecuador. En 1957*, Quito, Imprenta del Gobierno, 1857, pp. 12, 13.

Con esta disposición se pretendía eliminar la facultad que los alcaldes ordinarios municipales, primero y segundo, poseían en materia gubernativa en la localidad. A partir de esta legislación se pasó a llamarlos jueces municipales, primero y segundo⁵⁵¹. Aunque se decretó esta transformación en el poder local, la aplicación real del decreto fue complicada. Los concejos municipales habrían funcionado bien dentro de las ciudades y villas principales como Quito, Guayaquil y Cuenca. Pero, en cantones más pequeños, la insuficiencia en el número de ciudadanos que las conformen hizo que estas se eliminaran⁵⁵². Existió también rechazo por parte de las autoridades que no veían en la descentralización una ventaja, por ejemplo, el gobernador de León decía en 1865:

he procurado en todos los años siguientes hasta el actual, estudiar la conducta y los resultados de los Concejos, de las Juntas municipales de parroquia, cantón y provincia, y no he encontrado en todo este tiempo un solo hecho que pudiera hacerme convencer de la utilidad presente o siquiera de la utilidad futura de esta institución. Nada he visto que pudiera persuadirme de la importancia de la descentralización en cuanto a las mejoras locales del común o municipio. Los caminos, los puentes, el ornato público, la salubridad, la policía descuidados por completo. Discusiones y acuerdos parodiando ridículamente a los actos de la Legislatura, no componen sino una tan miserable como voluminosa historia de contradicciones. Rencillas, pasiones lugareñas, ambición vulgar, por fin, desorden completo es lo que he visto desde que, con una dorada ilusión, la Asamblea nacional de 1861 descentralizó el poder municipal. Para explicar estos desengaños, he procurado buscar las causas, no en la institución que he querido salvar, sino en los hombres encargados de ejecutarla, y no he podido llenar mi deseo. Cambiando el personal de los Concejos y de las Juntas, llenos de buen deseo cada uno de los miembros aisladamente, he visto repetirse siempre idéntica inacción e idénticos desaciertos, como si nada hubiera cambiado en el seno de esos Concejos de esas Juntas...⁵⁵³

Otro problema que generó la creación de los concejos municipales y cantonales es que en algunas ocasiones éstos se involucraron en asuntos que tenían carácter nacional,

⁵⁵¹ *El Nacional*, No. 133, 11 de noviembre de 1863.

⁵⁵² El ministro del Interior en el año de 1867, Manuel Bustamante, daba su opinión sobre el tema: “Conveniente sería suprimir las juntas provinciales y los concejos parroquiales. Ambas corporaciones escollan en la escasez de ciudadanos competentes para formarlas y renovarlas anualmente, y de este mal adolecen el mayor número de las provincias, a presencia de los diversos cargos concejiles en que tienen que turnar, como los de alcaldes municipales, tenientes políticos y judiciales, y jurados del crimen y para juicios de imprenta. En las provincias menos populosas casi no hai descanso ni de un año; porque saliendo de un cargo, entran por necesidad en otro, no habiendo número suficiente para la alternabilidad...Quizá será útil restablecer las Juntas provinciales con el transcurso de los años, cuando tengan los pueblos mayores intereses y se compliquen”. (*Informe del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigido a las cámaras legislativas del Ecuador en 1867*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1867, p. 4.)

⁵⁵³ *Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida a las Cámaras Legislativas del Ecuador en 1865*, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1865, p. 8.

como por ejemplo, la ejecución de ciertas leyes o el establecimiento de ciertos impuestos.

El fortalecimiento del poder municipal a través de la creación de los concejos municipales se llevó adelante con nuevos impuestos que debían llenar las arcas de los propios municipales. Uno de los más importantes para ello, fue el encargo a estas instituciones de la organización del trabajo subsidiario.

Aunque, se estableció el concejo municipal para las funciones de gobierno de la localidad y los juzgados municipales para la administración de justicia, esta diversificación no significó que se lograra una separación de los intereses de los poderes locales o regionales dentro de la administración del poder estatal. Por ejemplo, muchas veces se acusó a los miembros de los concejos cantonales de manipular los actos de elección de autoridades y de “ejercer una influencia señalada y manifiesta” en la formación de los registros y hasta el escrutinio de los sufragios⁵⁵⁴.

La separación completa de las funciones judiciales de los alcaldes no se alcanzó a lo largo del siglo XIX y es un ejemplo claro de las dificultades para escindir la gestión de la justicia de las tareas de gobierno; un aspecto que sería clave en el proceso constitutivo estatal. Los alcaldes mantuvieron estas atribuciones para su propio beneficio y también para el beneficio de los empleados gubernativos. Como se ha señalado, continuarían desempeñándose como jueces hasta la década de 1930.

A pesar de buscar la autonomía de funciones del municipio, la falta de fondos y de jueces letrados para poder crear y llenar nuevas plazas, hicieron que en el arduo proceso de formación del Estado fuera necesario usar la figura del alcalde y el municipio en la organización y administración de la justicia.

El municipio fue, por tanto, un eslabón en la construcción del poder judicial estatal. Durante todo el siglo XIX, los alcaldes ejercieron sus facultades de administrar justicia en el nivel local, manteniendo una relación de dependencia con la gobernación, pero conservando, al mismo tiempo, cierta cuota de independencia en su composición y con ello, la capacidad de controlar las relaciones de poder en la sociedad local.

⁵⁵⁴ *Ibidem*, p. 10.

Gráficos y cuadros del Capítulo 6

Gráfico No. 6.1. Organigrama de la administración de Justicia en la Gran Colombia, 1821-1829.

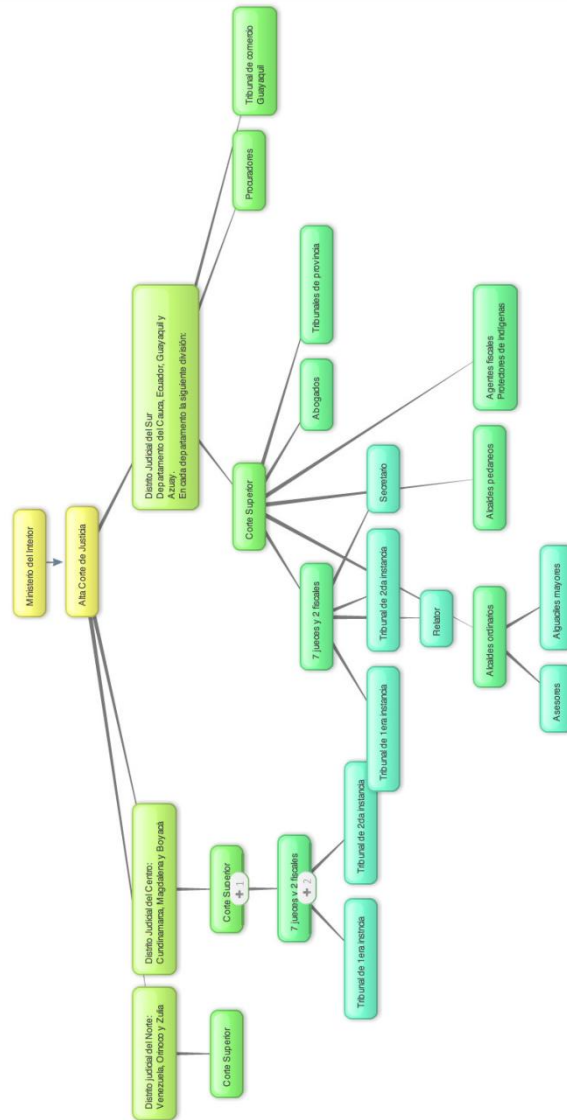


Gráfico No. 6.2. Organización de la administración de justicia. 1830-1861

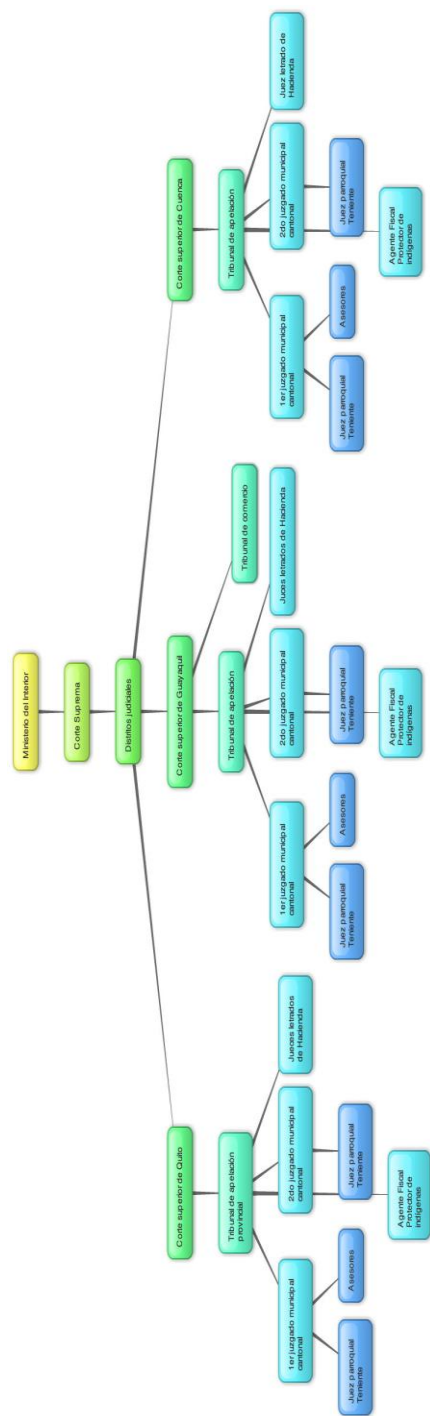


Gráfico No. 6.3. Organización de la administración de justicia. 1861-1875



Fuentes de los gráficos: Leyes y decretos consultados 1821-1875.
Ver referencias en: Fuentes publicadas.

7. Relaciones de dominación negociadas e integración en la diferencia. Formas de gobierno y administración de justicia de las poblaciones indígenas en su relación con la construcción del Estado ecuatoriano

Existe una estrecha vinculación entre las dinámicas de las poblaciones indígenas y la construcción de la trama estatal. Una de las principales preocupaciones de quienes se enfrentaban a la construcción de unidades políticas nacionales, de corte liberal, fue la superación de la división tradicional colonial, establecida por más de tres siglos, de la república de indios y la república de blancos. Este pacto con la Corona había permitido a los indígenas conservar ciertos beneficios, como el acceso a la tierra y la exclusión del servicio en la guerra y también había establecido relaciones de dominación fiscal como la mita y el pago del tributo indígena.

La inclusión de la población indígena, más del 60% en el siglo XIX, en el proyecto estatal nacional era evidente. Su aporte en los ingresos a través de la contribución de su clase y el trabajo subsidiario hizo que su presencia como contribuyentes fuera necesaria. El principal problema fueron los términos políticos de esa inclusión: su condición de servidumbre o de ciudadanía.

El objetivo principal de este capítulo es ahondar sobre las formas de gobierno de las poblaciones indígenas y su rol en la construcción del estado ecuatoriano. Creemos que aunque el tema de la tributación indígena y su relación con la posesión de tierras ha sido anteriormente tratado en el capítulo 3 es necesario explorar las posibilidades de negociación de las funciones de las poblaciones indígenas dentro del proceso de conformación de la administración estatal. Daremos también cuenta de las formas de administración de justicia de la población indígena y cómo esta, a lo largo del período, sirvió de instrumento u obstáculo para su sobrevivencia y reproducción.

Antes de entrar en el tema hay que hacer una aclaración muy necesaria. Cuando hablamos de la población indígena o de los indígenas en general tendemos a dar una imagen homogénea de este conjunto étnico cuando su composición y lógicas internas son muy complejas. Dentro de la organización de las comunidades indígenas⁵⁵⁵ en los

⁵⁵⁵ La comunidad de indígenas, o comunidad campesina, como se la denomina ahora, se origina en el ordenamiento poblacional impuesto por el virrey Francisco de Toledo en el siglo XVI con el propósito de facilitar la explotación de la fuerza de trabajo campesina. Las comunidades son grupos de ayllus o familias que estuvieron dotadas con parcelas individuales y colectivas destinadas para la agricultura y la

andes septentrionales, existieron jerarquías y relaciones desiguales. En las parcialidades y comunidades indígenas existió una división entre indígenas originarios y forasteros. Los indígenas originarios eran quienes tenían líneas de ascendencia familiar en el territorio y por tanto tenían acceso a las tierras que les correspondían en herencia. Por su acceso a la tierra tenían la responsabilidad de tributar. Los indígenas forasteros eran quienes habían salido de otras comunidades, muchas veces evadiendo el tributo y otras obligaciones y se asentaron en otros territorios. Estos no tenían derecho a la misma cantidad de tierra pero podían arrendar las tierras de comunidad que compartía la parcialidad⁵⁵⁶. Esta migración de indígenas forasteros permitió que las comunidades tuvieran entradas extras para poder sustentar sus obligaciones fiscales.

Los caciques o principales de cada comunidad eran autoridades con linaje heredado quienes hacían de intermediarios entre la república de blancos y la de indios⁵⁵⁷. Los caciques tenían muchos privilegios, como los de no pagar tributo, acceder a propiedades en las villas, tener indígenas a su servicio –yanaconas- por lo que tuvieron un valor simbólico muy importante en la constitución de las relaciones entre el mundo indígena y el mundo blanco mestizo⁵⁵⁸. En las comunidades o parcialidades indígenas la administración colonial habría intensificado la división entre la élite nativa y sus

ganadería. Estuvieron bajo la autoridad de los caciques tradicionales y de los alcaldes de indios. En la época colonial estas autoridades estuvieron sujetas al control del corregidor y del cura de la doctrina. (Bonilla, Heraclio, *El futuro del pasado. Las coordenadas de la configuración de los Andes*, Tomo II, Fondo Editorial del Pedagógico de San Marcos, Instituto de Ciencias y Humanidades, Lima, 2005, P. 1036, 1037).

⁵⁵⁶ Sobre la organización de la población indígena y la movilización entre comunidades ver el excelente trabajo de Karen Powers: *Prendas con pies: migraciones indígenas y supervivencia cultural en la Audiencia de Quito*. Abya Yala, Quito, 1994.

⁵⁵⁷ Miembros de élites nativas, los caciques tuvieron que modificar sus funciones de control y protección de los recursos de la comunidad y otras formas de reciprocidad prehispánicas a una relación con las autoridades coloniales en los que jugaron un papel de doble legitimidad. Para profundizar sobre el tema: Frank Salomon, *Los señores étnicos de Quito en la época de los Incas*. Instituto Otavaleño de Antropología, Otavalo, 1980; Karen Spalding, *De indio a campesino. Cambios en la estructura social de Perú colonial*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1974; Thierry Saignes, “De la borrachera al retrato: los caciques andinos entre dos legitimidades (Charcas)” en: *Revista Andina*, Año 5, N. 1, Cusco, 1987, pp. 139-161.

⁵⁵⁸ Un caso representativo de los valores que un cacique podría llegar a tener es el del cacique Don Sancho Hacho de Velasco. Para un estudio sobre su influencia en Latacunga ver: Katheen M. Klumpp, *Sancho Hacho. Un cacique mayor del siglo XVI*. Cedeo, Abya Yala, Quito, 1993. También es ejemplar el trabajo de Pilar Cruz Zúñiga sobre el cacicazgo de Quisapincha en el siglo XVII: Pilar Cruz Zúñiga, *Caciques astutos y machinosos. Resistencia y adaptación indígena en Quisapincha, siglo XVII*. Nina Comunicaciones, Quito, 2011. Las acciones de los caciques de Ambato y de territorios cercanos se analizan en: Karen Powers, “Señores étnicos ingeniosos e indios vagabundos: riqueza, migración y transformación reproductiva de las cacicazgos de Quito, 1500-1700” en: *Memoria*. N. 2, MARKA, Quito, noviembre de 1991, pp. 27-58. Mirar también: Cristiana Borchart de Moreno, “El cacicazgo y los caciques mayores de Otavalo entre el Imperio incaico y la República” en: *II Congreso Ecuatoriano de Antropología y Arqueología: balance de la última década: aportes, retos y nuevos temas*. Abya Yala, Banco Mundial, Quito, 2007.

descendientes y los indios del común puesto que el cacicazgo era un cargo hereditario. Esta condición será muy importante en la constitución de la legitimidad de las autoridades indígenas y en su relación con las nuevas formas de gobierno republicanas, como veremos más adelante. La familia de los caciques constituían los principales de las comunidades y compartían los privilegios de su linaje. Los principales fueron las autoridades de las parcialidades que eran comunidades más pequeñas que pertenecían a un cacicazgo. La autoridad cacical habría comenzado un proceso de disminución en su legitimidad desde el siglo XVII por la presión sobre las tierras y la fuerza de trabajo ejercida por la administración colonial la que motivó la migración y el enrolamiento de la población indígena en el sistema de hacienda y obrajes.

La situación de los indígenas vinculados a la hacienda fue distinta a la de los indígenas libres que vivieron en las comunidades. Dentro de la hacienda también hubo una diversificación de la sociedad indígena sometida a esta forma de producción.

El concertaje de indígenas fue un contrato que se realizó entre los indígenas y el hacendado por el que éste recibía, en el siglo XVIII, 15 pesos al año sin descargo del tributo y un terreno para que pudiera trabajarlo. En caso de ser el contrato sin terreno se pagaba 6 reales más. El concierto debía trabajar cinco días en la hacienda y los dos días que tenía libre los debía invertir en el trabajo de su chacra y en la doctrina religiosa. En esta relación de dominación el contrato era tácito puesto que no había un respaldo legal que lo certificara. La sujeción de los indígenas conciertos a las tierras de la hacienda se hacía mediante un complejo sistema de socorros y suplidos por los que el patrón de la hacienda prestaba dinero o especies de valor como auxilio a las necesidades del indígena. Todas estas deudas eran luego cobradas en jornadas de trabajo y muchas veces fueron hereditarias. En caso de ser conciertos que iban a dedicarse al pastoreo los dueños cargaban a las deudas tanto el ganado entregado como la pérdida y el aumento anual. El concertaje incluía también un sistema de fianzas para asegurar el contrato. El indígena debía presentar fiadores que debían ser responsables del pago de esta deuda. Generalmente, fungían de fiadores los miembros de la familia extendida lo que hacía que personas que no tenían directamente la relación de conciertos con el patrón se vincularan a la hacienda⁵⁵⁹. De igual forma ocurrió con indígenas que fueron atraídos al

⁵⁵⁹ Sobre el concertaje de indios existe una bibliografía extensa que incluye estudios de caso y que abarcan períodos posteriores a los que trata esta tesis. Algunos ejemplos representativos: Abelardo Moncayo, *El concertaje de indios*. Universidad Central, Instituto de Investigaciones Económicas, Quito, s.a; Vicente Albornoz, “Del colapso de la industria textil en la época colonial al apareamiento del concertaje en: *Ensayos de historia económica*. Banco Central del Ecuador, Quito, 2010; Andrés Guerrero,

sistema de hacienda por la posibilidad de hacer trabajos temporales pero que no tenían tierras dentro de la hacienda. Este es el caso de los indígenas sueltos que trabajaban como peones a los que se conocía como gañanes. También existían “arrimados” a los conciertos que correspondían a las familias ampliadas que se asentaban en el pedazo de tierra que el concierto usufructuaba.

