

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
Maestría en Historia Andina

EL ESTADO ECUATORIANO Y LA POBLACION INDIGENA,
1830-1860.

Tesis para optar la Maestría en Historia,
presentada por Eduardo Toche Medrano

Quito, enero de 1994

INDICE

INTRODUCCION.....	1
I UN ERRATICO INICIO.....	5
I.1 El Panorama.....	5
I.2 Bolívar en la Escena.....	11
I.3 El Congreso de Cúcuta.....	17
I.4 El Reajuste de los Saldos.....	29
I.5 El Mandato Ineficaz.....	36
I.6 La Notable Permanencia.....	39
II LA AUTONOMIA.....	42
II.1 Los Indígenas en la Constitución de 1830.....	42
II.2 La Producción Legal.....	56
II.3 Vicente Rocafuerte y el Autocratismo Democrático.....	74
III COLAPSO DEL PRIMER INTENTO REPUBLICANO.....	93
III.1 Expandir el Ingreso: Una Tarea Imposible.....	93
III.2 La Tierra y el Incremento de la Población.....	115
III.4 El Protector de Indígenas, en la Encrucijada.....	120
III.5 Estado e Iglesia: Un Nuevo Ciclo de Conflictos.....	123
III.6 El Trabajo Subsidiario.....	129
III.7 Instancias Administrativas y Poder.....	137
CONCLUSIONES.....	147
FUENTES Y BIBLIOGRAFIA	

CAPITULO III

COLAPSO DEL PRIMER INTENTO REPUBLICANO

1. EXPANDIR EL INGRESO: UNA TAREA IMPOSIBLE

1.1. *Los Indígenas, Unico Recurso Disponible.-*

Las necesidades fiscales del Ecuador, continuaron progresando a un ritmo incontrolable. Hacia 1839, el Congreso tuvo que autorizar al Ejecutivo el cobro anticipado de 5,000 pesos, en el ramo de contribución indígena. Es de notar que exigen al menos una quinta parte, a cuenta de lo que debería rendirse a fin del año.

El agotamiento de las arcas obligó al Poder Ejecutivo, tener que pedir autorización para adelantar el cobro de dicho impuesto, incluso para cuestiones bastantes específicas. Por ejemplo, el 25 de enero de 1839 la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes, opinó sobre un pedido para adelantar la contribución en Imbabura, y pagar así los honorarios retrasados de los soldados acantonados en dicha provincia¹. A pesar de la urgencia, la Comisión consideró que esta concesión

¹ APL-Documentación, Cámara de Representantes 1839, Leg. 7, Doc. 4

solo podía proceder en "caso de invacion exterior, o de conmosion interior" y, por tanto, el Ejecutivo debía buscar otros recursos para saldar sus obligaciones. Pero, a pesar de ese criterio, sustentado en mandatos constitucionales, el Congreso optó finalmente por la autorización, mediante un Decreto promulgado el 9 de febrero de ese año, por "haberse agotado en aquella colecturía los fondos públicos del año anterior"².

En realidad, el aspecto fundamental que estaba tras estas veleidosas decisiones, era la forma que debía adoptarse para superar la carencia de ingreso, sin afectar los intereses mejor representados. El régimen fiscal que debía imponerse estaba, en todo caso, en relación directa con el poder expresado en las instancias legislativas.

Un caso ilustrativo ocurrió el 23 de mayo de 1843, cuando la Asamblea Constituyente discutió un Proyecto de Ley sobre contribuciones. El debate adquirió una dimensión precisa cuando se ingresó al tema de las imposiciones personales. Algunos legisladores, entre los que se contaban Agustín Riofrío y José María Urbina, representantes por Loja, opinaron que la carga anual de tres pesos y cuatro reales, exigidos a todos los ecuatorianos varones, era excesivo, debiendo ser rebajado a dos pesos.

² APL-Documentación, Cámara de Representantes 1839, Leg. 7, Doc. 4

El H. Antonio Pío Ponte, de Guayaquil, se opuso tajantemente a este intento, aduciendo que

"... los indigenas formaban la parte mas menesterosa, y mas infeliz de la sociedad, a pesar de que era la que mas contribuia a los progresos de la industria; y que no era conforme con los principios universales de justicia que estubiese grabada con una contribucion mayor que la de los blancos, cuando entre estos habia muchísimos que de ningun modo cooperaban al sostenimiento de las cargas de la sociedad, porque eran hombres sin ocupacion y a quienes se debia sujetar al trabajo, imponiendoles una pequeña contribucion."

La réplica estuvo a cargo de Urbina. Consideraba que el proyecto presentado no atacaba las bases de la justicia social, porque los indígenas estaban sujetos a una sola carga y no sucedía lo mismo con la población blanca. Incluso, apelando a la costumbre, argumentó que "... no era facil ni discreto quitar a la clase indijena su contribucion, porque estaba sancionada por el transcurso de tres siglos, y ella se hallaba de esta manera avenida y contenta ..."

Pero la lógica de Urbina tuvo limitaciones evidentes, cuando era respondida dejando de lado la imagen representada por el indígena libre, para ahondar en la situación que mostraba el indígena siervo o aquel obligado a alquilar su

fuerza de trabajo. Cuando el diputado José Modesto Larrea, de Pichincha, objetó los argumentos de Urbina, asumió como punto de partida que eran los propietarios los obligados a pagar la contribución y, en consecuencia, lo que se planteaba era una forma legal para constituir la esclavitud entre esta población, porque

"... los propietarios querrian hacerlos trabajar en todo en provecho suyo fundados en que habian desembolsado la contribucion que ellos debian pagar; lo que seria injusto y aun vejatorio ..."