La proporción del número de conciertos dentro del territorio de la Audiencia y posterior Ecuador varió según la región, la densidad poblacional y la relaciones de los indígenas con la tierra. Por ejemplo, según Udo Oberem, el peso de los indios conciertos en las zonas de Alausí y Loja, sería de 20 y 16% respectivamente. Un porcentaje relativamente menor al presentado para la zona de Latacunga y Riobamba, donde el porcentaje ascendió a 55 y 51% respectivamente. En términos generales según el mismo estudio, en 1805, el 46% de los indígenas estaba sujetos a las haciendas⁵⁶⁰. Para Federica Morelli la proporción de indígenas conciertos ascendería al 61.9% en la Sierra⁵⁶¹. Una aclaración más: aunque los indios conciertos residían en la hacienda no perdían por completo sus relaciones con la comunidad de origen.

De igual forma no podemos pensar que las lógicas regionales no hayan influido también en las poblaciones indígenas. En la Costa, por ejemplo, existió un proceso de distribución de la tierra mucho más acelerado que en la Sierra y, la presión que ejercía la economía de exportación sobre los pobladores costeños llevó a un rápido proceso de mestizaje. Por ejemplo, recordemos que el tributo indígena en la Costa fue eliminado muy tempranamente, en 1833. La integración de las poblaciones indígenas en la Costa como propietarios y ciudadanos no presentó las mismas problemáticas que en la Sierra. Así, las relaciones que se establecieron con el poder estatal, ya sean fiscales, políticas o jurídicas, dependieron tanto de la complejidad del status de las comunidades y parcialidades y sus dinámicas internas como de las formas económicas regionales.

La semántica de la dominación: el concertaje de indios. Libri Mundi, Quito, 1991; Hernán Ibarra, “Concertaje, jornaleo y haciendas (1850-1920) en: *Población, migración y empleo en el Ecuador.* ILDIS, Quito, 1988; Patricia de la Torre Arauz, *Patrones y conciertos: una hacienda serrana, 1905-1929.* Corporación Editora Nacional, Abya Yala, Quito, 1989, entre otros.

⁵⁶⁰ Udo Oberem, Udo Oberem, “Contribución a la historia del trabajador rural en América Latina: Conciertos y Huasipungueros en Ecuador” en: Segundo Moreno Yáñez, Udo Oberem, eds., *Contribución a la etnohistoria ecuatoriana.* Instituto Otavaleño de Antropología, Otavalo, 1981, pp. 347-349.

⁵⁶¹ Federica Morelli, *Territorio o nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, P. 165.

7.1. ¿Siervos o ciudadanos? Población indígena y su vinculación en los primeros proyectos republicanos. 1812-1830

Una de las principales prerrogativas de la constitución de las unidades políticas republicanas fue la homogenización de sus pobladores ante la ley. La condición jurídica de los indígenas representó un problema importante para los gobernantes de las naciones en formación. Dentro de los discursos políticos liberales, los indígenas debían adoptar las condiciones de ciudadanía a través de la ruptura de los pactos coloniales. Ya en las Cortes de Cádiz varios diputados americanos hablaron de la necesidad de “liberar” al indígena para que éste eligiera en donde trabajar y darle la posibilidad de ser propietario individual. El acceso a la tierra como propietarios haría que los indígenas estuvieran motivados para el trabajo y que las formas de producción cambiaran a un régimen de pequeña propiedad al repartirse la tierra⁵⁶². Estas transformaciones ponían en cuestionamiento la existencia de la comunidad indígena puesto que las tierras comunales conformaron una economía complementaria que en algunas ocasiones sirvió para la subsistencia y el pago del tributo a través del arriendo y como un valor de negociación entre los poderes coloniales y posteriormente estatales y la población indígena.

La participación activa que varios de estos diputados esperaban de los indígenas mucho distaba de las pretensiones de las poblaciones indígenas por sostener el pacto por el que ratificaban la posesión de sus tierras a cambio de la entrega de su excedente fiscal. La cuestión que planteaba el mandato de la Constitución de 1812 con respecto a la ciudadanía de los indígenas se resolvió atendiendo a su condición: si servían a alguien ya no debían ser considerados ciudadanos españoles, por lo que en el caso de la Audiencia de Quito se excluyó a más de la mitad de la población indígena. Por otro lado, esta Constitución habría generado tensiones entre las autoridades étnicas de las comunidades libres puesto que promovió la elección de nuevos cargos y nuevas autoridades, de manera especial en lo que respecta al cabildo indígena⁵⁶³. Jaime Rodríguez presenta varios datos de archivo en los que se confirma que se crearon numerosos cabildos en las comunidades en el sur del territorio. Siguiendo al mismo

⁵⁶² Manuel Chust, “La conquista del doceañismo hispano: entre los derechos políticos y las libertades económicas”, en: Ernest Sánchez Santiró, Luis Jaúregui, Antonio Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*, México D.F., Instituto Mora-Universidad Autónoma de Morelos, Facultad de Economía-UNAM, 2001, p. 186.

⁵⁶³ Jaime E. Rodríguez O., *La revolución política durante la época de la independencia. El Reino de Quito, 1808-1822*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2006, p. 109.

autor, en algunos pueblos se habrían echado a las autoridades antiguas por lo que estas se opusieron a los cambios gaditanos y pidieron el retorno al orden anterior⁵⁶⁴. La inclusión de los indígenas forasteros en las elecciones de autoridades también habría causado malestar en la élite nativa.

La participación activa de la población indígena en las elecciones de autoridades de los cabildos que Rodríguez presenta debe ser matizada. Si bien expone datos interesantes de la zona del Azuay y Loja no deben ser extrapolados a lugares donde la sujeción de la población a la hacienda era mayor o la composición de los cacicazgos y sus autoridades más legítima.

Los alcances de las Cortes de Cádiz y sus diputados permitieron que tanto el tributo indígena como la mita fueran eliminados en 1811 y 1812, respectivamente. La intención de eliminar el pacto colonial con los indígenas a través de estos decretos se ponía de manifiesto ya que esta legislación buscaba generar un primer repartimiento de las tierras realengas ubicadas alrededor de las tierras de comunidad. Pero estas disposiciones no llegaron a cumplirse puesto que ni siquiera fueron publicadas por considerarlas imprudentes para la economía de la Real Hacienda y para evitar cualquier tipo de resistencia a la eliminación del tributo por parte de los indígenas.

Un cambio importante que sufrirían las autoridades indígenas con estos primeros intentos de homogenización fue la abolición de los privilegios que hasta entonces habían permitido el acceso por vía hereditaria a sus cargos en el gobierno de los pueblos y que fueran juzgados directamente por la Audiencia, sin pasar por instancias menores⁵⁶⁵. Como veremos más adelante, este será uno de los temas de negociación entre el discurso homogeneizador de los proyectos republicanos y la legitimación de las autoridades por parte de los indígenas.

De manera complementaria a lo expuesto por Rodríguez, Morelli plantea que el poder de los cabildos y el gobernador de indígenas se transfirió a las municipalidades. Sin embargo, la participación de indígenas en las elecciones de los miembros de los ayuntamientos habría permitido que estos fueran partícipes en la determinación de las entradas o “propios” que debían suplir al municipio, así como también debió darles la posibilidad de defender o ratificar ciertas autoridades locales. Una vez más, no podemos hablar de procesos homogéneos, en algunos lugares se eliminaron ciertos cabildos

⁵⁶⁴ *Ibidem*, p. 122.

⁵⁶⁵ Federica Morelli, *Territorio o nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 172.

indígenas y fueron reemplazados por el nuevo poder del ayuntamiento, pero en zonas donde el sistema de hacienda ejercía más presión, la organización indígena quedó intacta y más bien debió haberse fortalecido puesto que para poder enfrentar a los ayuntamientos, compuestos en su mayoría por propietarios, las comunidades necesitaron una estructura de choque para poder hacer peso a las presión que el organismo municipal propiciaba por las tierras comunitarias.

El peso del gobernador de indígenas no disminuyó puesto que el tributo indígena no dejó de cobrarse en la Audiencia. Por tanto siguió siendo una autoridad importantísima en la recolección de este impuesto por su conocimiento de los contribuyentes y de los territorios. Sin embargo, la constitución de los ayuntamientos, posteriores municipios, sí habrían puesto dentro del teatro del poder local nuevos actores con los que negociar: los alcaldes municipales⁵⁶⁶.

Con la incorporación de la antigua Audiencia a la gran Colombia el status jurídico de los indígenas seguiría siendo un tema relevante dentro de la política liberal de la república.

La relación intrínseca entre las poblaciones indígenas y la tierra marcará la pauta del proceso de eliminación del tributo llevado adelante por Bolívar, así como también de las consecuencias del manejo de las tierras comunitarias que implicó la medida.

Existe una bibliografía vasta sobre las formas de relación entre los indígenas y el acceso a las tierras en el mundo andino⁵⁶⁷. Casi todos los autores coinciden en la existencia de un pacto entre la Corona y las comunidades indígenas por el que el pago del tributo reafirmaba la posesión de las tierras comunitarias. La conservación de este pacto, en el discurso republicano liberal, implicaba la exclusión de los indígenas del proyecto estatal nacional como ciudadanos. La copiosa documentación producida por litigios de tierras entre indígenas y blancos mestizos, que hemos consultado, evidencia que los indígenas, a través de sus autoridades de gobierno o de sus mediadores para la administración de justicia, se encontraban en una posición ambivalente con respecto a las posibilidades republicanas. Muchas veces se usaba el discurso de inclusión al proyecto estatal como individuos libres y en seguida se recordaba a las autoridades la existencia del pacto

⁵⁶⁶ Sobre la importancia de los alcaldes en la administración de los territorios y poblaciones y sobre todo de la justicia, ver el capítulo 6 de esta tesis.

⁵⁶⁷ Entre los trabajos más representativos: Tristán Platt, *Estado boliviano y ayllu andino: tierra y tributo en el norte de Potosí*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1982; Nicolás Sánchez-Albornoz, *Indios y tributos en el Alto Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978; Heraclio Bonilla (comp.), *Los Andes en la Encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX*, Quito, Ediciones Libri Mundi, Enrique Grosse-Luemern, FLACSO, Quito, 1991.

entre la Corona y los indígenas que debía ser ratificado por el naciente Estado puesto que este necesitaba de la entrada fiscal de la población indígena.

La administración bolivariana ponía de manifiesto su afán transformador de la condición del indígena en 1821 cuando se buscó romper con el pasado colonial y eliminar incluso la terminología usada en la época. Se dispuso que los indios fueran llamados indígenas y que los pueblos de indios fueran parroquias de indígenas. El centro del decreto fue la eliminación del tributo y por tanto el resquebrajamiento del pacto por tierras a través del reparto de las mismas. Las entradas conseguidas por la venta o arriendo de los “resguardos” o las tierras sobrantes debían ser invertidas en la educación primaria del indígena. Esta idea se complementaba con la transformación del indígena en ciudadano a través de la enseñanza de la escritura y la lectura. Es necesario aclarar que su inclusión, aun en su condición de ciudadano propietario, no era igualitaria puesto que en los discursos de las autoridades blanco mestizas hay claras alusiones a la incapacidad indígena para conocer o ejercer sus derechos de ciudadanía, que era depositario de una condición especial de ignorancia que había sido generada por la dominación española. En este sentido, el hecho de que los indígenas fueran reconocidos como tales ante la ley implicaba también un reconocimiento de su condición inferior y sumisa frente al mundo blanco mestizo. El uso de los instrumentos jurídicos se hizo siguiendo estas mismas prerrogativas. Los indígenas hicieron su acercamiento mediado ante las autoridades y gobernantes a través de un discurso en el que no perdían su condición de dominación puesto que fueron reconocidos como la “clase miserable” que requería la compasión y acción de las autoridades⁵⁶⁸. Se ratificaba su participación a través de la aceptación de la diferencia.

Esta legislación traía consigo transformaciones en la comunidad indígena no solamente ligadas a la tierra. También implicaba una desestructuración de las jerarquías internas. La posibilidad del arriendo y repartición de las tierras permitía que indígenas forasteros que no habían tenido derecho de poseer la misma cantidad de tierras que los originarios tuvieran acceso a ella. Esta capacidad cambiaba las formas de relación internas puesto que los privilegios de quienes eran originarios y por tanto tributarios debían extinguirse. La homogenización también debía hacerse adentro de las comunidades. Lo mismo ocurrió con el acceso a los cargos locales.

⁵⁶⁸ Martha Moscoso, “La tierra: espacio de conflicto y relación entre el Estado y la comunidad en el siglo XIX”, en: Heraclio Bonilla (comp.), *Los Andes en la Encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX*, Quito, Ediciones Libri Mundi, Enrique Grosse-Luemern, FLACSO, Quito, 1991, p. 368.

Los cargos de administración de la población indígena, gobernadores de indios, caciques, alcaldes de indios, habían mantenido formas de elección y sucesión internas basadas en la herencia y el linaje. Desde las Ordenanzas de Toledo se había establecido el gobierno de los pueblos de indios con continuidad de los antiguos señores étnicos, los caciques o curacas, y también se instituyó el cabildo de indígenas. En él se debían elegir dos alcaldes: uno de *urin* y otro de *hanan*. Cada uno tenía una correspondencia de control geográfico de las tierras bajas y altas. Uno de estos alcaldes era principal y otro particular. En la elección no podían participar los caciques ni los principales. El cabildo controlaba un conjunto de ayllus o parcialidades. Los alcaldes de indios fueron autoridades encargadas de ejercer el gobierno y la justicia de pequeñas porciones de un cacicazgo. El cabildo indígena y con él sus alcaldes habrían sido creados para sopesar el poder de los jefes hereditarios, los caciques o curacas⁵⁶⁹.

El cacique, en cambio, tenía el control del cacicazgo, casi siempre homónimo de su apellido. Estaba encargado de vigilar la entrega de la tasa tributaria de los indígenas y recogerla. La recolección del tributo era organizada en cada comunidad y la intervención de las autoridades blanco mestizas era muy reducida. Este es un rasgo que irá cambiando con la estructuración de las redes administrativas en la localidad, a lo largo del siglo XIX⁵⁷⁰. Las redes de parentesco en el acceso a los cargos tanto de principales como de caciques eran importantísimas en la creación de legitimidad con los miembros de la comunidad. El apareamiento de nuevas propuestas en la legislación del indígena habría permitido abrir el campo de disputa por los cargos dentro de las comunidades. Es el caso del litigio entre Antonio Pilatasig Saragosin y Joaquin Agama Saragosín por el cargo de gobernador en la parroquia de San Sebastián de Latacunga, en 1822⁵⁷¹. Este caso nos presenta varias características de las formas de construcción de legitimidad dentro de la comunidad y de las posibilidades de los indígenas de negociar con las autoridades judiciales y de gobierno en un momento de ruptura. Recordemos que para 1822, el tributo había sido abolido aunque por las necesidades de recursos para sustentar las guerras tuvo que mantenerse en el Distrito del Sur. El conflicto comienza cuando el gobernador de la parcialidad de Saragosies, Felisiano Saragozin, falleció y fue nombrado para ocupar su cargo Antonio Pilatasig Saragozin. Una vez aprobada su

⁵⁶⁹ Mark Thurner, *Republicanos andinos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2006, p. 82, 83.

⁵⁷⁰ Silvia Palomeque, "Estado y comunidad en la región de Cuenca en el siglo XIX. Las autoridades indígenas y su relación con el Estado", en: Heraclio Bonilla (comp.), *Los Andes en la Encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX*, Quito, Ediciones Libri Mundi, Enrique Grosse-Luemern, FLACSO, Quito, 1991, pp. 397, 398.

⁵⁷¹ ANHQ, Indígenas, Caja 172, Exp. 12.

elección por el cura párroco, el alcalde municipal y el gobernador de la provincia se mandó a que “se lo reconozca en doctrina pública para que reconociéndole como tal gobernador, le presten el debido respeto y guarden sus correspondientes privilegios y esemciones...”⁵⁷². Aunque esta disposición se aprobó, varios indígenas que aparentemente pertenecieron a una familia de principales de apellido Sangucho, firmaron a nombre de los indígenas del común del pueblo de San Sebastián e hicieron una presentación en apoyo del sobrino del antiguo gobernador, Joaquín Agama Saragosin, y pidieron que el título sea entregado a éste. Respaldaban su pedido en la “libertad para exponer y pedir lo útil en beneficio de los pueblos”. Presentaron también su respaldo a Joaquín Saragosín un grupo de indígenas, esta vez a través del defensor de naturales, entre los que constaban principales y miembros del cabildo indígena. Estos arguyeron que Antonio Saragosín no era descendiente de la familia cacical pues este había usado el apellido para conseguir el cargo y que además era indio forastero y apoyaban a Joaquín Agama Saragosin por pertenecer éste a la línea directa cacical y por saber leer y escribir. Aunque se ratificó el cargo en la primera instancia, los indígenas de la parroquia de San Sebastián continuaron las peticiones para el cambio de autoridad. Los indígenas presionaron al fiscal protector de naturales con la amenaza de que si Antonio seguía en el cargo estos huirían hacia los montes. Aducían que la elección de éste en el gobierno indígena correspondía a la relación que tenía con el cura y con el gobernador de la provincia puesto que era su barbero y porque además era ahijado de dicho cura. Los indígenas alegaban este apoyo al total desconocimiento del gobernador de la provincia de la realidad interna de la comunidad y de su lógica⁵⁷³. El fiscal elevó la consideración a los tribunales de apelación del departamento.

Como parte del litigio Antonio Pilatasig Saragosin presentó un grupo de testigos para comprobar su idoneidad para el cargo. Llama la atención que casi todos los testigos presentados por Antonio provienen de Latacunga y son sus clientes. Aunque este indígena tenía representatividad en los espacios blancos mestizos de la provincia no la tenía en el espacio comunal y su condición de forastero aupaba las desavenencias. Cuando en el día de la doctrina se iba a presentar su elección, los indígenas reunidos en la plaza se amotinaron en contra de Pilatasig. El alcalde municipal del cantón estuvo

⁵⁷² *Ibidem*, F. 2.

⁵⁷³ El conocimiento de la lógica de las comunidades fue muy importante, dentro del mismo litigio los indígenas presionan a las autoridades judiciales y dicen: “queremos que nuestro gobernador sea de los indígenas que componen la parroquia; sujetos de providad y respeto; quienes conozcan nuestros usos y costumbres y no nos ultrajen, ni nos quiten nuestros bienes”. (ANHQ, Indígenas, Caja 172, Exp. 12, f. 19v.)

presente en el motín y apoyó la elección de Joaquín. Sin embargo, el gobernador de la provincia, Miguel Ponce, expuso que la actuación del alcalde había estado motivada por intereses personales. Vemos que los intereses del gobernador y del alcalde municipal se encuentran enfrentados por la legitimidad del cargo y porque supuestamente cada uno apoyaba a un candidato distinto. Este ejemplo nos permite observar las intrincadas relaciones sociales y políticas entre las autoridades blanco mestizas y las autoridades indígenas.

Después de mes y medio de iniciado el litigio no se dio curso a la petición de los indígenas y Pilatasig se mantuvo en el cargo. Sin embargo, aquellos siguieron haciendo representaciones ante la justicia sobre tal posesión. Una de las prerrogativas para el pedido fue el acompañamiento que hicieron al Ejército libertador e igualmente en las presentaciones se apeló a su pertenencia a la república de Colombia. El fiscal decidió que el caso fuera evacuado a través del juzgado de primera instancia, o sea por los alcaldes municipales cantonales. Pero la resolución no fue fácil de dar porque un alcalde apoyó a Joaquín y otro a Antonio. Por tal motivo la causa volvió al fiscal quien ratificó el cargo de Antonio ya que éste cumplió con las disposiciones del caso y porque no encontró ninguna otra contradicción además de la desobediencia de los indígenas. Aunque se lo volvió a ratificar en el cargo, la falta de legitimidad de Antonio frente a los indígenas hizo que se suspendiera la resolución y que el administrador de tributos tuviera conocimiento del tema y diese una opinión. La participación del administrador de tributos en el asunto resulta sintomática porque, en definitiva, la recolección de impuestos era la función más importante del gobernador. El administrador falló a favor de Joaquín ya que por muchos años ayudó a su tío en la recolección del tributo y por considerar a Antonio incapacitado para la práctica porque era conocido por su afición al alcohol. Con esta disposición y debido a las pugnas entre los alcaldes municipales y el gobernador, el pedido se resolvió por disposición del propio Bolívar quien mandó a que se reuniera todo el pueblo en la plaza de la doctrina y que se hiciera ahí una votación. Se llevó a cabo esta votación y quedó legitimado, por 94 votos contra nueve, la autoridad que los indígenas reconocieron desde el principio: Joaquín Saragosín. Este es un caso muy particular en el que se puede ver los niveles de negociación entre los principales de la parroquia y la justicia estatal. Los indígenas lograron llegar a las últimas instancias para conseguir ser mandados por una autoridad que estuviese reconocida desde su linaje y por el conocimiento de sus funciones. En el caso de los indígenas de la parroquia de San Sebastián, se daría una figura doble de relación con la trama estatal por la que éstos

reconocieron su pertenencia al proyecto estatal gran colombiano pero también ratificaron el pacto implementado por el pago del tributo. Es así que la autoridad que definió el conflicto fue el administrador de tributos de indígenas. Al Estado nacional grancolombiano le interesó la correcta recolección de impuestos y para ello fue necesario ceder, en la negociación, el poder a los indígenas para que eligieran sus autoridades aunque el agente electo desde la gobernación de la provincia hubiera tenido conexiones más oportunas con el mundo blanco mestizo.

Como vemos,

Aunque en el plano social, el indígena y el blanco constituían de hecho dos grupos étnicos en conflicto eran, sin embargo, dependientes el uno del otro. A pesar de la existencia de las dos repúblicas, la segregación no era total. El blanco requería de los servicios, del excedente, y de la base de sustento... A su vez este dependía del sistema político, jurídico y económico creado por el blanco⁵⁷⁴.

Las leyes grancolombianas buscaron también homogenizar las formas de elección de las autoridades indígenas. En 1827, se prohibió la fundación de mayorazgos y vinculaciones así como también se extinguieron los empleos hereditarios y de honor que habían sido otorgados por el gobierno español. Esto sin duda trastocó la elección de las autoridades indígenas, sobre todo de los gobernadores o caciques quienes, como se ha dicho antes, recibían el cargo de manera hereditaria. La intención de otros miembros de la sociedad por ocupar puestos de control de la comunidad generó muchos conflictos. Uno de ellos sucedió en la parroquia de San Buenaventura de Pujilí, cerca de Latacunga, en 1827, cuando se mandó, por orden del gobernador de Latacunga, que el gobernador de indios, Domingo Jesús Chillig Cañar, cese en sus funciones⁵⁷⁵. Los principales de la parroquia en nombre del común de los indígenas presentaron la queja por esta acción. Al confirmarse el cese del cargo la madre de Domingo se dirigió al Intendente y argumentó:

desde mis ascendientes ha estado mi casa en posesión de gobierno de las parcialidades nombradas Riobambas, Ambatos, Ingas, Cañares, Machaches, Quitos y otras, entrando al goce el primogénito por regla de mayorazgos, habiendo recaído la posesión por muerte de sus hermanos mayores en el citado mi hijo Domingo desde el año de 1806, desde cuya época ha desempeñado sus

⁵⁷⁴ Martha Moscoso, "La tierra: espacio de conflicto y relación entre el Estado y la comunidad en el siglo XIX", en: Heraclio Bonilla (comp.), *Los Andes en la Encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX*, Quito, Ediciones Libri Mundi, Enrique Grosse-Luemern, FLACSO, Quito, 1991, p. 371.

⁵⁷⁵ ANHQ, Indígenas, Caja 172, Exp. 10, 6-III-1827.

obligaciones con el honor de sus antepasados, por lo que ha sido elegido por dos ocasiones para alcalde mayor del cantón de Latacunga⁵⁷⁶.

Vemos que el pacto colonial también había perpetuado las jerarquías internas de la comunidad y que los afanes de homogenización del proyecto del Estado nacional afectaban tales privilegios. Más adelante en la exposición de la madre de Domingo Jesús Chillig Cañar, se alude nuevamente al argumento de su correcta función como recolector del tributo para apelar a que le sea devuelto el cargo. Se expone que cuando Domingo quiso comenzar con el arreglo de la capitación⁵⁷⁷ se dio cuenta de que ésta había sido organizada por el juez político –autoridad parroquial. Esto, en palabras de su madre, tenía que ver con la confabulación del alcalde y de dos curas en contra del gobernador de indios puesto que “les embarazaba los servicios extraordinarios a que quieren sujetar a los indígenas a mas de los acostumbrados al párroco”⁵⁷⁸. Aunque meses después se le entregó nuevamente la cobranza del impuesto “por no haber otro que tenga sus conocimientos” no se le confirió la gobernación por lo que su madre creyó que desempeñar su cargo le iba a resultar difícil puesto que los indígenas ya no le respetaban. En este caso, se despojó del cargo de gobierno a la autoridad étnica pero no de su cargo fiscal; esta acción implicaría un intento de quebrar la legitimidad de las autoridades en la comunidad, al intentar diversificar las funciones de las autoridades locales. Los alcances de las acciones del jefe político llegaron a otras parroquias de la zona en las que también se destituyeron a autoridades que según su juicio no eran buenos funcionarios. El jefe político justificó estas determinaciones en el mismo decreto de 1827 por el que “ni el Congreso puede conceder títulos de nobleza, honores o distinciones hereditarias que puedan durar más tiempo que el de la buena conducta de los empleados”⁵⁷⁹. Ante estas disposiciones de las autoridades intermedias, como el jefe político, el fiscal de la Corte Superior de Quito respondió ante la presión de los pedidos de los principales de la parroquia al decir que no se había dispuesto la extinción del empleo de gobernador de indígenas y que, al contrario, la intendencia sureña había ratificado el cargo e igualmente todos los cargos del cabildo indígena. Por tal motivo se revocaron los mandatos del juez político y se mantuvo la organización tradicional de la

⁵⁷⁶ *Ibidem*, F. 5.

⁵⁷⁷ Recordemos que el tributo indígena fue eliminado en 1821 y en su lugar se estableció una capitación general para todos los varones, entre los 18 y 50 años. La medida pretendió incluir a otros sectores de la sociedad dentro de la fiscalidad directa. Sin embargo, su organización y recolección no fue exitosa.

⁵⁷⁸ ANHQ, Indígenas, Caja 172, Exp. 10, 6-III-1827, F. 5v.

⁵⁷⁹ *Ibidem*, F. 7.

comunidad. Vemos que las autoridades intermedias blanco mestizas hicieron una interpretación de la ley de 1827 para poder expandir su poder hacia las parroquias indígenas, sin embargo, la forma de gobierno particular y descentralizada desarrollada en el distrito del Sur grancolombiano, dejaba espacio para la negociación entre las élites tanto indígenas como blanco mestizas.

Las necesidades económicas de la Hacienda grancolombiana hicieron que el tributo fuese restablecido. También podemos decir que existieron presiones de indígenas y hacendados para restituir el tributo. Si bien la tributación aseguró el estatus del indígena como poseedor de tierras, tanto dentro de la comunidad como para el Estado, también funcionó como un mecanismo indirecto de captación de mano de obra por parte de la hacienda⁵⁸⁰. Recordemos que muchas veces los indígenas tuvieron que enrolarse en el trabajo de hacienda como peones para poder conseguir el circulante para pagar la tasa del tributo. Esto condujo a que el indígena tuviera que abandonar su economía campesina y vendiera su trabajo subvaluado a la hacienda⁵⁸¹. Por otro lado, la supresión del tributo habría provocado la reducción del excedente agrícola comercializable por lo que los precios habrían subido. “Para gran parte de las familias indias, la comercialización de este excedente estaba asociado al tributo, ya que su venta en el mercado les permitía obtener el dinero suficiente para hacer frente a esta carga fiscal”⁵⁸².

Un problema muy importante dentro de la relación entre las poblaciones indígenas y el Estado en formación tuvo que ver con la inserción de los indígenas dentro del servicio militar. La necesidad del ejército bolivariano de tener más miembros y asistentes también habría sido una de las razones para eliminar los privilegios de los indígenas con respecto a su servicio en las milicias. Recordemos que los indígenas fueron parte importante de la movilización de los cuerpos armados puesto que estos estaban encargados de cargar los pertrechos, abrir caminos, poner puentes, entre otras

⁵⁸⁰ Cristóbal Landázuri, “Pueblos indígenas y Estado en la primera mitad del siglo XIX”, en: Cristóbal Landázuri, Pablo Núñez, Juan Fernando Regalado, Luis Alberto Revelo, *Sociedad y política en Quito. Aportes a su estudio entre los años 1800-1850*, Quito, FONSAL, 2010, p. 101.

⁵⁸¹ Silvia Palomeque, “Estado y comunidad en la región de Cuenca en el siglo XIX. Las autoridades indígenas y su relación con el Estado”, en: Heraclio Bonilla (comp.), *Los Andes en la Encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX*, Quito, Ediciones Libri Mundi, Enrique Grosse-Luemern, FLACSO, Quito, 1991, p. 393.

⁵⁸² Heraclio Bonilla, *El futuro del pasado. Las coordenadas de la configuración de los Andes*, Tomo II, Lima, Fondo Editorial del Pedagógico de San Marcos, Instituto de Ciencias y Humanidades, 2005, p. 1049.

funciones⁵⁸³. Muchas veces fueron enrolados para acompañar las campañas militares en condición de voluntarios y utilizaron el argumento de ser ya sea tributarios o autoridades de recolección del tributo para declarar su libertad de abandonar las filas. Fue el caso de un grupo que fueron reclutados junto con otros 150 indígenas en Otavalo, en 1823. Estos fueron conducidos hasta Túquerres (ubicado en el actual departamento de Nariño, Colombia) siguiendo la expedición de la tropa de infantería. En esta zona se encargaron de erigir un puente para el paso de los soldados. Una vez que terminaron con esta misión y al ver que las compañías estaban de regreso, los indígenas emprendieron también su retorno. Por esta acción fueron acusados de desertión. Ellos rechazaron tal acusación basándose en el hecho de que en su mayoría eran “soldados casiques y principales de la recaudación del ramo de única contribución, obligados a dar razón de los pagadores y rendir cuentas de los dineros cobrados por sus manos debían estar exentos de los oficios militares”⁵⁸⁴. Como puede apreciarse, la vinculación fiscal con el Estado grancolombiano a través de la contribución indígena fue una herramienta que dio cierta libertad de negociación a los indígenas para conservar su autonomía. Sin embargo, las necesidades de movilización de las fuerzas de guerra para la pacificación interna de la unidad política hizo que, como en este caso, los indígenas fueran incluidos dentro del servicio de las armas aunque tuvieran cargos y privilegios, por su linaje, dentro de la comunidad.

Podemos ver que el impuesto presentó varios matices en la relación que ofreció a las poblaciones indígenas con el Estado. Por un lado, justificó la posesión tranquila de tierras comunes y por otro, también provocó una transformación profunda dentro de la comunidad puesto que motivó la desintegración de la misma. Para Florencia Mallon, se habrían definido dos opciones de acción política al interior de las sociedades campesinas indígenas con respecto a su relación con el mundo blanco mestizo. Una, a la que llama opción étnica, en la que la única forma de sobrevivir fue a través de la reproducción y solidaridad comunal indígenas. Para conseguir este objetivo fue necesario mantener la autonomía dentro de la organización y administración internas.

⁵⁸³ Sobre la participación militar de los indígenas en algunos puntos de América Latina ver: Juan Carlos Sarazúa, “Fuerzas militares para defender al Estado: Guatemala 1823-1863”, en: Juan Carlos Garavaglia, Juan Pro Ruiz, Eduardo Zimmermann (eds.), *Las fuerzas de guerra en la construcción del Estado. América Latina, siglo XIX*, Rosario, Prohistoria, 2012; Cecilia Méndez Gastelumendi, “Tradiciones liberales en los Andes: Militares y campesinos en la formación del estado peruano”, en: John Fisher, David Cahill (eds.), *De la etnohistoria a la historia en los andes*, Quito, Abya-Yala, 2008; Heraclio Bonilla (ed.), *Indios, negros y mestizos en la independencia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2010.

⁵⁸⁴ ANHQ, Indígenas, Caja 172, Exp. 2, ff. 2,2v.

Para ello fue indispensable la negociación de espacios autónomos en los que el poder no se compartiera, es decir mantener la diferencia. Y la otra opción era buscar alianzas con otras clases sociales y grupos étnicos, es decir la integración⁵⁸⁵.

Otra razón por la que el gobierno liberal justificó la reinstalación de este impuesto colonial era que los indígenas no querían tener las obligaciones que implicaba la ciudadanía como por ejemplo, el pago de derechos judiciales y de manera especial el servicio en el Ejército o las milicias. Por tanto, el tributo se restituyó solamente en el Distrito del sur grancolombiano pero con cambios que tuvieron consecuencias. El más importante fue que se eliminó la diferencia de la tasa que pagaban los indígenas originarios o quintos y los forasteros. La nueva tasa era de 3 pesos 4 reales para todos. Esta medida, aunque reducía la tasa para los originarios trastocaba la jerarquía interna de la comunidad puesto que homogenizó a los indígenas en las relaciones fiscales⁵⁸⁶. Según Palomeque, el producto de la recolección en Cuenca no aumentó de manera significativa puesto que existía un gran número de indios forasteros, lo que nos deja ver los niveles de movilidad entre comunidades⁵⁸⁷. Esta reinstauración del impuesto también vino con una transformación en el discurso: el tributo pasó a llamarse contribución indígena con lo que el Estado grancolombiano pretendió convertir al indígena en contribuyente fiscal. Así se reconocía su aportación dentro de la Hacienda nacional y se justificaba la diferencia de su integración el proyecto liberal. Para Thurner, el sistema de la contribución indígena se habría planteado como uno híbrido, “siendo al mismo tiempo universal (republicano) y particular (colonial)”⁵⁸⁸.

Otra estrategia de transformación de las formas de administración del espacio y población indígena fue la división territorial. Como vimos en anteriores capítulos de esta tesis, la división administrativa o jurisdiccional, tanto civil como eclesiástica, fue una forma de minar los círculos de poder local puesto que implicó, en algunas

⁵⁸⁵ Florencia Mallon, “Alianzas multiétnicas y problema nacional”, en: Heraclio Bonilla (comp.), *Los Andes en la Encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX*, Quito, Ediciones Libri Mundi, Enrique Grosse-Luemern, FLACSO, Quito, 1991, p. 460.

⁵⁸⁶ En la administración colonial, la recaudación de la contribución hizo necesario dividir a la población indígena en tres categorías fiscales: indios originarios, que tenían acceso a la tierra; indios forasteros, con acceso a menor cantidad de tierra e indios sin tierra. Los primeros pagaban entre 5 y 9 pesos anuales, mientras que los dos últimos una tasa que oscilaba entre 5 y 2 pesos 5 reales anuales. (Heraclio Bonilla, *El futuro del pasado. Las coordenadas de la configuración de los Andes*, Tomo II, Lima, Fondo Editorial del Pedagógico de San Marcos, Instituto de Ciencias y Humanidades, 2005, p. 1048).

⁵⁸⁷ Según Heraclio Bonilla, este fenómeno no era menor puesto que en los Andes meridionales y septentrionales se estima que de cada cuatro indios por lo menos tres eran forasteros. (Heraclio Bonilla, *El futuro del pasado. Las coordenadas de la configuración de los Andes*, Tomo II, Lima, Fondo Editorial del Pedagógico de San Marcos, Instituto de Ciencias y Humanidades, 2005, p. 1039.)

⁵⁸⁸ Mark Thurner, *Republicanos andinos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2006, p. 81.

ocasiones, la eliminación de viejas relaciones de solidaridad entre las autoridades y la sociedad local. Sin embargo, estas modificaciones no fueron recibidas sin conflictos y resistencias. Fue el caso de lo sucedido por la división del curato del barrio de Pualó o Poaló, en las cercanías de Saquisilí. Varios indígenas presentaron su queja al alcalde cantonal puesto que las nuevas autoridades habían cometido varios abusos al llevarlos al servicio de construcción de la nueva iglesia⁵⁸⁹. Cabe recalcar que son las autoridades indígenas quienes, al controlar un nuevo territorio, cometieron los abusos. Entre los argumentos que usaron los indígenas frente al alcalde para evitar la división administrativa estuvieron las relaciones culturales que tenía la comunidad con el territorio (festividades y memoria) y las relaciones comerciales que tenían ya establecidas en esa plaza. Varios grupos de indígenas de distintos barrios afectados presentaron resistencia a la medida⁵⁹⁰. Lamentablemente, el expediente está inconcluso y no nos permite seguir la pista de las reacciones frente a la creación del nuevo pueblo, pero sabemos que la doctrina y con ella el pueblo de Poalo se fundó y existe hasta ahora. Este ejemplo pone en evidencia que las luchas por el control de territorios no solamente se dieron por la confrontación directa entre el mundo blanco y el mundo indígena, sino que también existieron pugnas de poder dentro de las parcialidades indígenas influenciadas por las disposiciones de transformación del Estado. En ellas, se puede leer la resistencia de estos grupos indígenas a ser mandados por otros “indios montañeses alzados” además de la resistencia a que la autonomía de la comunidad, y con ella su organización tradicional, sea trastocada. Por otro lado, aunque hubo resistencia a estas disposiciones, la división territorial y la creación de la nueva población se mantuvo con el uso de la fuerza y la represión. En otro expediente encontramos una súplica al poder judicial grancolombiano de trece indígenas que fueron

⁵⁸⁹ Exponen los indígenas: “para conducirnos a dicho pueblo asoman los indios alcaldes auxiliados de soldados armados con sables, palos, cabestros con los que además de estropearnos cruelmente con la mayor crueldad nos llevan atados como si fuésemos algunas fieras a la grupa del caballo y luego para en el convento nos desmenbran a la violencia de un torcido látigo y después de este castigo nos conducen unas veces al obraje y otras a la cárcel pública de la villa de donde salimos también castigados ofreciéndonos desterrarnos al puerto de Esmeraldas; mas decimos que estos indios montañeses alzados que vienen con título de auxiliares se entran a nuestras casa y se saquean lo que encuentran... Al experimentar estos castigos y tormentos...nuestros corazones de nuestras mujeres e hijos sin que hayamos cometido el menor delito siendo los principales verdugos que nos martirizan los indios alcaldes Lucas Marca y Pedro Espín...”. (ANHQ, Indígenas, Caja 173, Exp. 6, 20-X-1826, F. 1v.)