Los representantes Pedro José Arteta, de Imbabura, y Antonio Pío Ponte, de Guayaquil, apoyaron esta justificación, agregando que los peones no trabajaban en un único lugar sino en varios, no siendo posible que un solo propietario pagase sus obligaciones tributarias. El resultado fue la aprobación de una moción presentada por Bernardo Daste, de Cuenca, que mandaba dejar el gravamen indígena tal como estaba, negándose la parte del proyecto que obligaba a los propietarios pagar las contribución de sus peones y sirvientes domésticos³.

Igual sentido presentó el tema de los adelantamientos. En 1846, ante un nuevo pedido del Ejecutivo, la Cámara de Representantes ya no tuvo la misma disposición anterior. Exigió, más bien, la cobranza de los rezagos, calculados en

³ APL-Actas, Asamblea Constituyente. 1843

cien mil pesos. Se señaló que los indios estaban sobrecargados de obligaciones, lo que había motivado un incremento peligroso de vagos, que recorrían las ciudades para conseguir trabajo y así obtener dinero para poder cumplirlas⁴. En otras palabras, los legisladores percibieron que la economía campesina empezaba a descomponerse, debido a una captación desproporcionada de excedente. Aunque constatar el problema no significó el término de las prácticas vigentes.

El 17 de noviembre de 1847, la Comisión de Hacienda juzgó que las rentas fiscales estaban consumidas por la campaña contra Juan José Flores, siendo legal cobrar a los propietarios sumas mensuales proporcionales a lo debido, mientras que los indígenas deberían estar sujetos a un adelantamiento de su contribución⁵.

Pero, esta decisión fue objetada por el Presidente Vicente Ramón Roca, al considerar que la parte concernida a los propietarios prometía "... **mas inconvenientes que ventajas** ...". Para Roca, estos contribuyentes serían renuentes a pagar las respectivas cuotas mensuales y el desvío de recursos para perseguir morosos y rebeldes hacían inoperante tal procedimiento. Así mismo, opinaba que la contribución indígena, a pesar de los problemas que acarrea su recolección, siempre era un medio más eficaz de ingreso fiscal

⁴ APL-Actas, Cámara de Representantes, 1846

⁵ APL-Documentación, Congreso Constitucional 1847, Leg. 5, Doc. 8

que la primera. Y fueron éstos los términos aprobados por la Legislatura de 1847⁶.

1.2. *Los Ajustes Administrativos.* -

Las medidas contempladas para aumentar los ingresos fiscales mediante la contribución de indígenas, no se agotaron en los adelantamientos del cobro. Las autoridades percibieron que el rendimiento decreciente de este ramo era causado, sobre todo, por una mala organización, prescribiendo una racionalización del sistema, para recuperar los niveles adecuados.

Bajo esta premisa, la Cámara de Representantes empezó a discutir un Proyecto el 18 de marzo de 1839, para perdonar la deuda contraída por los indígenas entre 1822 y 1829, contemplar mejores mecanismos de control en las cuentas de los hacendados⁷ y poner al día los catastros de tributarios⁸.

También se sostuvo que una división territorial más ajustada a la realidad demográfica del país, contribuiría a la mayor efectividad de este acto. El 20 de marzo de 1839, la

⁶ APL-Documentación, Congreso Constitucional 1847, Leg.10, Doc. 7

⁷ APL-Documentación, Cámara de Representantes 1839, Leg. 8, Doc. 41

⁸ APL-Actas, Senado, 1839.

Cámara de Representantes empezó a discutir un proyecto que crearía nuevos cantones en Latacunga y Riobamba, para facilitar de esa manera el trabajo de los funcionarios gubernamentales, dado el crecido número de pueblos que estaban en estas jurisdicciones⁹. La reorganización administrativa tuvo su complemento en los intentos hechos para dividir la recaudación, que para el caso de Riobamba fue materia de un Proyecto de Ley discutido durante el mes de abril de 1843. Empezaron a aceptar, entonces, que el territorio nacional no presentaba una situación homogénea para todos los recaudadores, ya que habían partes en donde ésta no se realizaba y no se había previsto las maneras de pago a dichos funcionarios¹⁰.

Los arreglos también involucraron la revisión de las prerrogativas ejercidas por los funcionarios locales. Hasta 1855, la recolección de tributos era una obligación que recaía en las jefaturas políticas cantonales y, en ese año, la Cámara de Representantes creó el cargo de Colector, desligando esta responsabilidad de los funcionarios antedichos, y con ello, se asumía, podía darse una mayor dinamismo al cobro¹¹. José María Urbina se opuso a tal medida, argumentando que ésta ya había sido materia de anteriores legislaturas, no pudiéndose

⁹ APL-Documentación, Cámara de Representantes 1839, Leg. 8, Doc. 36

¹⁰ APL-Documentación, Comisión Permanente 1843, Leg. 14, Doc. 5.

APL-Documentación, Cámara de Diputados 1846, Leg. 1, Doc. 20

¹¹ APL-Documentación, Congreso 1855, Leg. 2, Doc. 10

proceder porque la aguda escasez de rentas, hacía inactiva las condiciones económicas otorgadas para el cargo, además de multiplicarse innecesariamente los empleos. Dijo además, que al tratar sobre esta materia debía darse prioridad a la tradición sobre las innovaciones porque

...Acostumbrados los indigenas y los propietarios á entenderse con un Jefe Político, mirarían en poco la coactiva del Colector, y habria necesidad de emplear nuevos medios coersitivos para entablar el metodo de recaudacion. Ya veis lo odiosas y repugnantes que son siempre estas medidas ¿ á que fin introducir reformas que empeoren la condición de los contribuyentes? ...¹²

En realidad, Urbina no estaba tan lejos de la verdad. Desde 1846 ya habían estado llegando al Congreso, pedidos de aumento de sueldos por parte de los gobernadores recaudadores de la contribución de indígenas¹³, lo que reflejaba la falta de capacidad del Estado para proveer los sueldos de dichos funcionarios.