⁵⁹⁰ Firman el siguiente testimonio Antonio Sinchiguano, Ysidro Pallo, Francisco Pallo, Juan Sinchiguano, Bentura Flores y Mariano Pallo: “La nueva conquista en que emprenden a sujetarnos a esa parroquia no tendrá jamás efecto pues primero daremos la última gota de sangre que rendirnos a un pueblo fundado sin beneficio alguno”. (ANHQ, Indígenas, Caja 173, Exp. 6, 20-X-1826, F. 6.)

apresados por “no seguir al nuevo fundador” de Poaló⁵⁹¹. Esta causa no avanzó puesto que se nombró defensor para la querrela pero este renunció⁵⁹².

Las primeras experiencias de inclusión del indígena dentro del proyecto estatal liberal de la gran Colombia están caracterizadas por la incapacidad de los gobernantes por eliminar la separación de raigambre colonial entre la república de blancos y la república de indios bajo el discurso de la ciudadanía y la pertenencia a una nacionalidad. Este interés de unificación e inclusión del indígena como parte del Estado nacional tendría sus raíces en las discusiones de las Cortes de Cádiz en las que se pensó al indígena como propietario y como ciudadano. Como vimos, el vínculo del tributo y los beneficios sobre la tierra y la búsqueda de los indígenas por mantener su autonomía hicieron que, en el Distrito del Sur, se mantuvieran ciertas lógicas coloniales. Sin embargo, también podemos ver, que al ser un momento de ruptura se abrieron espacios de negociación entre las autoridades estatales y los indígenas libres vinculados a las comunidades. Dentro de esa negociación, se acogieron a las proclamas liberales, según las cuales pertenecían a una república libre, pero reconocieron el estatus que establecía el discurso de los gobernantes en el que se establecía que los indígenas no eran capaces de gobernarse por sí solos puesto que las relaciones coloniales les habían dejado en un estado de ignorancia y miseria. La aceptación de este discurso ambiguo sirvió, sobre todo, para mantener litigios y reclamar derechos sobre sus tierras y sobre la manutención de sus autoridades legítimas.

7.2. Administración de justicia y gobierno de las poblaciones indígenas. De autoridades étnicas a autoridades estatales

Llama la atención cuando el investigador revisa las constituciones y las leyes de régimen político del siglo XIX, la total ausencia de la administración de las poblaciones indígenas dentro de la estructura que se ratifica en estos cuerpos legales. La división jurisdiccional más pequeña son las parroquias y a ellas les corresponde un juez o teniente parroquial. Esta ausencia invisibiliza al indígena dentro de las cartas magnas y nos deja ver la existencia y ratificación de la diferenciación. Para normar el mundo indígena se usaron leyes especiales y decretos coyunturales. En las primeras décadas de la constitución del Estado nacional ecuatoriano se permitió cierta autonomía en el

⁵⁹¹ El documento está fechado en 1829, tres años después de que se dividió el territorio.

⁵⁹² ANHQ, Indígenas, Caja 173, Exp. 18, 21-XII-1829. F. 1.

control interno de autoridades, mientras se consolidaron mandos intermedios que sirvieron de vínculo entre el Estado y la comunidad.

Para la administración de justicia de las poblaciones indígenas, el Estado asumió un rol de protector. Si bien desde 1828 y en la primera Constitución de 1830 se mandó a que los curas párrocos fueran los tutores y “padres naturales” de los indígenas⁵⁹³, dentro del sistema judicial se estableció que estos presentaran sus causas a través de un protector⁵⁹⁴. A la figura del protector se añadió la del defensor. Las funciones de cada uno de ellos muchas veces no son claras, aunque según los juicios disponibles, los protectores estarían encargados de la presentación de cargos y defensa ante la justicia y los defensores habrían servido para la liquidación de cuentas entre los indígenas conciertos y los propietarios o hacendados. En cada corte superior existía un ministro fiscal que fungía de fiscal protector de indígenas y llevaba las causas en tercera instancia. Muchas veces se intentó eliminar este recurso porque se daban casos en los que el protector abusaba de los indígenas a los que representaba. Por ejemplo, en 1835, se decretó la supresión de las protectorías y también de los defensores y se mandó a que los indígenas eligieran cualquier persona para su defensa⁵⁹⁵. Sin embargo, el decreto no tuvo aplicación, es posible comprobar que se siguió usando la figura del protector para llevar adelante las causas que enfrentaron los indígenas. La elección de los protectores y defensores se hacía en la localidad y en algunos casos no era necesario que estos fueran abogados, por ejemplo en el caso de los pueblos de Babahoyo y Naranja, pero sí debían tener conocimiento del idioma quichua⁵⁹⁶.

En 1851, por la ley orgánica del poder judicial de ese año, se dispuso que los jueces de primera instancia, es decir los alcaldes municipales, fueran quienes nombraran a defensores y protectores. Los ministros fiscales estaban obligados a defender

⁵⁹³ Federico Trabucco, *Constituciones de la república del Ecuador*, Quito, Editorial Universitaria, 1975, p. 45.

⁵⁹⁴ Las Protectorías de Naturales fueron establecidas por la concepción paternalista de que el Rey debía proteger a sus súbditos. Los indígenas entraban dentro de un grupo de personas que no podían defenderse por sí mismos, como ancianos, pobres, menores, etc., considerados como miserables. Si bien en la Colonia también se había determinado que las autoridades religiosas se hicieran cargo de la protección de los indígenas, debido a un sinnúmero de contradicciones entre los religiosos y los indígenas se mandó a que ciertos fiscales de las Audiencias ejerciesen como protectores. “Los protectores de Naturales en la Audiencia de Quito, funcionaron como una especie de bisagra articuladora entre la población indígena y los españoles. Actuaron como abogados defensores, representándoles en los juicios y pleitos que mantenían con otros integrantes de sus comunidades, o con mestizos y españoles, presentaban memoriales ante las autoridades superiores... y velando desde la base misma del poder local, por la suerte de los aborígenes.” (Diana Bonnet Vélez, *Los protectores de naturales en la Audiencia de Quito. Siglos XVII y XVIII*, Quito, tesis de FLACSO, 1991, p. 28)

⁵⁹⁵ Decreto de 21 de agosto de 1835, *RAON*, Op. Cit., p. 68.

⁵⁹⁶ AAN, Decreto del 15 de noviembre de 1847, *Leyes y decretos de 1847*, documento mecanografiado.

gratuitamente a los indígenas en instancias superiores, siempre que las causas no fuesen criminales, de hacienda. Es ese caso los indígenas debían nombrar un defensor⁵⁹⁷ y de no ser así, lo debían hacer los tribunales. Los agentes fiscales debían también proteger a los indígenas en los cantones. Allí donde no existieran agentes fiscales, los tribunales elegían un protector. Los protectores debían ser letrados; si en un cantón no podía escogerse un protector letrado, el tribunal debía nombrar a un ciudadano que tuviera calidad de elector (es decir propietario, sin sujeción de servidumbre y letrado) después de un informe del gobernador y del jefe político. Los protectores debían defender a los indígenas en primera instancia, autorizar sus juramentos y contratos sobre bienes raíces, liquidar las cuentas de los indígenas. Estos agentes no tenían sueldos directos del fisco sino que recibían el pago de aranceles, muchas veces provenientes de las arcas municipales o de los mismos indígenas⁵⁹⁸. Los tenientes parroquiales y los curas párrocos debían explicar estas disposiciones a los indígenas “en su propio idioma, y al tiempo de la doctrina, cada tres meses, ocurriendo por cualquier omisión a la multa de 25 pesos”⁵⁹⁹.

Tanto la legislación como las poblaciones indígenas aceptaron la existencia de esta autoridad de intermediación sobre todo porque, en casi todos los casos, no se cobraban derechos judiciales o eran menores que los de un abogado o un fiscal.

Las relaciones entre los indígenas y los protectores estuvieron marcadas por una serie de tensiones. Como habíamos dicho anteriormente, estas relaciones estarían marcadas por las características económicas y laborales de los grupos indígenas. La función de la protectoría fue beneficiosa o desventajosa dependiendo de si los indígenas eran libres de comunidad o conciertos. Los rangos de acción de estas autoridades cambiaban según el caso.

⁵⁹⁷ Dos ejemplos de la elección de defensor y procurador de indígena a continuación: “Pablo Chicaysa principal y el común de indígenas de la parroquia de Angamarca jurisdicción del cantón de Latacunga parecemos ante VE. En la mejor forma que haya lugar en derecho y decimos: que a consecuencia de los muchos padecimientos que tenemos, ocasionados por Joaquín Cumchi Peñafiel pretendiendo este ser dueño de las montañas de Sachahucho términos de la expresada parroquia y para representar nuestros derechos en este superior tribunal pedimos que la justificación de V.E. se sirva nombrar para nuestra defensa al Dr. Ramón Gortayre y de procurador a Fermín Cepeda para que se entiendan en todos nuestros negocios que ocurra hasta la finalización de esta causa”. (ANHQ, Serie Indígenas, Caja 173, Exp. 4, 26-VII-1826.) “Cornelio Pilatasig, de la doctrina de Pelileo, ante V.E. según derecho parezco y digo: que teniendo necesidad de representar al juzgado mis derechos y no siendo capaz de hacerlo yo por mi idioma tan torpe; y como la ley mi faculta a nombrar defensor, lo nombro de aquel al S. Francisco Cevallos, persona de toda mi satisfacción, para que este bajo las formalidades de estilo proceda a hacer las defensas que corresponda”. (ANHQ, Serie Indígenas, Caja 172, Exp. 10, 23-II-1822.)

⁵⁹⁸ AAN, Ley orgánica del poder judicial, 7 de abril de 1851, *Leyes y decretos de 1850*, documento mecanografiado.

⁵⁹⁹ AAN, Ley del 30 de mayo de 1851, *Leyes y decretos de 1850*, documento mecanografiado.

Los protectores se enfrentaron en sus funciones con los intereses y las gestiones de otras autoridades existentes en la localidad. Por ejemplo, muchas veces tuvieron pugnas con los alcaldes municipales. En el medio de esos altercados se jugaron los intereses de los indígenas. Es el caso del protector de Machala, quien representó a un grupo de indígenas por un terreno de Chalacal, que iba ser declarado baldío, en 1823. El protector reporta que el alcalde de esa localidad, Vicente Pacheco, complotado con otro ciudadano y un coronel mandaron una comunicación al intendente de Guayaquil en la que se acusaba al protector de ser “revoltoso y enemigo de la paz”. Ante esas declaraciones, se expulsó al protector del territorio. La demanda del protector llega a la Corte Suprema y ésta manda a que el alcalde justifique sus declaraciones para que el protector pueda volver⁶⁰⁰. En medio de esta disputa entre autoridades, la causa de los indígenas quedó pendiente.

La protectoría muchas veces fue criticada porque se consideró que era utilizada para cumplir con intereses del protector y que los indígenas podían ser fácilmente manipulados. Fue el caso de la causa seguida por un grupo de indígenas del cantón de Girón en contra del ciudadano Vicente Yzquierdo, quien era diezmero del cantón. En este caso, los indígenas presentaron una queja frente al alcalde ordinario porque Yzquierdo “los había azotado inhumanamente por haber llevado tarde un carnero”. El diezmero en su defensa acusó al alcalde ordinario ante el fiscal del tribunal de apelación, quien asumió la protección de los indígenas, de que los había seducido para que ellos hicieran la acusación porque el alcalde estaba enemistado con él “por no apoyarle para ser elector de esa parroquia”⁶⁰¹.

Yzquierdo sostuvo el argumento en el que Neyra, el alcalde municipal y protector, había utilizado a los indígenas para ponerle la demanda. El fiscal mandó a declarar a los indígenas demandantes pero el representante de Yzquierdo respondió que esa acción no era válida, pues los indígenas estaban bajo el influjo de Neyra y del segundo alcalde municipal. Yzquierdo dentro del juicio presentó varios testigos que avalaron su antigua gestión como militar y como alcalde y de su apoyo a la tropa al entregar unas mulas. El diezmero justificó haber azotado a los indígenas por su demora y porque los contempló “como a niños y no más” y por eso les dio el castigo⁶⁰². La postura de Yzquierdo se ratificó cuando los indígenas declararon que ignoraban el contenido de la demanda y

⁶⁰⁰ ANHQ, Serie Indígenas, Caja 172, 2-X-1823, F. 1v.

⁶⁰¹ ANHQ, Serie Indígenas, Caja 172, Exp. 21, 25-V-1825, ff.1v, 38v.

⁶⁰² *Ibidem*, f. 60.

que solo se habían quejado por los azotes. Al final de la querrela, no se encontró mérito para seguir la causa pero tampoco se sancionó a los alcaldes por llevarla adelante. Este caso no solo nos permite ilustrar las complejas relaciones entre las autoridades de la localidad, sino también apreciar cómo las demandas desde la protectoría podían ser utilizadas con fines ocultos y en razón de colisiones de intereses que eran ajenos a los indígenas. Este tipo de casos de aparente manipulación, habría dado origen a la disposición por la que se eximía a los indígenas de la fianza de calumnia, justamente para evitar que se causen daños y perjuicios por los enemigos de los jueces que tomaban el nombre de los indios⁶⁰³. Sin embargo, esta excepción también fue usada para presentar acusaciones, a través de los indígenas, hacia empleados de Hacienda por falsificación de papel sellado o de moneda y por extravío de los caudales públicos, como lo denunciaba el gobernador de Cuenca a la Corte Suprema en 1844⁶⁰⁴.

Desde 1845, con el gobierno liberal de los “marcistas”, se llevaron adelante transformaciones importantes con respecto a la administración de justicia de las poblaciones indígenas. Por decreto del 25 de noviembre de 1854, durante el gobierno de José María Urbina, se eliminó el cargo de protectores. Esto era parte de una nueva forma de establecer las relaciones con los indígenas que culminaría con la supresión de la contribución en 1857. Con este decreto se decía que los indígenas mayores de edad ya no necesitaban la mediación del protector para defenderse en sus causas, ni para celebrar contratos, ni para ningún otro acto judicial, civil ni político⁶⁰⁵. Esta disposición cumpliría con las directrices del gobierno de corte liberal de Urbina. Aunque los protectores eran vistos por el gobierno liberal como un rezago de las prácticas coloniales y como autoridades que servían para oprimir al indígena, la eliminación de la protectoría no fue conveniente para todos los sectores de la población indígena. En 1847, por ejemplo, los indígenas gobernadores del cantón de Quito se quejaban ante el Legislativo que la eliminación de los cargos de protectores e intérpretes era perjudicial para el manejo de sus asuntos⁶⁰⁶. Si por un lado, se estaba dando un nuevo estatus al

⁶⁰³ *Ibidem*, f. 70v; AAN, Decreto del 18 de junio de 1843, *Leyes y decretos de 1843*, documento mecanografiado.

⁶⁰⁴ ANHQ, Serie Indígenas, Caja 175, Exp. 8, 7-III-1844.

⁶⁰⁵ Eduardo Toche Medrano, *El Estado ecuatoriano y la población indígena, 1830-1860*, Quito, tesis para optar la Maestría e Historia Andina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, enero de 1994, p. 121; Valeria Coronel, *Revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1943*, Quito, tesis doctoral inédita 2010, p. 70.

⁶⁰⁶ Eduardo Toche Medrano, *El Estado ecuatoriano y la población indígena, 1830-1860*, Quito, tesis para optar la Maestría e Historia Andina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, enero de 1994, p. 122.

indígena al poder defenderse directamente, debemos matizar la aplicación y las posibilidades de recurrencia a la justicia según las relaciones laborales y sociales de los distintos grupos indígenas. Valeria Coronel, en su trabajo antes citado, plantea que los gobiernos “marcistas” habrían visto a los indígenas como “interlocutores válidos de transacciones civiles” y que por ello se había tomado la decisión de eliminar al protector⁶⁰⁷. Sin duda, hay un intento por parte del gobierno de eliminar las diferencias civiles del indígena e integrarlo en la trama nacional. Sin embargo creo que esa inclusión no se dio de forma homogénea en todos los sectores indígenas. Por ejemplo, en las comunidades libres la nueva forma de acercarse a la administración de justicia fue a través del nombramiento de apoderados. En este ámbito se podía tener un acercamiento a la justicia sin mediación pero la conflictividad entre las autoridades locales blanco mestizas, las relaciones familiares y de clientela, hicieron que las trabas en la administración de la justicia a los indígenas se mantuvieran. De igual manera, aunque la intención del gobierno liberal era que el indígena se incluyera dentro del sistema jurídico del Estado, en el diario proceder de los juzgados se siguió apelando a las leyes de Indias y a la costumbre.

En el caso de los indígenas conciertos, que no disponían de los recursos necesarios para pagar los derechos judiciales, la mayoría de veces acudieron a los procuradores de pobres, por lo que la mediación se mantuvo pero con un cambio muy importante: ya no eran protegidos o representantes por su calidad étnica sino por su condición de pobreza. Al eliminarse la protectoría se eliminó una función importante de estos y de los defensores que fue la liquidación de las cuentas de los indígenas con los hacendados. Si bien muchas veces los defensores no actuaron con total benevolencia con los indígenas, como veremos en el siguiente apartado, el eslabón estatal entre el hacendado y el indígena concierto se perdió por lo que la liquidación de cuentas con la hacienda se volvía hacia las leyes internas de esta unidad productiva. Existieron relaciones que fueron mediadas por estas autoridades que tenían capacidad de ejercer el poder y entendían el juego de ambos mundos, una vez eliminados los eslabones el rango de acción de los hacendados se habría ampliado. Otro matiz que hay que tener en cuenta, es que la protectoría era una instancia que no se usaba siempre. Generalmente, la justicia menor se juzgó en las instancias municipales, dentro de los cabildos indígenas y de manera especial, en los límites de las haciendas, donde los jueces estatales no tenían

⁶⁰⁷ Valeria Coronel, *Revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1943*, Quito, tesis doctoral inédita, 2010.

acceso total. La mayoría de las veces ocurría que si la partes (o una de ellas) no se encontraban conformes con lo resuelto por la justicia interna oral, acudían ante las autoridades estatales blanco mestizas para llevar a cabo apelaciones⁶⁰⁸.