El 7 de octubre de 1856, Nicolás Lovato, Gobernador de Indígenas de Yaruquíes, Riobamba, solicitó al Congreso un aumento de sueldo por "... la responsabilidad que gravita sobre mi con la asidua cobranza de tributos ...", cuestión

¹² APL-Documentación, Congreso 1855, Leg. 3, Doc. 6

¹³ APL-Documentación, Congreso 1846, Leg. 10, Doc. 8

agravada porque desde 1850 no percibía sus emolumentos, al igual que los demás gobernadores del mismo cantón¹⁴. La Cámara de Diputados fue persuadida por el requerimiento, estimando que estos funcionarios no deberían tener un sueldo sino un porcentaje sobre lo recaudado, como forma de ingreso. También recomendó que los auxiliares de la recaudación, los "llamados **indigenas principales**", deberían suprimirse puesto que no eran indispensables¹⁵.

Un documento que clarifica aún más la situación, es la carta de consignación que se le hizo al Dr. Aparicio Ribadeneira, Jefe Político de Quito, por un monto de 111 pesos 4 reales, para repartirlos entre los gobernadores de indígenas de ese cantón, como sueldos correspondientes al año 1853. De un total de 27 gobernadores, solo habían sido pagados íntegramente, hacia octubre de 1854, los de Chimbacalle, Machachi, Amaguaña, Pomasqui y Calacalí, retribuidos parcialmente el de Cumbayá, Cotocollao y Santa Prisca, quedando los restantes impagos por el tiempo de un año¹⁶.

El desorden organizativo y las penurias fiscales, debilitaron al Estado, a quien no le quedó otra alternativa que colocarse en una situación límite, para salvar a duras penas sus necesidades coyunturales pero agravando su posición en el plazo mediano. El descontrol agotó las pocas reservas

¹⁴ APL-Documentación, Congreso 1856, Leg. 5, Doc. 16

¹⁵ APL-Documentación, Congreso 1856, Leg. 6, Doc. 30

¹⁶ APL-Documentación, Congreso 1854, Leg. 11, Doc. 10

disponibles, liquidando las posibilidades futuras de pago. También confirió gran fuerza a los recaudadores, al vérselos como los únicos medios por donde podía canalizarse ingresos efectivos, desde el momento mismo en que la situación fiscal prevaeciente empieza a descomponerse, sin encontrarse una salida viable al impase.

1.3. *El Poder Decisivo de los Recaudadores y Terratenientes.*-

Algunas acciones para ser aplicadas inmediatamente y que se vieron como idóneas para salvar el agotamiento de la caja fiscal, sin que signifique una mayor presión sobre la población indígena, fracasaron por la agudeza con que se presentó el problema.

Por ejemplo, en 1843 el Poder Ejecutivo pidió a la Asamblea Constituyente levantar un empréstito para salvar sus obligaciones, pagadero con los contingentes que ingresarían los colectores de la contribución de indígenas y evitar, de esa manera, las anticipaciones que se hacían de ese rubro. Pero, el Poder Legislativo consideró que dicha medida no podía dar resultados efectivos, porque los colectores no tenían recursos para entregar los montos obligados, precisamente porque los adelantamientos habían agotado los ingresos provenientes de ese rubro¹⁷.

¹⁷ APL-Actas, Asamblea Constituyente 1843

El Ejecutivo sugirió que frente a esta situación, lo conveniente sería relajar las obligaciones de los colectores, para que puedan nivelar sus pagos en el plazo máximo de doce meses y, mientras tanto, aprovechar ese lapso de tiempo para negociar el referido empréstito, con el cual se cubriría el déficit creado por la rebaja que iban a tener dichos contingentes, debido a las anticipaciones que se habían producido¹⁸. Este argumento no cubrió las expectativas del Legislativo ya que atribuían el problema, precisamente, a la posición ventajosa obtenida por los colectores debido a las dificultades del erario, lo cual había motivado la celebración de contratos onerosos, para finiquitar los pagos pendientes a estos funcionarios por concepto de rezagos no cobrados, cuyos montos eran desconocidos. Finalmente, la solución adoptada fue la suspensión de tales pagos, hasta que los colectores presenten sus cuentas a fin de año y se vea puntualmente cual era la cantidad que correspondían a tales rezagos¹⁹.

Los beneficios privados a costa de los objetivos públicos no fueron para estos años algo novedoso. La situación extrema, producto de un momento económico crítico, permitió a los recaudadores no solo el éxito de su estrategia frente al Estado, sino también frente a la población tributaria, lo que estuvo muy bien reflejada en el Memorial que los indígenas del Napo y Archidona, presentaron al Ministro del Interior el 13

¹⁸ APL-Actas, Asamblea Constituyente 1843

¹⁹ APL-Actas, Asamblea Constituyente 1843

de junio de 1846.

Ellos, a través de sus gobernadores, denunciaron las "vejaciones que diariamente sufrimos de nuestros corregidores, en la actualidad Jefes políticos y de sus agentes", lo cual había causado una corriente migratoria en busca de sitios más seguros; y recurren al Gobierno para hacer "una sencilla exposición de nuestros sufrimientos, con el objeto de que estienda su mano protectora sobre unos infelices" (Costales, s/f.).

Al detallar los abusos, consideraron que el más importante era el excesivo cobro de tributos, realizado en oro y ascendiente a un valor de diez pesos (cuando la tasa impuesta era de tres pesos y medio), pasando la diferencia a engrosar la riqueza particular del funcionario. También denuncian la aplicación de azotes, tormentos y prisión por faltas mínimas, además de la existencia de repartos forzosos de mercancías e imposición de cupos alimenticios para su manutención²⁰.