Es necesario decir que aunque se dictaron leyes de procedimiento judicial, las autoridades de justicia local de los cantones y parroquias junto con las indígenas apelaron a la justicia consuetudinaria y muchas veces resolvieron sus conflictos en el seno de la comunidad. Esta práctica de acudir a la justicia tradicional también se dio por la ineficacia del sistema judicial intermedio. Los juzgados cantonales o parroquiales de las pequeñas ciudades y pueblos no tenían la infraestructura necesaria para mantener a presos y, según las fuentes, en algunos momentos no fueron capaces de despachar las causas de manera adecuada⁶⁰⁹.

En cuanto al gobierno de las poblaciones indígenas la división administrativa interna se mantuvo. Se ratificaron los cabildos indígenas y demás empleos. El Estado ecuatoriano sostuvo las jerarquías internas que hacían posible la correcta recolección de la contribución indígena. En la base de esa relación estuvieron los caciques, quienes siguieron manteniendo su estatus como las principales autoridades de mediación fiscal y política entre la comunidad y el Estado. Si bien con la eliminación de la contribución personal de indígenas en 1857, el poder de los caciques habría sido puesto en entredicho, la organización del trabajo subsidiario les habría dado a estas autoridades étnicas la capacidad de relación y negociación con las autoridades municipales, ya que eran los concejos los encargados de llevar adelante la recolección del impuesto.

⁶⁰⁸ Andrés Guerrero, *Curagas y tenientes políticos. La ley de la costumbre y la ley del Estado (Otavalo 1830-1875)*, Quito, Editorial El Conejo, 1990, p. 37.

⁶⁰⁹ En un informe del juzgado primero del cantón de Gualaceo, en el que se agrupan también las causas conocidas en los juzgados parroquiales, que son apeladas en el juzgado cantonal, vemos que desde 1825 a 1831 se conocieron 14 causas. Entre ellas, se juzgó a un grupo de indígenas por incesto sin recurrir al protector o defensor y a un indígena por homicidio bajo la representación del defensor. Entre los conocimientos se encuentran cuatro acusaciones por homicidios, tres por heridas, tres por incesto, una por concubinato, una por intimidación, una por estupro y una por sublevación. De estas causas solo hubo un acusado que fue sentenciado pero que fugó antes de ser enviado a cumplir servicios de obras públicas. Las restantes trece causas quedaron pendientes tanto por mal procedimiento del alcalde primero como por desconocimiento del paradero de los imputados. Cuando no se encontraba a los inculpados se mandaba a pregonar cada tres meses su búsqueda en las parroquias aledañas. En otra ocasión, una causa quedó pendiente porque el asesor no se hallaba en el cantón por haber ido “a sus haciendas a hierros de ganados donde podía tardar dos meses”; mientras se buscaba a otro asesor, los reos se fugaron de la cárcel. En las otras causas, los reos se fugaron o salieron al pagar fianza. El alcalde primero de Gualaceo reconoció “que por las circunstancias del tiempo con las guerras, variaciones del gobierno y algunos otros inconvenientes no habrán podido darles giro los señores jueces”. Se dice también que estas causas pendientes no se han activado porque el juez actual se encontraba enfermo “postrado en su hacienda de Cábug”, sin poder montar y por tanto sin poder acudir al servicio de sus funciones. (ANHQ, Conocimientos, Caja 9, Exp. 10, 20-VI-1831, ff. 1-12.)

Como vimos en el primer apartado de este capítulo, la manutención de las autoridades legítimas sería una de las exigencias que las comunidades harían a las autoridades estatales. El pacto de autonomía en el gobierno de la sociedad indígena se mantuvo en correspondencia con la necesidad del Estado de involucrar a la población nativa dentro de la fiscalidad nacional. Las autoridades indígenas, gobernadores, alcaldes y caciques conservarían el juego de la doble legitimidad conferida tanto por la comunidad como por el Estado⁶¹⁰.

Una de las transformaciones notables dentro del manejo de los territorios y poblaciones indígenas se habría dado por un proceso en el que las autoridades intermedias blanco mestizas, se fueron involucrando cada vez más en las elecciones de las autoridades étnicas. El teniente parroquial habría ganado cada vez más espacio en la localidad, conforme avanzaba el proceso de homogeneización legal y fiscal de los indígenas. Las asociaciones entre las distintas autoridades, tanto indígenas como blanco mestizas pusieron la pauta dentro del gobierno de la localidad. Al revisar varios expedientes sobre tierras y otras causas, se puede ver que existió complicidad entre las distintas jerarquías, lo que deja ver que las divisiones entre el mundo indígena y el mundo blanco mestizo bajo el lente de las relaciones sociales locales fueron menos evidentes que en las grandes narrativas del Estado nacional.

Dentro de las relaciones y conflictos de la comunidad cada vez fue tomando más importancia la gestión de los alcaldes municipales como jueces. En algunas ocasiones las contradicciones entre los indígenas y sus autoridades fueron solucionadas a través de la intervención judicial de los tenientes parroquiales y de los alcaldes municipales. Por ejemplo, en 1830, María Escolástica Buele, de la parroquia de Sigsig, se presentó al alcalde segundo municipal para acusar al alguacil del cabildo pequeño o cabildo indígena, Gaspar Llanchi, por haber matado a palazos a su marido. Según el testimonio de la indígena, el alguacil había visitado a su esposo para mandarlo a la ciudad de Cuenca con una carga. Éste se negó y argumentó que no podía ir porque ya estaba designado en un trabajo en la Iglesia de la doctrina⁶¹¹. El juez parroquial no había acudido a ver el cadáver para poder hacer el sumario puesto que, según la viuda, era compadre del alguacil imputado. Por la cercanía del teniente parroquial con el alguacil, la viuda pidió que el caso fuese revisado por un juez imparcial. El alcalde primero

⁶¹⁰ Andrés Guerrero, *Curagas y tenientes políticos. La ley de la costumbre y la ley del Estado (Otavalo 1830-1875)*, Quito, Editorial El Conejo, 1990, p. 15.

⁶¹¹ ANHQ, Indígenas, Caja 173, Exp. 25, 6-VII-1830, ff. 1,1v.

municipal hizo el sumario y mandó que se pusiera en prisión al alguacil. Sin embargo, la defensa de Llanchi indicó que dicho juzgado no era imparcial puesto que el difunto Mariano Sagbay “era inmediato pariente consanguinios de Rosa Sagbay, quien ha sido ama de leche del juez”⁶¹². Por lo que se desconoce la sentencia del alcalde y se remite la causa al alcalde suplente; quien la recibe y se expide a favor de la viuda, ratificándose en lo mandado por el primer alcalde. Vemos, en este caso, primero, las estrechas relaciones entre las autoridades indígenas y los jueces cantonales y parroquiales y por otro, que la posibilidad de acudir a los alcaldes municipales fue un recurso al cual los indígenas con frecuencia echaron mano, tanto para gestionar conflictos entre autoridades, como para resolver otro tipo de disputas internas. Muchas veces los litigios entre autoridades étnicas, sobre competencias y jerarquías, fueron evacuados ante la administración de justicia municipal.

No siempre las autoridades estatales fueron blanco mestizas, en parroquias de población indígena, los cargos de tenientes parroquiales fueron ocupados por individuos originarios de la zona. Así, “las autoridades indígenas estaban integradas al sistema administrativo y político jugando su rol de funcionarios públicos y participando de las actividades impuestas por el Estado”⁶¹³. En el estudio de Silvia Palomeque, citado anteriormente, la autora presenta varios casos para la Sierra sureña en la que una familia proveniente de un mismo linaje ejerce cargos administrativos intermedios. Por ejemplo, en la parroquia de Paccha son autoridades los indígenas del clan Auquilla: “José y Juan, tasadores en 1836, José y Cornelio, regidores en 1842; Tomás: Alcalde mayor en 1849 y 1869; José María Teniente parroquial desde 1869 a 1873 y juez civil; Manuel Lucero A., juez civil en 1876; Santos Auquilla: juez civil en 1893; Fermín: Teniente político principal en 1893”⁶¹⁴. La ocupación de indígenas en estos cargos también estuvo envuelta en la lógica de la legitimidad, que se conseguía a través del linaje y la ascendencia. Por ejemplo, en un litigio por tierras en el que un grupo de indígenas se presenta ante el teniente parroquial para denunciar a Mateo Villalba por la retención de un documento de propiedad, con el fin de usufructuar las tierras. Los indígenas desconocen la autoridad del teniente político, Fernando Villacís argumentando que es

⁶¹² *Ibidem*, F. 7.

⁶¹³ Martha Moscoso, “La tierra: espacio de conflicto y relación entre el Estado y la comunidad en el siglo XIX”, en: Heraclio Bonilla (comp.), *Los Andes en la Encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX*, Quito, Ediciones Libri Mundi, Enrique Grosse-Luemern, FLACSO, Quito, 1991, p. 378.

⁶¹⁴ Silvia Palomeque, “Estado y comunidad en la región de Cuenca en el siglo XIX. Las autoridades indígenas y su relación con el Estado”, en: Heraclio Bonilla (comp.), *Los Andes en la Encrucijada...*, Op. Cit., p. 411.

“montañés y de distinta consanguinidad”⁶¹⁵ para ejercer su cargo. Más adelante en el expediente, se informa que el teniente parroquial fue recusado para el conocimiento de esta causa puesto que era compadre de Mateo Villalba y era colindante con el terreno que estaba en litigio. Por tal motivo el trámite pasó al teniente segundo parroquial. Los círculos de principales de cada parroquia, al actuar en asociación junto a blancos mestizos, con frecuencia desdibujaron la tradicional línea divisoria que los separaba de estos. En varias ocasiones, las relaciones de amistad o las alianzas circunstanciales tejidas en torno a intereses comunes dentro de la localidad permitieron a los agentes en ellas involucrados alcanzar ventajas considerables, ya sea en las gestiones de administración de justicia o de gobierno.

Concordamos con Andrés Guerrero cuando plantea que “la creación de ramificaciones cada vez más densas y extendidas de funcionarios, y la delegación de atribuciones jurídico-políticas a nivel cantonal y parroquial, instauran un funcionamiento diferente del sistema político republicano con respecto al colonial”⁶¹⁶. Ese funcionamiento diferente no se dio por el reemplazo de las autoridades tradicionales sino que muchas veces se llevó a cabo a través de reordenamientos administrativos. Sin duda, la división del territorio permitió un mayor control por parte del Estado, puesto que de la mano de nuevos cantones, surgían, por ejemplo, concejos municipales, tenencias parroquiales, etc. que podían contrarrestar el poder de las autoridades étnicas, favoreciendo el ingreso de nuevos actores dentro de territorios dominados por élites tanto hacendarias como étnicas tradicionales. Paralelamente, se emplearon diversas estrategias para incluir a las autoridades nativas en la trama estatal. Sin embargo, cabe señalar también que la composición social de esas nuevas poblaciones, muchas veces *exentas de ciudadanos*, es decir compuestas solo por indígenas, de alguna manera trataron de impedir el avance administrativo del Estado. Si bien fue necesario mantener las leyes tradicionales para seguir con la recaudación del tributo y por tanto se ratificó el poder de los caciques y gobernadores de indígenas, se puede evidenciar un proceso de inclusión y reconocimiento de estas autoridades como *funcionarios estatales*.

Desde 1846, se entregó a los cobradores de impuestos la jurisdicción coactiva; con ella adquirieron la capacidad de ejercer coerción en la población para recaudar las rentas. Esta facultad se transfirió, a su vez, a los caciques y gobernadores de indígenas quienes

⁶¹⁵ ANHQ, Indígenas, Caja 175, Exp. 27, 16-IV-1856, F. 1.

⁶¹⁶ Andrés Guerrero, *Curagas y tenientes políticos. La ley de la costumbre y la ley del Estado (Otavalo 1830-1875)*, Quito, Editorial El Conejo, 1990, p. 21.

fueron considerados como empleados auxiliares dentro de la cobranza⁶¹⁷. En ese proceso de inclusión, los indígenas se fueron deslindando del cacicazgo e identificando, paulatinamente, con la división territorial estatal: la parroquia rural⁶¹⁸. Una causal de conflictos que se presencia a lo largo del siglo XIX es la competencia del Estado para elegir autoridades. Como vimos en el primer apartado de este capítulo, existió la intención de centralizar la elección de las autoridades indígenas en los poderes estatales blanco mestizos, sin embargo este fue un tema que generó resistencias y que propuso espacios de negociación por los que los indígenas, la mayoría de las veces, pudieron mantener sus autoridades legítimas. Una vez que se extingue el tributo, se termina también el pacto de autonomía del mundo indígena. Con esta transformación las autoridades étnicas perdieron espacios de negociación puesto que los alcaldes municipales y tenientes parroquiales ejercieron mayor control sobre su gestión, por ejemplo, podían despedirlos de su cargo. Aunque los gobernadores de indígenas y caciques mantuvieron su cargo fiscal pues se encargaron de la organización del trabajo subsidiario dentro de las parcialidades, estuvieron sumamente relacionados con las autoridades municipales y fueron reconocidos como dependientes de esa institución. Con el despliegue de las estructuras estatales, a través del establecimiento de nuevas parroquias y cantones y por tanto de nuevas autoridades, y la creación de un impuesto manejado por el municipio pero de carácter nacional, el trabajo subsidiario, las funciones de las autoridades étnicas, antes autónomas, se habrían ido fusionando, en el discurso y en la práctica, con las funciones de las autoridades intermedias blanco mestizas, al incluirlas, de manera formal, en la trama estatal nacional.

7.3. La hacienda, población indígena y Estado. Relaciones administrativas y judiciales

En este apartado queremos poner especial atención en las relaciones entre las haciendas, la población indígena y el Estado. Creemos que el complejo sistema del concertaje estableció formas muy especiales tanto entre las formas de establecer las relaciones internas entre los indígenas, las comunidades y los propietarios, como también las relaciones entre las haciendas, como pequeñas o grandes unidades políticas

⁶¹⁷ Los alcaldes indígenas constaron en el presupuesto de 1837 y en otros presupuestos. Si bien ganaron un porcentaje de lo recolectado, se nota su inclusión formal dentro de la planificación del gasto.

⁶¹⁸ Valeria Coronel, *Revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1943*, Quito, tesis doctoral inédita 2010, pp. 176-178.

independientes⁶¹⁹, y la trama estatal en construcción. Como veremos, en un sinnúmero de ocasiones, los gobiernos, de manera especial los primeros liberales “marcistas”, intentaron ensayaron políticas y leyes que buscaban eliminar la autonomía de las haciendas, con el propósito de intervenir en el día a día de esta unidad productiva y lograr su normativización. El gran problema fue que la mayoría de los representantes legislativos, gobernadores y otras autoridades eran *hacendados* por lo que proponer un cambio estructural que atentara contra sus privilegios era impensable en aquel momento. Tales modificaciones recién fueron posibles en el siglo XX, con la legislación liberal radical de Alfaro y, de manera más concreta, a partir de los años treinta de ese mismo siglo; años en los que se inició un lento proceso de repartición de tierras que concluyó, en 1964, con la primera reforma agraria en el Ecuador –la segunda data de 1973–.

Para Galo Ramón la hacienda habría funcionado en algunos casos como intermediario entre el mundo indígena y el Estado. Sin embargo, la mayoría de veces funcionó como un impedimento frente a la posibilidad de una relación directa entre los intereses indígenas y los estatales⁶²⁰. El trato entre las autoridades estatales y los hacendados estuvo lleno de matices. Por un lado, los primeros fueron figuras de choque frente a los abusos cometidos por estos a los indígenas, pero por otro, sirvieron para acallar esas mismas injusticias por la cercanía social entre quienes podían ejercer cargos intermedios como ciudadanos y, por tanto, como propietarios.

Por ejemplo, en varias ocasiones los protectores se enfrentaron a grandes propietarios, hacendados u obrajeros y tuvieron una serie de disputas que pocas veces ganaron. Un ejemplo muy claro sobre estas tensiones se puede encontrar en el expediente que recoge la queja del protector de indígenas de Peguche al que se lo encarceló por haber seguido una querrela frente al arrendatario del obraje de la misma localidad, Antonio Mora,

⁶¹⁹ Hay que tomar en cuenta que no todas las haciendas tuvieron las mismas dinámicas. Según Hernán Ibarra, existieron en la zona de la sierra norte, en el siglo XIX y XX, tres tipos de hacienda: la hacienda de altura, las haciendas agrícolas y las haciendas de trapiches. La hacienda de altura estuvo ubicada sobre los 3.000 m.s.n.m. Y estuvieron dedicadas a la ganadería de bovinos y ovinos. Estas haciendas estaban dedicadas a la producción de lana y tenían su origen en las grandes haciendas obrajeras del XVII y XVIII. Por su ubicación habrían generado muchas tensiones por la posesión de las tierras con las comunidades indígenas. La hacienda agrícola, situada en los valles interandinos, estuvo destinada a la producción de cereales y eran también ganaderas. Estas haciendas colindaron con pequeñas propiedades. La hacienda de trapiche debía tener tierras más bajas para poder sembrar caña de azúcar. La vida de este tipo de hacienda se hacía alrededor de la producción de aguardiente y de ciertos productos de autoconsumo, como frutas y cereales. (Hernán Ibarra, “El conflicto hacienda-comunidad en la Sierra Central ecuatoriana durante el siglo XIX”, en: *Revista de Estudios rurales latinoamericanos*. Volumen 15, No. 1, 1992, p. 78).

⁶²⁰ Galo Ramón, “Los indios y la constitución del Estado nacional”, en: Heraclio Bonilla (comp.), *Los Andes en la Encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX*, Quito, Ediciones Libri Mundi, Enrique Grosse-Luemern, FLACSO, Quito, 1991, p. 425.

quien había sido alcalde segundo municipal. Un grupo de indígenas del obraje pidió al protector que les ayudase a liquidar las cuentas con Mora puesto que habían sido víctimas de constantes maltratos. Junto con el protector, los indígenas se acercaron al juzgado primero municipal para llevar a cabo la liquidación y para poner la demanda en contra de Mora. Ante esta autoridad se formó un tumulto importante. El alcalde primero demandó al protector por haberles querido cobrar excesivos derechos por la liquidación de las cuentas y por seducir a los indígenas para que se levantasen. Por esto razón, se mandó al protector a prisión. El protector, en su defensa, declaró ante el fiscal que en el obraje se llevaban a cabo una serie de abusos de poder. Entre ellos la venta obligada de ciertos efectos como tijeras, bayetas, etc. y también el uso de los indígenas para trabajos en la casa de residencia de Mora, los días que los indígenas debían usar para su descanso. Una de las denuncias más significativas fue que dentro del obraje existía una cárcel. Esta era una práctica que estuvo muy difundida dentro del sistema de hacienda por la que se administraba justicia por fuera de la trama estatal y sin ninguna regulación. El fiscal mandó a hacer una visita al obraje para comprobar la acusación. En esta visita se encontró a varios indígenas presos por largas temporadas⁶²¹. Al preguntarle a Mora sobre esta situación él respondió que “no hizo sino seguir la costumbre que se había observado en Peguche”⁶²². Luego de la visita, los ministros de las cortes de apelación mandaron a que se continuara con la acusación y que se liberara al protector. Sin embargo, el juicio no siguió puesto que los escribanos que estaban disponibles eran amigos íntimos de Mora. Las influencias del arrendatario retrasó la resolución de esta querrela que pasó un año entero sin resolución. Ante tal situación se presentaron ante el alcalde municipal un grupo de indígenas mujeres pidiendo que se siguiera con la causa en contra de los abusos y al dar su testimonio reconocieron las imposibilidades de que así fuese: “¿a quién habíamos de recurrir en este caso cuando el arrendador Mora es juez municipal, de grandes comodidades y lleno de relaciones en este país, nosotras sujetas con nuestros maridos a sus órdenes, sin recurso ni alivio?”⁶²³. Las indígenas buscaban el amparo del “gobierno paternal” para poder disminuir las vejaciones a las

⁶²¹ En la visita se recoge la información de los indígenas que se encontraban presos: Miguel Arias, preso por seis meses; Conejo, preso cuatro años; Francisco Jalaco enfermo en prisión; Lorenzo Morales, ocho meses; Ventura Juta, preso seis años y enfermo; Juan Esteban Lema, preso 15 días; Juan Dias, preso un año seis meses con corma; José Amaguaña, preso tres meses con una llaga en el empeine del pie derecho por haber estado en la prisión con corma; Manuel Amaguaña, tres meses en prisión con corma; Jertrudis Cepeda, presa tres meses por deuda de su finado marido. (ANHQ, Indígenas, Caja 174, Exp. 22, 1834-V-17, F. 17.)