El Gobierno, a través del Ministro del Interior, responde el 15 de junio de 1846, pidiendo al agente fiscal que identifique a esas autoridades para poder proveer inmediatamente. Indudablemente, esta situación influyó para

²⁰ Una evidencia nítida de la falta de eficacia de la norma escrita fue el hecho de que los indígenas de esta misma región elevan el 26 de junio de 1856 sus quejas contra los maltratos que sufrían. Nuevamente, los repartimientos de mercancías y los servicios personales vuelven a ser los puntos más importantes.

que el 13 de noviembre de 1846 se aprobara un Decreto del Congreso, donde se ordenaba la supresión de la contribución personal a los indígenas de Quijos, Canelos y demás pueblos de la banda oriental, esperando con ello disminuir la emigración y facilitar la obra misional en estos territorios. Incluso, exigido por esta situación, el Estado empezó a preocuparse por la incorporación administrativa de estos territorios y, apoyado en un articulado constitucional, el Presidente Urbina decretó el 24 de abril de 1854, la dotación de un régimen público en los antiguos corregimientos de Quijos, Macas y Canelos²¹.

La situación adquiría contornos cada vez más graves, haciéndose necesario profundizar sobre los males estructurales, que aquejaban al modelo de extracción rentística vigente. El 2 de octubre de 1846, Manuel Bustamante, Ministro de Hacienda, fue requerido por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, para que informase sobre el panorama que presentaba la contribución de indígenas, desde el año de 1839 hasta la fecha²². Bustamante dijo que habían cifras para los años que corrían entre 1839 y 1842 pero que

²¹ Hay que tomar en cuenta que para esos años, el Estado ecuatoriano, frente a la carencia de recursos fiscales, estaba tratando de imponer su presencia sobre territorios que habían quedado fuera de su jurisdicción efectiva, como la Amazonia. La intención era, por una parte, incorporar nuevos indígenas tributarios, pero también la utilización productiva de nuevas tierras, la exploración de recursos minerales, la apertura de comunicaciones hacia el Atlántico y la aplicación de un mejor sentido de la defensa del territorio nacional.

²² APL-Documentación, Cámara de Diputados 1846, Leg. 2, Doc. 22

Desde Diciembre del mismo año ... hasta Diciembre de 45, no se ha cuidado de exigir a las tesorerías todos los estados mensuales, y los pocos que existen en el archivo de este Ministerio no proporcionan los datos necesarios para levantar un plan sobre el particular ...

Agregando luego que para el primer semestre del año en curso, con una imposición de tres pesos (hasta el momento la carga representaba tres pesos y cuatro reales), la suma alcanzada llegó a 61,384.7 pesos, sin incorporar los ingresos por los meses de mayo y junio, haciendo la siguiente observación:

... que como en este año se ha cobrado anticipadamente este impuesto ... en los primeros seis meses se ha recaudado la mayor parte; y que en el resto del año no habrá por coleccionar sino una cantidad inferior a la del primer semestre.

Si tenemos en cuenta que los ingresos totales para 1839, 1840 y 1841 fueron los siguientes:

1839	176,845.4 pesos
1840	182,915.5 "
1841	164,560.2 " ,

y proyectamos la cantidad recaudada para el primer semestre de

1846 en perspectiva del ingreso anual, tenemos claramente una situación de desmejoramiento de este tipo de ingreso, al interior del quinquenio.

Los funcionarios gubernamentales explicaron que esta situación se debió, en parte, por la disminución de la tasa tributaria, motivada, al parecer, por algunas quejas que provinieron desde el lado indígena, como fue el caso de los residentes en la parroquia de Paccha, quienes a través de su Gobernador y Cabildo pidieron a la Convención Nacional tal rebaja el 13 de diciembre de 1845²³.

Pero la misma exigencia, producto de las penurias económica del país, también motivó una presión que provino desde los propietarios, actuando contra los objetivos del Estado. Así, el 24 de junio de 1851 la Convención Nacional no tuvo otra salida que resolver favorablemente la Solicitud presentada por los monasterios de religiosas carmelitas, pidiendo la exoneración de la contribución indígena de los conciertos de sus fundos, justificado por las condiciones del momento, pero también como un medio de cobrarse de la deuda que el Estado mantenía con estas corporaciones²⁴.

Esta situación llegó a su punto culminante con los reclamos de la población indígena, que motivó la redención de la deuda contraída en los años anteriores a 1851, insertado en

²³ APL-Documentación, 1845, Leg. 5, Doc. 35

²⁴ APL-Actas, Cámara de Representantes 1847

el Decreto del 25 de noviembre de 1854. Se produjo un debate muy amplio, poniéndose en duda los verdaderos beneficios que esta medida podía otorgar a los indígenas. El 10 de noviembre de 1855, el Congreso consideró pertinente realizar una interpretación de la norma, de donde dedujo que, en esencia, la medida tenía como finalidad favorecer a este sector y, por lo mismo, no podía obligarse a los recaudadores, el pago de las sumas correspondientes para esos años.

Ese mismo día, el Presidente Urbina objetó tales argumentaciones. Juzgó que los beneficios reportados a los recaudadores eran excesivos, en tanto las deudas que estos mantenían con el Fisco y absolviendo, incluso, a aquellos que habían procedido de mala fe, quienes habiendo realizado el cobro no lo hicieron constar en los libros.

La presión ejercida por los recaudadores, fue evidente en la posición del Congreso, cuando tuvo que dar curso a un pedido de interpretación de la norma, realizada por el ciudadano Mariano Calisto, quien decía representar al Sr. Ignacio Holguín²⁵. Resulta que Holguín fue, como se puede sospechar, un recaudador que ejercía su cargo en Latacunga y en el cuadro de cuentas procesadas por la Contaduría Mayor de Quito, correspondiente a 1854, tenía tres cuentas pendientes por cobros de recaudación en dicha jurisdicción por los años

²⁵ APL-Documentación, Congreso 1855, Leg. 5, Doc. 9; Leg. 6, Doc. 20

de 1832 a 1841²⁶. En suma, era indudable que los recaudadores supieron aprovechar la coyuntura. para revertirla a su favor y contrariando el interés público.