⁶²² ANHQ, Indígenas, Caja 174, Exp. 22, 1834-V-17, F. 56.

⁶²³ *Ibidem*, f. 42.

que estuvieron sometidas. Sin embargo, la “protección” que el gobierno debía dar estaba atravesada por los intereses de las autoridades que lo formaban. En este contexto, el campo de negociación de los indígenas era muy limitado. La causa siguió sin resolución hasta 1840, es decir por seis años. El protector que había iniciado la causa, Pío Cevallos, dejó de ejercer como tal y mantuvo la demanda como ciudadano. Al final, la causa no tuvo resolución por lo que la población concierta dentro del obraje de Peguche siguió administrándose por fuera de la trama estatal. Andrés Guerrero al revisar un libro de demandas del teniente parroquial de San Luis de Otavalo, de 1843 a 1845, establece que existió un número muy bajo de causas entre los indígenas y las haciendas; según su interpretación, esto habría implicado que existieron “instancias de resolución de conflictos que escaparon de la intervención estatal”⁶²⁴.

La legislación estatal no pudo o no quiso normar las condiciones del contrato de concertaje. Recordemos que era un contrato que se hacía oralmente y que estaba avalado solamente por la inscripción de los jornales de trabajo en el “libro de rayas” y las deudas de los conciertos anotadas en los libros de “Socorros y suplidos”. En cada hacienda u obraje se impusieron diferentes formas de gobierno y se pactaron ciertos beneficios. En estos casos, la administración de justicia estatal fue un espacio donde se pudieron llevar adelante quejas y querellas que denunciaron los maltratos propios del sistema de concertaje. En el que se incluía, no solamente a los conciertos, sino a sus familias ampliadas⁶²⁵. Sin embargo, como hemos visto, las relaciones sociales de los hacendados y la lentitud e ineficacia de estos juzgados hicieron que los casos favorables a los indígenas fueran pocos o simplemente quedaran pendientes.

La influencia y asociación entre los hacendados, y sus subalternos, y las autoridades locales también era evidente en la resolución de causas criminales ocurridas dentro las haciendas. Marta Torrez, indígena de la doctrina de Tocache, reclamó, en 1825, ante el juzgado cantonal que su hermano había sido arrestado injustamente por el asesinato del mayoral de la Hacienda de Cochasquí, el indígena Gregorio Cayza, en complicidad con

⁶²⁴ Andrés Guerrero, *Curagas y tenientes políticos. La ley de la costumbre y la ley del Estado (Otavalo 1830-1875)*, Quito, Editorial El Conejo, 1990, p. 32.

⁶²⁵ En otro expediente se vuelve a emitir una queja sobre los maltratos del arrendatario del obraje de Peguche. Un grupo de indígenas sirvientes de esa hacienda, exponen los abusos a los que están sometidas sus esposas “por la sola desgracia de hallarse unidas a nosotros que dependemos de la servidumbre”. Cuentan que sus mujeres reciben porciones de algodón, dos y tres veces por semana, para que lo hilen sin ningún pago. Dicen los indígenas sobre sus demandas: “mil veces las hemos presentado en los juzgados de nuestro cantón, pero todas tantas han sido desatendidas...por que como en todo lugar...los sujetos que representan se hallan ligados con mil lazos que los obliga a guardar mutua consideración en detrimentos de los infelices que jamas hemos conseguido el menor alivio”. (ANHQ, Indígenas, Caja 173, Exp. 21, 9-II-1820, F.1v, 2.)

el alcalde de Tocache. Este arresto se hizo sin haber cumplido con ninguno de los procedimientos requeridos por la ley y solamente estuvo motivado por un sueño de la viuda del mayoral. El acusado fue remitido al alcalde de Otavalo, donde estaba encerrado sin ninguna otra disposición⁶²⁶. La Corte superior determinó que el alcalde de Otavalo fuese llamado para que justificase sus acciones. La causa no prosiguió en el expediente.

Aunque los indígenas, tuvieron, por ley, la posibilidad de cambiarse de haciendas a través de la liquidación de sus cuentas, éste era un proceso que no se daba con normalidad, ni tampoco favorecía a los indígenas. Casi siempre, el estatus de los conciertos se traspasó a sus familiares. Esta situación volvió mucho más compleja la liquidación de las cuentas y la movilidad de los indígenas para buscar nuevos patrones⁶²⁷.

Para llevar a cabo las liquidaciones también se utilizó de la figura de intermediación de los defensores y protectores de indígenas. En la documentación, generalmente son los defensores quienes estuvieron encargados de estas funciones, hasta 1854. Entre defensores y protectores también hubo disputas por sus áreas de competencia⁶²⁸. En

⁶²⁶ ANHQ, Indígenas, Caja 172, Exp. 20, 20-IV-1825, F. 2.

⁶²⁷ Un ejemplo de esta situación se puede observar en el expediente llevado a cabo por la protectoría, en 1832, en el que se pedía que se deje pasar al indígena Manuel Maya de la hacienda de Francisco Carcelén (hacienda perteneciente a la familia de la esposa de Sucre, Mariana Carcelén), a la hacienda de Joaquín Sierra. La madre de Maya cuenta que su marido fue concierto de la Hacienda de Carcelén, en cuyo servicio había fallecido. Cuenta también que se había casado nuevamente y que al querer cambiarse de hacienda para acompañar a su nuevo esposo, el patrón le retuvo a su hijo menor y a una yunta de bueyes y 18 ovejas, que era el patrimonio que su difunto esposo había dejado para la familia. Además, su otro hijo, que había pasado a servir en la hacienda de Sierra, había sido apresado por dos gañanes de la hacienda de Carcelén. El alcalde parroquial de Cotocollao, parroquia a la que perteneció la hacienda, mandó a que se liberara a los dos indígenas y que se le entregaran todos los bienes a la indígena. Francisco Carcelén hizo caso omiso de la disposición y mandó a pegar 25 látigos al hijo mayor. Se pasó la causa al alcalde municipal del cantón y por ésta al abogado agente protector quien ratificó, por tercera ocasión, la decisión de liberar a los hijos y los bienes de la indígena. Se entregaron los bienes pero Carcelén siguió el litigio por la pertenencia del hijo mayor de la indígena Tucasa y diciendo que éste seguía constando como tributario y como deudor de su hacienda. Para poder pasar a la hacienda, el nuevo patrón debía pagar todas las deudas del indígena. Sierra respondió que el indígena, que estaba en su servicio, no era gañán de la hacienda de Carcelén porque era menor de edad y que su padre era quien había sido concierto. Para la liberación se presentó un recibo del pago del tributo y las partidas bautismales de ambos hijos. El abogado agente fiscal de la Corte Superior de Quito ratificó la decisión de que se le devolvieran los bienes a Tucasa y que se dejara a su hijo mayor en el servicio de la hacienda de Sierra. Sin embargo, Carcelén quiso seguir reteniendo al hijo menor con el argumento de que éste “era menor, había nacido en su hacienda y que como natural de ella debía permanecer con él”. El argumento no fue tomado en cuenta y luego de unos meses de procesos en tercera instancia se ratificó la posesión de los bienes y de sus hijos a la indígena. (ANHQ, Indígenas, Caja 173, 29-IV-1830.) Si bien el caso, fue favorable a la indígena, vemos la complejidad de las relaciones y el margen de negociación de Tucasa para poder conservar sus bienes y sus hijos. En este caso, la instancia estatal permitió detener la acción privada del hacendado.

⁶²⁸ Fue el caso de los indígenas de una parcialidad de Riobamba que querían liquidar sus cuentas y para ello habían escogido al defensor, sin embargo, el protector del cantón, Francisco Xavier Saem, les había exigido que hicieran la liquidación bajo su autoridad. Éste expuso que si así procedía era porque “así está

algunas ocasiones se desconoció, de entre los dos, la autoridad elegida por los indígenas para favorecer a la escogida por los hacendados. Estas autoridades debían cobrar 5 reales por la liquidación de las cuentas. En los archivos judiciales existen varios expedientes que exponen la confabulación entre el defensor y los patrones de haciendas para ajustar las cuentas de liquidación de forma que el hacendado pierda lo menos posible. De esta acción se quejó el ovejero, Manuel Llegalo, que servía en la Hacienda de Patalo, en el cantón de Ambato. El contrato de concertaje se hizo por la cantidad de 20 pesos y para apacentar 575 cabezas de ganado ovejuno. De la cantidad concertada el indígena solo había recibido 10 pesos. El contrato se hizo con la condición de que si el indígena no justificaba el número de ovejas antes mencionado debía “desquitar con su trabajo personal en labranza”⁶²⁹. El indígena afianzó sus bienes para concretar el contrato. Después de haber sido ovejero por dos años y cinco meses y además haber cumplido con trabajo de labranza dentro de la hacienda, hizo la cuenta con el defensor. Como habíamos expuesto anteriormente, los conciertos que eran pastores tenían que justificar cada uno de los animales entregados más las crías y las muertes. El indígena ovejero se quejó de que la cuenta estaba mal hecha puesto que se habían omitido los cueros de las ovejas muertas y los de las que había consumido, tanto él como “su amo”, el señor Hervas. Llegalo denuncia que el defensor “se ha coludido con el patrón” para formar el cargo sin pasar las rayas, es decir los días de trabajo en la hacienda, las ovejas muertas y las del uso del propietario. Declaró también que el trabajo de su hijo menor, quien no era concierto, y que debía indemnizarse no estaba tomado en cuenta. Además, se habían cargado en su contra “dos pastos en el año” y no se había considerado que algunas ovejas eran viejas y no habían dado más de una sola cría. El indígena concierto acusa de que el defensor hizo esta cuenta injusta porque era “amigo íntimo” del patrón y que la había hecho en presencia del segundo alcalde municipal, quien era “pariente consanguíneo de Hervas”. Como el indígena se negó a pagar la cuenta porque la consideró mal hecha, su hijo fue tomado preso “como fianza del pago”⁶³⁰. El alcalde principal pidió que el hacendado volviera a presentar los libros para ajustar las cifras, pero Hervas respondió que no era necesario puesto que la cuenta ya había sido establecida y que si no se había hecho en presencia de Llegalo era porque este había

facultado por las leyes y costumbre observada por los demás protectores”. El defensor reclamó esta intromisión en sus funciones y mandó una consulta a la Corte Superior. El fiscal respondió que ambas autoridades podían liquidar cuentas. (ANHQ, Indígenas, Caja 172, Exp. 18, 1-VII-1824.)

⁶²⁹ ANHQ, Indígenas, Caja 175, Exp. 21, 30-IV-1849, F.1.

⁶³⁰ *Ibidem*, F. 4v.

estado ausente del cantón. El indígena continuó preso en la parroquia de Santa Rosa durante dos años y medio sin conseguir hacer la liquidación. Después de ese tiempo, se mandó a que se liquidara nuevamente la cuenta, pero no sabemos en qué términos se recalculó, ni si se llevó a cabo. En otras circunstancias las liquidaciones también fueron injustas o inexactas porque se perdían u ocultaban los libros de rayas y los de socorros y suplidos⁶³¹, que eran los documentos que avalaban los días de trabajo y las deudas.⁶³²

Si bien algunos autores afirman que el concertaje habría sido una forma de evasión de las contribuciones –la indígena y el trabajo subsidiario- y de los servicios exigidos por las autoridades, una vez que se eliminó la contribución indígena, en 1857, y el trabajo subsidiario, en 1893, el proceso de enganche a la hacienda se mantuvo. Probablemente, la presión por las tierras de comunidad ejercida desde la legislación de tierras baldías y de inclusión de los indígenas como propietarios dentro de la trama estatal, haya forzado a indígenas sueltos a involucrarse con las haciendas. Y que por este mismo proceso la supervivencia de ciertas comunidades se haya sostenido alrededor de estas unidades productivas al vincularse como peones sueltos en ellas. También se reconoce, en ciertos estudios de caso, que se dio un proceso doble tanto de crecimiento de los pueblos a través del reclamo y apropiación de tierras por parte de blancos y mestizos; y el mestizaje de algunos indígenas libres o el reagrupamiento de los mismos en zonas más altas⁶³³.

Es cierto que en los gobiernos de los primeros liberales, identificados con los intereses agro exportadores, hubo lugar para una mayor negociación entre las comunidades y sus autoridades, y que hubo intentos por trastocar la autonomía de la hacienda, sin embargo, la presencia de autoridades e individuos de Estado que tenían sus intereses en la manutención del régimen de dominación hacendatario hizo que se conservaran estas prácticas por las que accedía a fuerza de trabajo casi gratuita y con carácter de servidumbre para sustentar formas de producción más baratas. El Estado, en el siglo XIX, salvaguardó el régimen de dominación sobre los indígenas y aplacó las resistencias, ya sea con el uso de la fuerza estatal o al hacer la vista gorda ante las

⁶³¹ Para un estudio particular sobre la función de estos documentos dentro del sistema de dominación del concertaje ver el capítulo tercero “El libro de socorros: la cadena de información y el proceso de codificación” del libro de Andrés Guerrero: *La semántica de la dominación*, Quito, Ediciones Libri Mundi, 1991, pp. 97-117.

⁶³² Causa seguida entre Juan Pablo Velasco y los indígenas Charos sobre cuentas, en: ANHQ, Indígenas, Caja 175, Exp. 24, 10-II-1853.

⁶³³ Galo Ramón, “Los indios y la constitución del Estado nacional”, en: Heraclio Bonilla (comp.), *Los Andes en la Encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX*, Quito, Ediciones Libri Mundi, Enrique Grosse-Luemern, FLACSO, Quito, 1991, p. 439.

formas de coacción de las autoridades de la hacienda y al ratificar la autonomía jurídica y política de estos espacios. Sin embargo, durante el gobierno de los liberales “marcistas”, en general, o el de Urbina, en particular, y

en el primer gobierno conservador de García Moreno, a inicios de 1860, los gobiernos centrales buscaron romper la hegemonía de los hacendados blandiendo el derecho de los trabajadores indígenas a dar por liquidadas sus deudas y a abandonar una hacienda donde eran maltratados, pasando a otra a cuyo dueño se transferían las deudas... En la segunda mitad del período garciano, se suspendió la ley que redimía las deudas del concertaje y se obligó a los indios concertados a permanecer en las haciendas donde habían contraído sus deudas⁶³⁴.

Una vez que las entradas por contribución indígena dejaron de ser relevantes dentro del Erario y más que nada, cuando la recolección se volvió caótica, las presiones políticas liberales lograron la supresión del tributo. Si bien esta medida quitó un peso de encima a los indígenas también eliminó su autonomía; quitó las diferencias que se habían vuelto privilegios durante siglos a través de la negociación de pactos entre las comunidades⁶³⁵ y las autoridades reales, y luego estatales, para poder mantener su régimen de gobierno y de posesión de tierras propios.

Sin embargo, el Estado estableció una nueva relación fiscal con las poblaciones indígenas alrededor del trabajo subsidiario. Las obras públicas que se llevaron adelante durante el gobierno de García Moreno (1861-1875), momentos de un notable despliegue estatal, se hicieron con el excedente laboral de los indígenas y bajo la organización de las entidades municipales. El fortalecimiento del Estado provendría de la capacidad de incluir a los indígenas en la trama de esta nueva forma de poder político, al mantener las diferencias civiles -sin derechos ciudadanos- y universalizar sus deberes como tributarios bajo el discurso homogeneizador de la nación.

⁶³⁴ Erin O'Connor, “Etnohistoria e Historia nacional en el Ecuador: Peonazgo indígena, cultura de hacienda y Estado nacional”, en: John Fisher, David Cahill (eds.), *De la etnohistoria a la historia en los andes*, Quito, Abya-Yala, 2008, p. 238.

⁶³⁵ “Conviene no ignorar que la comunidad, esta vez como organismo de gestión, no para siempre en beneficio del conjunto de sus integrantes, sino más bien en provecho particular de la élite campesina a través del ocultamiento de las relaciones de opresión detrás de la ideología comunitaria”. (Heraclio Bonilla, *El futuro del pasado. Las coordenadas de la configuración de los Andes*, Tomo II, Lima, Fondo Editorial del Pedagógico de San Marcos, Instituto de Ciencias y Humanidades, 2005, p. 1036.)

Conclusiones

La investigación que aquí presentamos nos ha permitido realizar un acercamiento particular a las formas de construcción de la trama estatal ecuatoriana en el período de 1830 a 1875, a través de la atención puesta sobre dos elementos fundamentales: la fiscalidad y la administración pública. La documentación analizada nos ha llevado a matizar las clásicas interpretaciones sobre la constitución de este poder central, destacando la comunicación y el conflicto con los poderes regionales y locales. Se estudió para ello el proceso de conformación de las relaciones fiscales imprescindible para conseguir los recursos que sustentaron la existencia del Estado como una dinámica de negociación constante entre los miembros del gobierno, las élites económicas regionales y los demás sectores de la población. Esta negociación se dio en un contexto de relaciones desiguales en el que la capacidad de movilización de recursos y fuerzas de guerra y de trabajo de los distintos actores sociales determinó su participación en el proceso de construcción del Estado. La *capacidad de negociación* de los agentes sociales, tanto de quienes llevaron adelante este proceso como de los distintos sectores de la sociedad ecuatoriana, se halló desde un comienzo en el centro de nuestra hipótesis. Tal enfoque nos condujo a observar este fenómeno no como un modelo de imposición estatal dado de arriba hacia abajo, sino como una conformación continua, conflictiva y negociada en la constitución del Estado que en muchas ocasiones y en ciertos espacios tuvo que ceder la monopolización o cooptación del ejercicio del poder para sustentar su existencia. Este análisis nos permite ver que el proceso de construcción del Estado ecuatoriano estuvo caracterizado por la constitución de un entramado de relaciones sociales de dominación negociadas entre quienes integraban las estructuras estatales y quienes se encontraban fuera de ellas. En ese sentido, para conseguir el monopolio legítimo de la violencia física y simbólica, la negociación entre los conductores del Estado y quienes debieron relacionarse con esta nueva entidad política se tornó indefectible, vía pacto, u oponiendo resistencia, a través de las disímiles capacidades fiscales o militares.

Este proceso fue necesario para la conformación de, por un lado, servidores del Estado –funcionarios, oficiales y soldados- y, por otro, ciudadanos y contribuyentes, que pertenecerían a un entramado cuyas prácticas y discursos debían superar los intereses locales para posibilitar dinámicas centrípetas de cohesión del espacio y población en un

contexto en el que la convivencia con otros procesos de conformación estatal, en este caso el de Nueva Granada y Perú, fue muy importante en la constitución de estas identidades nacionales. Sin embargo, las disputas interregionales por los recursos concomitante a la escasez de ingresos para sustentar la instalación de nuevos organismos que hicieran posible la administración de bienes y poblaciones a favor del Estado, generó que se mantuvieran y usaran lógicas coloniales y que las corporaciones locales tuvieran espacio suficiente para gobernar a favor de sus intereses y de sus círculos familiares y clientelares. De la misma forma, la dependencia del Estado, en conformación, de los recursos agro exportadores, por el auge cacaotero, y la constitución de un sector financiero en Guayaquil que estableció compromisos económicos superlativos con los gobiernos, generó que el proceso de construcción del Estado ecuatoriano, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, se encontrara supeditado a las exigencias del sector financiero.

En este marco, la existencia de transformaciones regionales paralelas tejidas alrededor de las tres ciudades más importantes del territorio: Quito, Guayaquil y Cuenca y de sus *hinterland* fue capital en la conformación del Estado ecuatoriano; este fenómeno se agudizó con la pérdida de la centralidad del papel de la Corona, provocando procesos autonomistas que no llegaron al consenso de las facciones y que tampoco se vieron aplacados con la integración del territorio de la Antigua Real Audiencia a la gran Colombia. En cada una de las regiones surgieron líderes políticos y económicos, con intereses encontrados, que encabezaron luchas por el control del poder que tuvieron consecuencias en las formas de organización del sistema fiscal y de la Hacienda. Esta organización mantuvo muchas características de la lógica colonial tanto por la ratificación de la contribución personal indígena como por la regulación de ciertos artículos de consumo, como los estancos, por tratarse de ingresos fundamentales para el sustento del Tesoro y también porque mediante su recaudación se consolidaban formas de poder local y de reivindicación de derechos y privilegios que eran muy difíciles de desestructurar.

En el marco de la integración de los territorios de la Audiencia de Quito al proyecto bolivariano existió un afán por crear un sistema fiscal liberal centralmente administrado, que respondía a la necesidad de cubrir los grandes gastos de guerra y que buscaba el pacto y consenso de los grupos dominantes de las distintas regiones para evitar que sus intereses no se vieran afectados. Esta división territorial permitió que los distritos y sus departamentos ganaran cierta autonomía en la organización de sus rentas y que sus

élites tuvieran la agencia suficiente para influenciar y cambiar las disposiciones homogeneizadoras del centro del poder. Con la separación del Distrito del Sur de la Gran Colombia y la formación del nuevo Estado del Ecuador, la organización de la Hacienda siguió marcada por las contradicciones que se establecieron entre las autoridades locales, las élites regionales y la intención centralista de los gobiernos.

Las formas de recaudación estuvieron a cargo de los poderes locales ya sea por delegación de su administración o por su influencia en la elección de los colectores. El establecimiento de un personal ajeno a los poderes provinciales o cantonales fue una tarea dificultosa por la falta de conocimiento sobre la población y el territorio. La imposición de medidas hacendarias, fiscales o monetarias homogéneas, a todas las regiones del territorio, enfrentó los proyectos del Estado con los intereses locales. Con esto, la dificultad de establecer un grupo de funcionarios desligados de las redes del poder regional, dio como resultado que la estructura impositiva colonial siguiera vigente. Sin embargo, el auge y consolidación de la producción y comercialización de productos exportables como el cacao, permitieron el desplazamiento del centro económico, desde su antigua ubicación en la Sierra, hacia la Costa. Este deslizamiento, trajo consigo la conformación paralela de grupos comerciales (y familiares) costeños que fueron ganando mayor protagonismo en el proceso de construcción estatal.

En el período de 1830 a 1857 la presión fiscal se extendió de manera más pareja sobre el territorio ecuatoriano. Aunque los ingresos por importaciones fueron los más importantes para el sustento del Estado, la fiscalidad serrana se nutrió a través de la contribución personal de indígenas. La división provincial del territorio y con ella, la instalación de nuevos organismos para la administración de la Hacienda, propició el inicio de cierta interdependencia entre las tesorerías costeñas y las serranas, aunque en esta etapa no fue tan significativa. Cada tesorería provincial utilizó sus ingresos para satisfacer los gastos locales, que en su mayoría correspondieron al sustento del ejército. La escasez de recursos hizo que el Estado se endeudara con varios acreedores: en la Costa se establecieron compromisos con comerciantes ligados a la exportación e importación y en la Sierra, con propietarios hacendados, a los que se pagó regularmente para mantener esta posibilidad de crédito. Por tanto, los mayores egresos estuvieron constituidos por el pago de compromisos de deuda y por la satisfacción de las necesidades militares. Sin duda, una de las principales preocupaciones de los gobiernos de esta época fue mantener el control del territorio para lo que fue indispensable movilizar fuerzas de guerra. También fue preciso mantener la legitimidad del ejército

por lo que se hicieron grandes esfuerzos por pagar, de manera puntual, sus sueldos y sus provisiones.

La eliminación de la contribución indígena, en 1857, cambió el panorama fiscal del territorio y agudizó el proceso de dependencia de las tesorerías del interior a las exigencias y dinámicas de las provincias costeñas, de manera especial de Guayaquil. Esta medida correspondió a una serie de factores. Uno de ellos fue la intención de los gobiernos liberales “marcistas”, que llegaron al poder en 1845, por incluir a las poblaciones indígenas al proyecto estatal a través de la libre posesión y circulación de las tierras comunitarias. Otros motivos para la extinción del impuesto fue la dificultad para organizar su recaudación, la incapacidad del Estado para recolectar el concepto de esta contribución dentro de las Haciendas y la escasez de circulante monetario.

Sin las entradas de este impuesto, las tesorerías del interior basaron su economía en rentas tradicionales como el aguardiente, el papel sellado, el tabaco y, de manera especial, a través de la ratificación y renegociación de las entradas del diezmo con la Iglesia.

El período comprendido entre 1861 y 1875, estuvo caracterizado por la gestión política, directa o indirecta, de Gabriel García Moreno. Luego de la crisis de legitimidad de 1859, el gobierno provisorio establecido en Quito y encabezado por García Moreno emprendió un proceso de unificación del territorio y de reestablecimiento de las relaciones estatales que se habían puesto en duda. Para ello, se intentó reforzar y centralizar la administración de la Hacienda, sin necesidad de expandir cuantitativamente el Estado. Aunque el centro político y de administración hacendaria estuvo en Quito, las relaciones de dependencia del gobierno con las élites guayaquileñas pusieron el centro económico y fiscal en la región costeña. Las entradas aduaneras en materia de importación aumentaron significativamente por lo que fueron la base para el sustento de las funciones del Estado junto con los productos de la administración directa del diezmo de la producción cacaotera. Si bien este fue un momento de bonanza económica para el Erario, la escasez de moneda de buena ley y el caos por la circulación de moneda de distinta procedencia llevó a que el gobierno estableciera contratos con entidades financieras costeñas para sobrellevar este problema a través de la emisión de billetes de circulación forzosa. Estas primeras relaciones de dependencia que brindaron al gobierno liquidez para satisfacer sus gastos, se intensificaron cuando desde 1860 el gobierno aprobó la formación de entidades bancarias. Desde ese momento, el sistema de endeudamiento por cual el Estado pedía prestado a varias personas particulares se

transformó a uno donde los principales acreedores pasaron a ser los bancos, de manera especial el Banco del Ecuador.

A través de un pacto entre el sector financiero, específicamente bajo la influencia de los accionistas del mencionado Banco, y los grupos de poder serranos, el gobierno llevó adelante un proyecto de centralización de los organismos estatales y de despliegue estatal a través de la construcción de vías de comunicación y otras obras públicas en el que los principales recursos venidos de la agroexportación e importación por el puerto de Guayaquil estuvieron administrados por la banca privada. Existió una lógica a través de la cual las estructuras de administración estatal se fortalecieron pero con la ambigüedad de la cesión total de espacios de negociación política al sector bancario. Un fortalecimiento del Estado a nivel de centralización de la administración y despliegue de sus funciones pero mediante la entrega tácita del control económico y político del Estado a los bancos: consolidación administrativa con un manejo económico y fiscal privado.

Esta investigación nos ha permitido, a través del análisis de fuentes primarias, hacer un primer acercamiento a las formas de administración de gobierno, justicia y de Hacienda en las localidades. Creemos que este esfuerzo ha posibilitado entender ciertas dinámicas complejas con las que funcionó la administración y se fue configurando la trama estatal. La conformación de organismos para la organización de la Hacienda se dio con las dificultades propias de un Estado que tenía escasos recursos tanto para la instauración como para el sostenimiento de oficinas nuevas. Por este motivo, se renovaron y utilizaron organismos intermedios que tuvieron bajo su control varias funciones estatales –tal el caso de las Juntas de hacienda–, siendo destinados para la ejecución de medidas fiscales y para la distribución del gasto. Esta lógica fue compartida también por la gestión de las corporaciones municipales que estuvieron encargadas del control de la población y territorio cantonal. Aunque a partir de 1861, se llevó adelante una reforma municipal, la influencia de las relaciones sociales, familiares y clientelares de los miembros de estas corporaciones se mantuvieron. El Estado ecuatoriano en formación no podía prescindir de las formas tradicionales de gobierno y de redistribución de recursos en las localidades por lo que los procesos de transformación fueron muy lentos. Esta característica se verá expresada dramáticamente en la organización de la administración de justicia. En el sexto capítulo de esta tesis hemos tratado de mostrar cómo la presencia de las estructuras del ejercicio de la administración de justicia estuvo centralizada en las tres ciudades más importantes. Recordemos que este ramo de la

administración fue el único que conservó la división distrital y no la provincial. La práctica de impartir justicia quedó relegada a instituciones intermedias en las que como dijimos anteriormente influían notablemente los intereses personales y corporativos. Merced a este acercamiento, podemos entender las razones por las que una de las principales preocupaciones de los gobiernos, hasta nuestros días, ha sido establecer un sistema de justicia independiente y eficaz.

Por último, la construcción del Estado ecuatoriano compartió con algunos Estados andinos y centroamericanos la problemática de la inclusión de las poblaciones indígenas dentro del proyecto político. Las relaciones que establecieron los gobiernos con estas poblaciones estuvieron marcadas por conflictos y negociaciones. Estas relaciones presentaban una amplia gama de matices que dependían, en gran medida, de los procesos regionales y de las dinámicas internas de cada comunidad, por lo que cualquier generalización implicaría reducir o sesgar la visión del problema. Sin embargo podemos establecer ciertas líneas generales: la principal relación que establecieron los pueblos indígenas con el Estado fue como contribuyentes. A través de una fiscalidad nacida del pacto colonial, los pueblos indígenas lograron mantener cierta autonomía en su gobierno y pudieron continuar con la posesión colectiva de sus tierras. Una vez eliminada la contribución indígena, que había rediseñado el pacto colonial con el Estado, la problemática por el control de tierras y poblaciones se volvió más compleja. Los gobiernos, atendiendo intereses tanto de liberales como de latifundistas, generaron una legislación que aunque debía “liberar” al indígena del pago del tributo, trastocó formas de organización internas a la comunidad que llevaron a la incorporación pasiva del indígena dentro del sistema estatal. Es necesario recalcar la importante agencia que tuvieron las autoridades y comunidades indígenas en este proceso desigual de negociación por sus espacios y poderes. Si bien, la participación política de las poblaciones indígenas estuvo escondida por las narrativas de la dominación en este período, es necesario recordar que la Hacienda, como sistema económico, fue un factor importantísimo en las formas de control de las poblaciones y tenencia de la tierra y que muchas veces, las vías estatales funcionaron como instancias de resistencia y negociación de las comunidades indígenas frente a los hacendados. En las fuentes de procedencia oficial, el silencio sobre los indígenas es paradójicamente *elocuente*. Por tal razón, fue preciso recurrir a otro tipo de documentación, como los procesos judiciales, para rastrear su presencia y aun más, para encontrar testimonios sobre su capacidad de

resistencia y también, aunque en proporciones asimétricas, de negociación, como ha sido dicho.

Acercándonos al final de nuestro trabajo, una constatación se hace evidente y es la necesidad de promover estudios regionales sobre el proceso de construcción del Estado. Aunque la visión general sobre el proceso que hemos ofrecido nos ha permitido mostrar, en un contexto amplio, la complejidad de las relaciones y negociaciones del poder político y económico, seguramente un análisis más puntual sobre estas dinámicas en escalas más pequeñas nos dejaría ver las lógicas cotidianas de construcción de la trama estatal. Quedan por lo tanto un sinnúmero de temas pendientes de estudio, de manera especial, el conocer a la sociedad local para poder entender cómo funcionan las relaciones sociales cotidianas, de parentesco, de amistad, etc. en la conformación del Estado. En cuanto a la fiscalidad, sería altamente recomendable hacer estudios monográficos y a menor escala sobre cada una de las rentas del Estado, para poder descubrir lógicas de negociación internas y particulares a cada región y localidad. Las fuentes disponibles para esta tarea, aunque amplias y dispersas, son muy ricas para poder reconstruir una historia social de este fenómeno capital del siglo XIX.

Bibliografía

Fuentes primarias

Archivo del Ministerio de Cultura del Ecuador (AMCE)

Ministerio de Hacienda, Caja 1.

Ministerio de Hacienda, Caja 3.

Ministerio de Hacienda, Caja 4.

Ministerio de Hacienda, Caja 8.

Archivo Municipal de Historia-Quito (AMHQ)

Oficios y Solicitudes, 1829 -1830.

Archivo Nacional de Historia-Quito (ANHQ)

Conocimientos, Caja 9.

Estancos, Caja 10.

Estancos, Caja 24.

Indígenas, Caja 172.

Indígenas, Caja 173.

Indígenas, Caja 174.

Indígenas, Caja 175.

Indígenas, Caja 185.

Gobierno, Caja 86.

Gobierno, Caja 88.

Gobierno, Caja 89.

Gobierno, Caja 90.

Gobierno, Caja 92.

Gobierno, Caja 93.

Gobierno, Caja 96.

Gobierno, Caja 97.

Oficios, Caja 115.

Oficios, Caja 116.

Oficios, Caja 117.

Oficios, Caja 118.

Oficios, Caja 121.

Oficios, Caja 122.

Oficios, Caja 123.

Oficios, Caja 124.

Organismos gubernamentales, Ministerio de Hacienda, Gobernación de Azuay, Caja 13.

Organismos gubernamentales, Ministerio de Hacienda, Gobernación de Esmeraldas, Caja 170.

Fuentes publicadas

Archivo de la Asamblea Nacional-Quito (AAN), *Leyes, Decretos y circulares del año de 1841*, documento mecanografiado.

AAN, *Leyes y decretos de 1843*, documento mecanografiado.

AAN, *Leyes y decretos de 1846*, documento mecanografiado.

AAN, *Leyes y decretos de 1847*, documento mecanografiado.

AAN, *Leyes y decretos de 1848*, documento mecanografiado.

AAN, *Leyes y decretos de 1850*, documento mecanografiado.

Código penal de la República del Ecuador, Reimpreso por orden del gobierno, Quito, Imprenta del Gobierno, 16 de marzo de 1845.

El Nacional, No. 1, 9 de mayo de 1859, Quito, época segunda.

El Nacional, No. 2, lunes 23 de marzo de 1846, Quito, Año I.

El Nacional, No. 3, martes 24 de mayo de 1859, Quito

El Nacional, No. 4, lunes 30 de mayo de 1859, Quito.

El Nacional, No. 19, 21 de julio de 1846, Quito, Año I.

El Nacional, No. 125, viernes 19 de noviembre de 1847, Quito.

El Nacional, No. 131, viernes 17 de diciembre de 1847, Quito, Año 2.

El Nacional, No. 133, 11 de noviembre de 1863, Quito.

El Nacional, No. 134, 18 de noviembre de 1863, Quito, época segunda.

El Nacional, No. 424, sábado 17 de abril de 1875, Quito, Año V.

El Nacional, No. 426, sábado 24 de abril de 1875, Quito, Año V.

El Nacional, No. 429, miércoles 5 de mayo de 1875, Quito, Año V.

El Nacional, No. 440, sábado 12 de junio de 1875, Quito, año V.

Esposición que dirige al Congreso del Ecuador el Ministro de Estado en el despacho de Hacienda 1846, Quito, Imprenta de Joaquín Terán, 1846.

Esposición que el ministro de Hacienda del Ecuador presenta a las cámaras legislativas reunidas en 1854, Quito, Imprenta del gobierno, 1854.

Exposición que el ministro de Hacienda del Ecuador presenta a las cámaras legislativas reunidas en 1847, Quito, Oficina de Joaquín Terán, 1847.

Exposición que el ministro interinamente encargado del despacho de Hacienda del Ecuador presenta a las Cámaras legislativas reunidas en 1858, Quito, Imprenta del Estado, 1858.

Exposición del ministerio de Hacienda dirigida al congreso constitucional de 1871, Quito, a 15 de setiembre de 1871, Quito, Imprenta de Manuel V. Flor, por Julián Mora, 1871.

Exposición del Ministro de Estado en los despachos del Interior y Relaciones Exteriores del gobierno del Ecuador al Congreso Constitucional de 1839, Imprenta del Gobierno, por J. Campuzano.

Exposición del Ministro de guerra y marina al Jefe del Estado Mayor de 1833, Quito, Imprenta del Gobierno, Quito, 1833.

Exposición del ministro de Hacienda a las Cámaras legislativas de 1867, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1867.

Exposición del ministro de Hacienda al Congreso constitucional de 1873, Quito, Imprenta Nacional, 1873.

Exposición del Ministro de Hacienda al Congreso constitucional de 1875, Quito, Imprenta Nacional, 1875.

Exposición del ministro de Hacienda al Congreso del Ecuador de 1841, Quito, Imprenta del Gobierno, 1841.

Exposición del Ministro del Interior al Congreso en 1833, Quito, Imprenta del Gobierno, 1833.

Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida a las Cámaras Legislativas del Ecuador en 1865, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1865.

Exposición del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigida al Congreso Constitucional de 1871, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1871.

Exposición del ministro del Interior, Relaciones Exteriores e Instrucción Pública, dirigida a las cámaras legislativas del Ecuador. En 1857, Quito, Imprenta del Gobierno, 1857.

Exposición del Ministro Secretario de Estado presentada al Congreso 1º Constitucional del Ecuador en 1831 sobre los ramos de su administración, Quito, Imprenta de Gobierno, 1831.