A su vez, Urbina también creía que resultaban favorecidos los propietarios, obligados a realizar el pago de sus conciertos. Al final, dijo, serían los terratenientes los que obtendrían todo el provecho ya que

...si estos han opuesto en todos tiempos una tenaz resistencia para pagar la pensión de sus gañanes, hay sobrado fundamento para creer que aquellos van a ser seguramente los beneficiados, más no la clase a quien se ha tratado de favorecer...

Las formas para lograrlo eran diversas, y el mismo Urbina las detalla:

... con solo cargar en los libros de suplementos las cantidades que deben por tributos de sus indios, y después darse de estas sumas al tiempo de practicar sus cuentas ... [y] atendiendo la condición incipiente de los jueces de la mayor parte de los cantones, cuya imbecilidad e ignorancia de las leyes colocan en la impotencia de advertir y contrariar los manejos sórdidos del interés privado.

²⁶ APL-MIM, Hacienda, 1854

Junto a esta modalidad de evasión, los terratenientes utilizaban otros mecanismos, como el ocultamiento de los conciertos, y el Presidente Urbina consideró esta estrategia como uno de los factores más importantes para la decadencia del tributo indígena.

Con la objeción planteada, Urbina despachó una carta dirigida a la Presidencia de la H. Cámara de Representantes. Sus razones descansaban en el gran daño que se ocasionaría al Fisco, dado que los recaudadores se eximirían de sus responsabilidades contraídas y, además, podrían reclamar las sumas correspondientes a esos años que ya habían ingresado; todo lo cual, era opuesto al espíritu de la norma, siendo la derogación la única manera de solucionar el impase. Esta se produjo el 28 de noviembre de 1855, mediante un Decreto del Congreso, aunque sus efectos intrascendentes solo se corroboraron cuando, dos años más tarde, se suprimió definitivamente el tributo indígena y, con él, las deudas por cobros efectivizados.

1.4. *Crisis e Impotencia Estatal.*-

Junto a las angustias fiscales y la ineficacia del control sobre los funcionarios de Hacienda, siguió discurriendo la intención proteccionista del Estado frente a los indígenas, aunque es indiscutible su nula incidencia más allá del sentido formal. Fue muy clara la

descontextualización de documentos como la circular del 2 de octubre de 1846, que prevenía a los gobernadores provinciales un estricto cumplimiento de la legislación favorable a los indígenas, recordando a los funcionarios que su tarea radicaba en la corrección y prevención del abuso, contrario a la moral y a la riqueza pública. Los agentes gubernamentales de alto nivel consideraron que las anomalías no eran producto de una mala concepción legal sino de una mala actuación de las autoridades, siendo el correctivo un mayor control de estas personas y otorgándole mayor fluidez al proceso de las quejas que ingresaban a los aparatos públicos; cuestiones que si bien se visualizaron, nunca pudieron ser manejadas.

Aun cuando el problema de equilibrar el cobro de la contribución indígena con el sentido protector fuese adoptado como un problema real en los niveles más altos del aparato administrativo y legislativo, poniendo en tensión las debidas relaciones con sus funcionarios de base, las necesidades también contribuyeron para que se condujeran, muchas veces, de manera paradójica. El 28 de setiembre de 1846, la Cámara de Diputados recibió una Comunicación del Ministro de Hacienda, Manuel Bustamante, quien puso a su consideración un Oficio que le dirigió el Jefe Político del Napo²⁷. En este documento se decía que los pagos por contribución se realizaba en especies: ocho o cuatro libras de pita, cuyo valor no alcanzaba la tasa de tres pesos; y como

²⁷ APL-Documentación, Cámara de Diputados 1846, Leg. 2, Doc. 45

... cualquiera alteracion o reforma que se pretendiera causaria consecuencias opuestas a las miras que tiene el Gobierno sobre afirmar esas poblaciones y conducir las al estado de saciedad; me importa obtener una resolucion explicita sobre este particular que concilia con los deberes que me impone el cargo de la recaudacion.

Bustamante, en nombre del Ejecutivo, recomendó que el Congreso tomara como base para su discusión

... que en el caso de convenir en la continuacion de la costumbre de recibir ocho y cuatro libras de pita ... resultaría necesariamente un defalco a las rentas publicas... Por otra parte, no parece prudente alterar aquel sistema... en circunstancias en que despavoridos los indigenas con los excesos cometidos en la cobranza por el antecesor del actual Jefe Político, se habían ausentado de las poblaciones y recién van restituyendose a ellas ...

Es decir, el sentido protector colisionó con el sentido de realidad que imponía las necesidades fiscales, entrampando las decisiones que debía adoptar el ministro de Hacienda, quien no encontró mejor camino para solucionar el problema que desplazar la resolución hacia el Poder Legislativo y así, activando un circuito sin fin donde nadie quería adoptar una decisión definitiva. Mientras tanto, el control sobre los

funcionarios locales, cuestión determinante para procesar la problemática de la presión tributaria sobre la población indígena, se encontraba cada vez más lejos de ser solucionado en la medida que se acentuaban las penurias fiscales.

Las urgencias del erario no solo provocaron una mayor insistencia en el cobro de contribuciones indígenas en los lugares donde podía efectivizarse, o en la ampliación de la base tributaria, sino también a considerar el problema de la falta de control sobre los recaudadores.

La alternativa empezó a diseñarse, partiendo de una organización que permitiera, al menos, un ingreso fijo, y es así como surgió la posibilidad de arrendar tal actividad a un particular. El 23 de setiembre de 1847 el Congreso envió una Comunicación al Ministro de Hacienda en donde hacía reparos al Proyecto de Ley sobre arrendamientos de la contribución indígena, que había sido presentado por el Poder Ejecutivo para su respectiva aprobación.

Lo interesante del documento es que puso sobre cualquier considerando, el hecho de que la contribución

ataca las bases de una igualdad racional y justa ...

[y] se halla en razón inversa de las comodidades y de los recursos contra todas las reglas establecidas por los principios de la ciencia económica ...

Aun más, cuando esta carga gravaba a la parte más miserable de la sociedad, teniendo como único justificativo la falta de recursos y las necesidades públicas. Esta situación, decían, en lugar de aliviarse con el arrendamiento solamente lo agravaría.

La Comisión de Hacienda del Congreso consideró que lo atinado era obtener mayores ingresos a través de la reorganización de las imposiciones indirectas (el ramo de sales, papel sellado, etc.).

Pero la respuesta no se ajustó precisamente a estos pareceres, sino reformulando la institución de la contribución indígena. La Convención Nacional dictó una nueva Ley el 3 de junio de 1851, justificada por el rendimiento decreciente que la referida contribución manifestaba, debido a la multiplicidad de reglamentos que la habían complicado y la negligencia de los encargados de su recaudación.

Para eliminar estas trabas, se dispuso el afinamiento la cobranza, tratando de establecer mejores métodos para discernir la población gravada de los exceptuados, hacer un seguimiento de los que cambiaban de domicilio, otorgando jurisdicción coactiva al recaudador y prohibiéndole el ejercicio de otros cargos públicos. Esto último materia específica de un Decreto dado por el Congreso el 13 de noviembre de 1855

Cuando el 25 de noviembre de 1854, se volvió a sancionar un nuevo cuerpo legal para normar la contribución indígena, solo repitió los mismos argumentos y las mismas medidas. Finalmente, el 30 de octubre de 1857 se decretó la abolición de la Contribución Personal de Indígenas, considerando que todos los ecuatorianos son iguales ante la Ley y que esta exacción no solo violaba los preceptos constitucionales sino también era bárbaro y antieconómico.

2. LA TIERRA Y EL INCREMENTO DE LA POBLACION

Otro factor actuante durante el periodo, fue la asignación de tierras a las nuevas reducciones. En 1849 se empezó a discutir un Proyecto de Ley, sobre repartimiento de tierras baldías a los indígenas, tomándose en cuenta la existencia de nuevos pueblos, que no podían ser beneficiados con tierras de propiedad particular cuando les faltase, sino concederle las dichas tierras baldías, en proporción a las familias existentes; disponiendo el Ejecutivo el otorgamiento de la propiedad, y si hubiera algún sobrante éste se conservaría en propiedad comunal inalienable.

La discusión dada en torno a dichas disposiciones fue bastante rica y las opiniones manifestadas se polarizaron, en donde el aspecto central fue si se debía o no sancionar legalmente la propiedad de aquellas tierras que estando en

posesión de un particular, aún no habían resuelto su situación jurídica.

Algunos sostuvieron que el despojo de terrenos indígenas ya había causado extremos estragos en esta población, probado por el retiro hacia zonas de selva o a su fijación en los márgenes de los caminos públicos " ... de tal modo que iban aun angostandolos para aprovechar de pequeños retazos de tierra ...". Para sustentar esta posición, se tomó en cuenta que la legislación colonial había tenido como objetivo la protección de esta población, garantizándole un acceso mínimo a los recursos necesarios para su reproducción.

La respuesta adujo que una opinión favorable a los indígenas, no podía sostenerse apoyándose en una legislación caduca y que, en todo caso, la intención última de la Republica era garantizar bajo todos los medios posibles el derecho de propiedad, de tal manera que proceder tal como querian las opiniones precedentes " ... turbaria ahora el regimen social y los principios establecidos ...". Al pasarse a la votación, fue esta opinión la que prevaleció, siendo el H. Ramón Miño, el único que hizo constar su oposición, fundamentada en que debía hacerse una previa indemnización a los anteriores propietarios lo que, obviamente, no procedió²⁸.

²⁸ AFL-Actas, Asamblea Constituyente 1843

Estas medidas afirmaron aún más la tendencia que había estado discurriendo desde el periodo bolivariano, sobre la situación legal de las tierras pertenecientes a los indígenas, lo cual fue refrendado en todas sus partes en la Ley de Contribución de Indígenas promulgada el 3 de junio de 1851. En este mandato legal no hubo un cambio sustancial con respecto a lo ya dicho en 1828. Como tampoco lo fue el Decreto del 25 de noviembre de 1854, porque si bien su art. 46 derogaba la ley 27, título 10., libro 6o. de la Recopilación de Indias, mediante el cual los indígenas no podían enajenar libremente sus bienes, las tierras y bienes comunales se mantuvieron y la existencia de un excedente siguió siendo visto como un recurso arrendable para invertir su producto en escuelas.

Pero, debemos tomar en consideración que el Decreto bolivariano de 1828, en su art. 20, no hace explícito la prohibición de la venta de las tierras comunales y ello pudo haberse interpretado, tal como lo hizo Juan José Flores en 1833, como una vía abierta para proceder a la venta de dichas tierras. El Decreto de Bolívar adoleció de esta falla y pudo apoyar cualquiera de las dos interpretaciones antagónicas. En todo caso, la legislación producida durante este periodo quizo poner fin a este vacío, que justificaba acciones contradictorias, tratando de consolidar tanto la propiedad privada como el acceso de las comunidades a un mínimo de recursos, mediante la declaratoria de la intangibilidad de sus tierras.

La ejecución de estas medidas tuvo como herramienta principal, la conformación de una Junta de Hacienda, que haría las calificaciones para proceder a sancionar la propiedad. Pero, la lentitud en el accionar de dicha entidad se puso de manifiesto hacia 1855, cuando los problemas de asignación de tierras aún continuaban irresueltos, siendo tal la cantidad de denuncias presentadas ante el Congreso, por personas que se sentían agraviadas por las determinaciones tomadas, que algunos representantes, entre ellos Manuel Bustamante, ahora como representante por Cuenca, consideraron necesario crear una nueva autoridad que revise las decisiones de la referida Junta de Hacienda.