Exposición que dirige en 1841 el ministro de Estado en los despachos del Ynterior y Relaciones Exteriores, Quito, Imprenta de Alvarado por León Espinosa, 1841.

Exposición que hace el director de la Casa de Moneda al Ministerio de Hacienda en el año de 1838,

Exposición que hace el director de la Casa de Moneda al Ministerio de Hacienda en el año de 1838, S/1, s/e, 1838.

Exposición que el ministro de Hacienda del Ecuador presenta a las Cámaras legislativas reunidas en 1848, Quito, Imprenta del Gobierno por Mariano Mosquera, 1848.

Exposición que presenta el ministro de Hacienda del Estado del Ecuador al Congreso Constitucional de 1833, Quito, Imprenta del Gobierno, 1833.

Exposición que presenta el Ministro de Hacienda del gobierno del Ecuador al Congreso de 1839, Quito, Imprenta del Gobierno, 1839.

Código penal de la República del Ecuador, Reimpreso por orden del gobierno, Imprenta del Gobierno, Quito, 16 de marzo de 1845.

Cuerpo de leyes de la República de Colombia que comprende las leyes, decretos y resoluciones dictados por sus Congresos desde 1821 hasta el último de 1827, Caracas, Imprenta de Valentín Espinel, 1840.

Informe del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores dirigido a las cámaras legislativas del Ecuador en 1867, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1867.

Informe que presenta el encargado del Ministerio de Hacienda a las Cámaras Legislativas de 1863, Quito, Imprenta Nacional por Mariano Mosquera, 1863.

Informe que presenta el secretario general del gobierno provisorio en la sección de Hacienda a la Convención nacional de 1861, Quito, Imprenta del gobierno, 1861.

Kalendario manual y Guía de forasteros en Santa Fe de Bogotá capital del Nuevo Reyno de Granada para el año de 1806, (facsimil), Bogotá, Banco Nacional de la República, 1988.

Ley de Crédito público del 5 de febrero de 1846, Imprenta del Gobierno, 1846.

Ley orgánica de Hacienda del 31 de enero de 1846, Imprenta del Gobierno, Cuenca, 1846.

Memoria que presenta el ministro del Interior y Relaciones Exteriores del Estado del Ecuador al Congreso Constitucional del año de 1833, Quito, Imprenta del Gobierno, 1833.

Recopilación de leyes, decretos legislativos y Ejecutivos y Convenios relacionados con el Ramo del Crédito público en la República del Ecuador, Quito, edición arreglada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Talleres del Comercio, 1911.

Registro Auténtico Oficial Nacional (RAON), Quito, Imprenta del Gobierno por J. Campuzano, 1840.

Registro Oficial de Colombia en los años de 1828 y 1829, Bogotá, s/e, s/f.

Libros

Acosta, Alberto, *Breve Historia económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1998.

Aidar, Bruno, *Governar a Real Fazenda: composição e dinâmica da Junta da Fazenda de Sao Paulo, 1765-1808*, en la página web <http://bit.ly/14Ecm4p>, accedida el 2013-08-28.

Alexander Rodríguez, Linda, *The Search For Public Policy. Regional Politics and Government Finances in Ecuador, 1830-1940*, Los Ángeles, University of California Press, 1985.

_____, *Las finanzas públicas en el Ecuador (1830-1940)*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1992.

Annino, Antonio, Guerra, François-Xavier, *Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX*, México D. F., Siglo XXI, 1994.

Ayala Mora, Enrique, *Ecuador del siglo XIX. Estado nacional, ejército, iglesia y municipio*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2011.

_____, *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1988.

Ayala Mora, Enrique (ed.), *Nueva Historia del Ecuador. Volumen 5, Época Colonial III*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994.

_____, *Nueva Historia del Ecuador. Volumen 6. Independencia y periodo colombiano*. Quito, Corporación Editora Nacional-Grijalbo, 1983.

_____, *Nueva Historia del Ecuador. Volumen 6. Independencia y periodo colombiano*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994.

_____, *Nueva Historia del Ecuador. Volumen 7. Época republicana I*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994.

_____, *Nueva Historia del Ecuador, Volumen 8, Época republicana II*, Corporación Editora Nacional, Grijalbo, Quito, 1990

_____, *Nueva Historia del Ecuador. Volumen 12. Ensayos Generales I*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1992.

Banco del Ecuador, *Historia de medio siglo, 1968 a 1918*, Guayaquil, Imprenta de “El Independiente”, s/f.

Benítez, Sylvia, *Anotaciones para el estudio de la estructura agraria en el período 1780-1830*, Quito, trabajo académico preparado para el Museo de la Ciudad de Quito, septiembre 2007 (inédito).

Bonilla, Heraclio, *El futuro del pasado. Las coordenadas de la configuración de los Andes*, Tomo II, Lima, Fondo Editorial del Pedagógico de San Marcos, Instituto de Ciencias y Humanidades, 2005.

Bonilla, Heraclio (comp.), *Los Andes en la Encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX*, Quito, Ediciones Libri Mundi, Enrique Grosse-Luemern, FLACSO, Quito, 1991.

Bonnet Vélez, Diana, *Los protectores de naturales en la Audiencia de Quito. Siglos XVII y XVIII*, Quito, tesis de FLACSO, 1991.

Borchart de Moreno, Christiana, *La Audiencia de Quito: aspectos económicos y sociales (siglos XVI-XVIII)*, Quito, Ediciones del Banco Central, Abya-Yala, 1981.

Büschges, Christian, *Familia, honor y poder. La nobleza de la ciudad de Quito en la época colonial tardía (1765-1822)*, Quito, FONSA, 2007.

Büschges, Christian; Bustos, Guillermo; Kaitmeier, Olaf (comps.), *Etnicidad y poder en los países andinos*, Quito, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, 2007.

Carbo, Luis Alberto, *Historia monetaria y cambiaria del Ecuador desde época colonial*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1978.

Coronel, Valeria, *Revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1943*, tesis doctoral inédita, 2010.

Correa Paredes, Julio, *La Economía de la República. 1830-1980*, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1982.

De la Torre, Patricia, *Patrones y conciertos: una hacienda serrana, 1905-1989*, Quito, Abya-Yala, Corporación Editora Nacional, Quito, 1989.

Deler, Jean Paul, *Ecuador del espacio al Estado nacional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Instituto Francés de Estudios Andinos, Corporación Editora Nacional, 2007.

Davis, Roger Paul, *El Ecuador durante la Gran Colombia (1820-1830). Regionalismo, localismo y legitimidad en el nacimiento de una república andina*, Quito, Banco Central del Ecuador, 2010.

Domínguez, Luis Horacio (comp.), *De Boyacá a Cúcuta. Memoria administrativa. 1819-1821*, Bogotá, Biblioteca de la Presidencia de la República de Bogotá, 1990.

Estrada Ycaza, Julio, *Los bancos del siglo XIX*, Guayaquil, Archivo Histórico del Guayas, 1976.

Esvertit Cobes, Natàlia, *La incipiente provincia. Amazonía y Estado ecuatoriano en el siglo XIX*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2008.

Fisher, John, *Gobierno y sociedad en el Perú colonial. El régimen de las intendencias, 1784-1814*, Lima, PUCP, 1981.

Fisher, John; Cahill, David (eds.), *De la etnohistoria a la historia en los andes*, Quito, Abya-Yala, 2008.

Flores Jijón, Antonio, *La conversión de la deuda anglo-ecuatoriana*, Quito, Banco Central del Ecuador, Corporación Editora Nacional, 1979.

Garavaglia, Juan Carlos; Pro Ruiz, Juan, *Latin American Bureaucracy and the State Building Process (1780-1860)*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2013.

Guerrero, Andrés, *Curagas y tenientes políticos. La ley de la costumbre y la ley del Estado (Otavalo 1830-1875)*, Quito, Editorial El Conejo, 1990.

Guerrero, Andrés, *La semántica de la dominación*, Quito, Ediciones Libri Mundi, 1991.

Guarisco, Claudia, *El tributo republicano. Indios y Estado en el Ecuador: 1830-1857*, Quito, tesis inédita de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador, programa de Historia Andina, mayo de 1995.

Harring H., Clarence, *The Spanish Empire in America*, London, Harbinger, 1963.

Herzog, Tamar, *La administración como un fenómeno social: la justicia penal de la ciudad de Quito (1650-1750)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

Hoyos Galarza, Melvin, *La Moneda Ecuatoriana a través de la Historia*, Quito, El Conejo, Banco de Guayaquil, 1998.

Ibarra, Alexia, *Estrategias del mestizaje: Quito a finales de la época colonial*, Quito, Abya-Yala, 2002.

Ibarra, Hernán, *Nos encontramos amenazados por todita la indiada. El levantamiento de Daquilema (Chimborazo 1871)*, Quito, CEDIS, 1993.

Jaramillo Alvarado, Pío, *El indio ecuatoriano: contribución al estudio de la sociología indo-americana*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1983.

Judde, Gabriel, *El Ecuador en el siglo XIX. Historia y naturaleza desde la visión de los diplomáticos y viajeros franceses*, Quito, Abya-Yala, 2011.

Keneth, Andrien, *The Kingdom of Quito, 1690-1830: The State and Regional Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

Labastida Martín del Campo, Julio (coord.), *Dictaduras y dictadores*, México D. F., Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Sociales, 1986.

Landázuri, Cristóbal; Núñez, Pablo; Regalado, Juan Fernando; Revelo, Luis Alberto, *Sociedad y política en Quito. Aportes a su estudio entre los años 1800-1850*, Quito, FONSA, 2010.

Lavallé, Bernard (ed.), *Máscaras, tretas y rodeos del discurso colonial en los Andes*, Lima, IFEA, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005.

López Garavito, Luis Fernando, *Historia de la Hacienda y el Tesoro en Colombia. 1821-1900*, Bogotá, Banco de la República, 1992.

Mamán Rodríguez, Ítala de, *Los otros caminos de la tiranía: los corregidores en la Audiencia de Quito 1750-1790*, Quito, FLACSO, 1993.

Manguashca, Juan (ed.), *Historia y región en el Ecuador. 1830-1930*, Quito, Corporación Editora Nacional, FLACSO, 1994.

_____, *Historia de América Andina. Volumen 5. Creación de las repúblicas y formación de la nación*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Libresa, 2003.

Marchán Romero, Carlos, *Estructura agraria de la Sierra centro-norte 1830-1930*, Guayaquil, Banco Central del Ecuador, 1984.

Marchán Romero, Carlos (comp.), *Pensamiento agrario ecuatoriano*, Guayaquil, Banco Central del Ecuador, 1986.

_____, *Estructura agraria de la Sierra centro-norte 1830-1930*, Banco Central del Ecuador, Guayaquil, 1984.

Miño Grijalva, Manuel (comp.), *La economía colonial: relaciones socio-económicas de la Real Audiencia de Quito*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1984.

Miño Grijalva, Wilson, *Breve Historia bancaria del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2008.

Molina Martínez, Miguel, *Los cabildos y la independencia de Iberoamérica*, Granada, CEMCI, 2002.

Montenegro, Fernando, *Las mitas en la Real Audiencia de Quito (su aplicación en los obrajes y transición hacia el concertaje)*, Quito, Abya-Yala, 1985.

Morelli, Federica, *Territorio o nación. Reforma del espacio imperial en Ecuador. 1765-1830*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

Moreno Yáñez, Segundo; Oberem, Udo (eds.), *Contribución a la etnohistoria ecuatoriana*, Otavalo, Instituto Otavaleño de Antropología, 1981.

Noboa, Aurelio, *Recopilación de leyes del Ecuador. Constituciones*, Tomo I, Quito, Imprenta Nacional, 1895.

_____, *Colección de tratados, convenciones, capitulaciones, armisticios y otros actos diplomáticos y políticos celebrados desde la independencia hasta nuestros días. Época colonial y época de la independencia, hasta 1830, Tomo 1*, Guayaquil, Imprenta de A. Noboa, 1901.

Noboa, Alejandro, *Recopilación de leyes, decretos y reglamentos de Aduanas del Ecuador desde el año de 1821 hasta nuestros días*, Guayaquil, Imprenta de “El Tiempo”, 1910.

_____, *Recopilación de mensajes dirigidos por los Presidentes y Vicepresidentes de la República: Jefes supremos y gobiernos provisorios a las Convenciones y Congresos nacionales*, Tomo I, Guayaquil, Imprenta de A. Noboa, 1900.

Pachano, Simón, *Población, migración y empleo en el Ecuador*, Quito, ILDIS, 1988.

Paladines, Carlos (comp.), *El movimiento ilustrado y la independencia de Quito*, Quito, FONSA, 2009.

Pareja Diezcanseco, Alfredo, *Las instituciones y la administración de la Real Audiencia de Quito*, Quito, Editorial Universitaria, 1975.

Peñaherrera de Costales, Piedad; Costales Samaniego, Alfredo, *Historia social del Ecuador*, Quito, IEAG, 1964.

Pérez Pimentel, Rodolfo, *Diccionario biográfico del Ecuador*, Tomos 2, 12 y 15, Guayaquil, Universidad de Guayaquil, 1987.

Ponce Leiva, Pilar, *Gabriel García Moreno*, Quito, Editorial El Conejo, 1990.

Quintero, Rafael; Silva, Érika, *Ecuador: Una nación en ciernes, Tomo I*, Quito, FLACSO, Abya-Yala, 1991.

Ramírez Candelo, Mary, *Los diezmos en Colombia y Ecuador: un dilema para el estado, un sustento para la Iglesia*, en la página web: <http://bit.ly/16fVffl>, accedida el 2013-09-09.

Reinhard, Liehr (ed.), *América Latina en la época de Simón Bolívar. La formación de las economías nacionales y los intereses económicos europeos*, Berlín, Colloquium Verlag, 1989.

Revelo, Luis Alberto, *Un ejemplo de finanzas públicas ecuatorianas, el caso del aguardiente en el espacio serrano (1765-1837). Una visión general*, disertación previa a la obtención del título de Licenciado en Ciencias Históricas, Quito, PUCE, 1994.

Rodríguez O., Jaime E., *La revolución política durante la época de la independencia. El Reino de Quito, 1808-1822*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2006.

Rodríguez Salazar, Óscar; Arévalo Hernández, Decsi, *Propuestas y debates en Historia económica*, Bogotá, Universidad Nacional-CID, 2011.

Romeo Castillo, Abel, *Los gobernadores de Guayaquil del siglo XVIII*, Guayaquil, Publicaciones del Archivo Histórico del Guayas, 1978.

Sánchez Albornoz, Nicolás, *Indios y tributos en el Alto Perú*, Lima, Institutos de Estudios Peruanos, 1978.

Sánchez Bella, Ismael, *La organización financiera de las Indias (siglo XII)*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1968.

Sánchez Santiró, Ernest; Jaúregui, Luis; Ibarra, Antonio (coords.), *Finanzas y política en el mundo Iberoamericano. Del Antiguo Régimen a las naciones independientes*, México D. F., Instituto Mora-Universidad Autónoma de Morelos, Facultad de Economía-UNAM, 2001.

Sarmiento, Alberto, *Organización judicial ecuatoriana*, Quito, Editorial Amazonas, 1946.

TePaske, John J.; Klein, Herbert S., *The Royal Treasures of Spanish Empire in America*, Durham, Duke University Press, 1982.

Terán Najas, Rosemarie, *Los proyectos del Imperio borbónico en la Real Audiencia*, Quito, TEHIS, Abya-Yala, 1988.

Turner, Mark, *Republicanos andinos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2006.

Toche Medrano, Eduardo, *El Estado ecuatoriano y la población indígena, 1830-1860*, Quito, tesis para optar la Maestría e Historia Andina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, enero de 1994.

Trabucco, Federico, *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito, Editorial Universitaria, 1975.

Trujillo, Jorge, *La hacienda serrana, 1900-1930*, Quito, IEE, Abya-Yala, 1986.

Tyrer, Robson Brines, *Historia demográfica y económica de la Audiencia de Quito*, Quito, Banco Central, 1988.

Vega Ugalde, Silvia, *Ecuador: crisis políticas y Estado en los inicios de la República*, Quito, FLACSO, Abya-Yala, 1991.

Vela Witt, María Susana, *El Departamento del Sur en la Gran Colombia, 1822-1830*, Quito, Abya-Yala, 1999.

Velasco, Fernando, *Ecuador, subdesarrollo y dependencia*, Quito, El Conejo, 1981.

Revistas

Andrien, Kenneth J., “Economic Crisis, Taxes and the Quito Insurrection of 1765”, en: *Past and Present*, No. 129, Oxford, 1990.

Haskins, Ralph W., “Juan José Flores and the Proposed Expedition against Ecuador, 1846-1847”, en: *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 27, No. 3 (Aug. 1947), Duke University Press, 1947.

Ibarra, Hernán, “El conflicto hacienda-comunidad en la Sierra Central ecuatoriana durante el siglo XIX”, en: *Revista de Estudios rurales latinoamericanos*. Volumen 15, No. 1, 1992.

Marichal, Carlos, “La crisis mundial de 1873 y su impacto en América Latina”, en: *Istor: Revista de Historia internacional*, No. 36, Año 9, 2009.

McFarlane, Anthony, “The Rebellion of the Barrios. Urban insurrection in Bourbon Quito”, en: *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 69, No. 2 (May 1989), Duke University Press, 1989.

Morelli, Federica, “La revolución en Quito: el camino hacia el gobierno mixto”, en: *Revista de Indias*, vol. LXXII, No. 225, 2002.

Morelli, Federica, “Pueblos, alcaldes y municipios: la justicia local en el mundo hispano entre Antiguo Régimen y Liberalismo”, en: *Historia Crítica*. No. 36, julio-diciembre, Bogotá, Universidad de los Andes, 2008.

Morelli, Federica, “¿Regiones o ciudades-regionales? Una revisión del concepto de región: el caso de la Audiencia de Quito, 1765-1809”, en *Procesos: revista ecuatoriana de Historia*, No. 12, I Semestre, 1998.

Peres Costa, Wilma, “Finanças e construção do Estado: Fontes para o estudio de História tributaria no Brasil do século XIX”, *América Latina en la Historia Económica*, No. 13, enero-diciembre de 2000.

Saint Geours ,Yves, “La Sierra du Nord et du Centre en Equateur: 1830-1875”, en: *Bulletin de L’Institut Français d’Etudes Andines*, Lima, 1984, t. XIII, No. 12.

Taracena Arriola, Arturo, “Región e Historia”, en: *Desacatos*, No.1, Primavera, México D. F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1999.

Van Aken, Mark, “La lenta expiración del tributo indígena en el Ecuador”, en: *Revista Cultura*, Vol. VI, No. 16, Quito, Banco Central del Ecuador, mayo-agosto, 1983.

Williams, Derek, "Popular Liberalism and Indian Servitude: The Making and Unmaking of Ecuador's Antilandlord State, 1845-1868", en: *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 83, No. 4, (Nov. 2003), Duke University Press, 2003.

Yves, Saint Geours, "La Sierra du Nord et du Centre en Equateur: 1830-1875", en: *Bulletin de L'Institut Français d'Etudes Andines*, Lima, 1984, t. XIII, No. 12.