Este ambiente motivó que nuevamente se evoque el sentido proteccionista que debía el Estado a la población indígena, y fue el H. Manuel R. Parra quien recordó que la legislación indiana, prohibía que los terrenos de comunidad sean transferidos a miembros que no pertenecían a la raza indígena, anotando que este proceso de consolidación de la propiedad privada e intangibilidad de la propiedad comunal se contradecía en sus propios términos, ya que la ley permitía la venta de hipotéticos sobrantes dizque para invertirlos en escuelas de primeras letras. La observación fue acogida por el Plenario y se aprobó la continuación de la transferencia de terrenos baldíos para las comunidades que probaran su carencia de recursos²⁹.

²⁹ APL-Actas, Senado 1855

El proceso de reconversión de tierras a favor de la hacienda, ocurrida durante los primeros años republicanos y prolongada hasta la década de los cuarenta, motivó determinadas acciones por parte del Estado, conducidas por una visión, más bien, pragmática del asunto que tenía entre manos. La urgencia fiscal no podía ser efizcamente resuelta con la ampliación de la base de contribuyentes indígenas ni con una mayor presión sobre la población concierta, quedando como el único camino proclive a ser transitado el de asegurar un mínimo de población indígena libre, potenciales salvadores de la crisis económica, tratando de equilibrar esta situación con la posibilidad de acrecentar los ingresos fiscales mediante la venta de tierras que se consideraban sobrantes y, por esta vía, colocar a estos terrenos en una situación que los haga más productivas.

De esta posición se sujetaron, por ejemplo, los indígenas de Uyumbicho quienes, representados por su Gobernador, ingresaron una Solicitud ante la Comisión Permanente de la Convención Nacional, en el mes de abril de 1843³⁰. Decían que la comunidad poseía un terreno contiguo al pueblo y otro en Pilopata, utilizados como pastizales, los cuales habían sido apropiados por un particular a pesar que

El Código Municipal contiene disposiciones relativas

³⁰ APL-Documentación, Comisión Permanente 1843, Leg.15, Doc. 79

a este punto, por las cuales se ordena que a los indijenas no solo se les mantenga en los citios que ellos ocupan, sino que ademas se les asigne las tierras necesarias para pastos, labores, y lo mas que concierna a su comoda ecsistencia ...

De iguales características fue la que presentó el cura de la Parroquia de Penipe, en representación de los indigenas de ese pueblo¹, quienes reclamaban la posesión de los pastizales y abrevaderos denominados Samanga, Jamsig y Utugñag, los cuales habían sido gravados con un arriendo por la Municipalidad impidiendo el libre acceso y perjudicándolos en la medida que no tienen otro lugar en donde hacer pastar a sus animales.

4. EL PROTECTOR DE INDÍGENAS, EN LA ENCRUCIJADA

La institución de los Protectores de Indígenas sufrió, durante este periodo, cambios importantes, culminando en su desaparición. Un punto sustancial del debate dado, giró en torno al arancel cobrado, el cual, al evaluársele arbitrario y excesivo, fue puesto a consideración de la Corte Superior, para que formase los montos idóneos. Cuando este encargo fue realizado, el Ministro del Interior envió una Circular a todos los Gobernadores provinciales, el 14 de julio de 1846, disponiendo que se guardase la referida tasa, la cual estuvo

¹ APL-Documentación, 1845, Leg. 8, Doc. 9

vigente hasta la supresión de estos funcionarios, con el Decreto del 25 de noviembre de 1854, art. 44. Allí se dijo que los indígenas mayores de edad no necesitaban de representantes para ser parte de un acto jurídico, ya que poseían la misma personería que el resto de los ecuatorianos.

Este proceder no fue el inicio de un cambio de situación sino, por el contrario, la sanción formal de un estado de cosas que venía produciéndose desde años atrás. Una de las formas que adquirió el ahorro fiscal fue la cancelación de algunas autoridades gubernamentales consideradas superfluas, desde la óptica estatal, y entre ellos se colocó al Protector de Indígenas.

1.1. *La Reacción Indígena.-*

La reacción frente a tales intenciones, fue pronta. En 1846 ya tenemos a los indígenas de las Parroquias de Quito, activando a la Comisión de Legislación de la Cámara de Diputados². El Informe de dicha Comisión dijo que el pedido para restituir al Protector, además del Agente Fiscal, para "... que entienda en las defensas de los negocios que dicen a la clase indijena ...", se contradecía con normas ya dispuestas, destinadas a la corrección de los abusos que cometían dichos funcionarios y, por tanto, se debía negar tal

² APL-Documentación, Cámara de Diputados 1846, Leg.10, Doc. 10

solicitud, lo cual fue aprobado el 10 de noviembre del mismo año. Esta decisión produjo su reacción el 23 de octubre de 1847 cuando los indígenas gobernadores pertenecientes a dicho cantón, alegaron que la desaparición de su Protector e intérprete

... mas bien ha traído un ultraje que ha dado en tierra con nuestras garantías, por que si la memorada Convencion de Cuenca asi lo dispuso, creyó sin duda que este empleado no era necesario; y que, aun más, reasumia en nuestro beneficio el derecho o retribucion que le pagabamos segun el Arancel en remuneracion de su activo trabajo; mas este derecho se nos cobra por el abogado Ajente fiscal ó por su escriviente Fernando Estrella no obstante de que la ley de Presupuestos le votó con la renta que le señala ...³

El conflicto de intereses entre los indígenas y el Estado, fue producto de la incapacidad para percibir la importancia que tuvieron aquellos funcionarios que, como el Protector, servían de engranaje para una población que viviendo en los márgenes de la institucionalidad, necesitaba de vínculos con los aparatos estatales para poder procesar sus demandas. En estos casos, la explotación pasaba a un segundo plano, pues los indígenas asumían lo indispensable que podían

³ APL-Documentación, Congreso Constitucional 1847, Leg. 11, Doc. 16

ser estos personajes para su propia estrategia, lo cual se maximizaba cuando desde el Estado no se proponía ninguna alternativa que al menos igualara los beneficios que recibía de aquellos. Aun cuando se pueda argumentar que el Protector no era la única vía abierta para que la población indígena pudiera ingresar sus demandas ante las instancias públicas, sí era la menos onerosa frente a las otras posibilidades abiertas por los poderes y funcionarios locales.

5. ESTADO E IGLESIA: UN NUEVO CICLO DE CONFLICTOS

5.1. *Predominio de los Argumentos Anticlericales.-*

El tenaz conflicto mantenido entre el Estado y la Iglesia ingresó a una renovada etapa. El 14 de abril de 1839 se reformaron los aranceles parroquiales atendiendo, tal como manifestaba el Decreto, a la indigencia del pueblo. En primer lugar, se estableció tres categorías: la de españoles, montañeses, e indígenas, esclavos y libertos, a partir de las cuales se ordenó una nueva escala de pagos en casamientos, entierros y misas, derogándose algunos derechos que habían sido cobrado hasta la fecha como los de "capa de coro" y "cera". Igualmente, se prohibió a los párrocos exigir en las fiestas erogaciones como los camaricos, estolas o manipulo, consulta, lámpara, cristales, incensarios, derecho de tumba,

doble de campanas, acetre y ofrendas.

Es de notar que el Poder Ejecutivo se reservó los derechos de ejecutar y dar cumplimiento a esta ley, afectando las facultades de la jerarquía eclesiástica. Hacia el 30 de marzo de 1846, el Ministro del Interior recuerda al Obispo de Quito que los abusos contra lo dispuesto en el anterior decreto habían sido manifiestos, pidiéndole aplicar todo su celo para que los curas cumplan estrictamente con lo reglamentado. Así mismo, el 27 de marzo de 1846 se le comunicó al Obispo de Quito los reparos que el Ejecutivo tenía con respecto al cobro de una tasa de padrinzago, debido a que ello dificultaba la formación de matrimonios, perjudicando así los objetivos sociales.

Este pugna entre el poder político y la Iglesia, no era ajeno al intento de lograr una mejor posición frente al excedente campesino, cuestión que, en todo caso, venía manifestándose desde los años de predominio bolivariano. Pero lo sintomático de esta coyuntura específica fue la virulencia de los términos empleados no por el poder Ejecutivo el cual, más bien, trató de atemperar el momento crítico, sino por algunos de los legisladores.

Cuando el 2 de octubre de 1846 el Senado entró a debatir la ley sobre fiestas y reformas de costumbres de los indígenas, el senador por Imbabura, José Modesto Larrea, autor del proyecto en cuestión, tomó la palabra diciendo que no era

su intención someter a los eclesiásticos al poder civil. sino "... depurar las costumbres de los indígenas desterrando esas bacanales que en las fiestas ultrajan la majestad de un Dios ...", con lo cual distinguía la pompa religiosa de los abusos que cometían los curas bajo ese pretexto.

A continuación adujo que los representantes de la Iglesia habían estado sometidos a excesivos privilegios, y el más importante de ellos, el fuero privativo, debía ser inmediatamente suprimido⁴. Los términos del proyecto fueron aprobados, reflejando la debilidad de la Iglesia, la cual no encontró un medio eficaz para defender sus prerrogativas económicas.

En 1853 la Comisión de Legislación y Negocios Eclesiásticos del Congreso, eleva un Proyecto de Ley incorporando algunas reformas que fueron promovidas por las continuas quejas de los párrocos. La defensa estuvo a cargo del diputado lojano José Antonio Vargas, para quien el arancel en vigor reducía a una tercera parte los ingresos de los curas, en medio de una situación en donde la Iglesia no solo no había podido incrementar sus locales y templos, sino tampoco refaccionar y adecuar los ya existentes, agregando que el reclamo para reformar las tasas antes vigentes no habían provenido del pueblo sino de un grupo de interesados, conformado por los mayordomos de las hermandades de los

⁴ APL-Actas, Senado 1846

conventos.

5.2. *Las Tareas Educativas.* -

La cuestión de la educación de los indígenas, también fue un factor de enfrentamiento entre el Estado y la Iglesia, con características semejantes a las que hemos detallado líneas arriba. Tampoco fue algo novedoso en tanto era una tendencia manifestada desde años atrás, aun cuando las formas adquiridas para este periodo fueron bastante específicas. Cuando la Cámara de Representantes aprobó en 1839, el Proyecto de ley para establecer escuelas de primeras letras en todas las parroquias, consideró pertinente, dada la escasez de fondos fiscales, financiarlas a costas de los curas, de cuyas rentas debían salir los pagos para los maestros de dichos establecimientos, poniéndolos bajo la supervisión de los alcaldes y otorgándole competencia a los jueces territoriales, en caso de formarse litigio.

Esto último, como es evidente, atacaba la autoridad del fuero privativo y, por lo mismo, era anticonstitucional. Pero, un grupo de legisladores consideró que la interpretación de dicho precepto no se basaba en los derechos adquiridos de los eclesiásticos que, en todo caso, consideraban que no existían, sino por el lado de que tanto este fuero como el militar era una gracia concedida y, por lo tanto, la legislatura podía modificar este régimen cuando la utilidad

pública así lo exigiese: todos menos el H. Juan Orejuela, diputado por Chimborazo, estuvieron de acuerdo con tal interpretación, lo que es prueba suficiente, nuevamente, para tener una idea del bajo nivel de influencia que poseía la Iglesia en el Legislativo⁵.

Pero, no se puede pensar que con ello se estaba extinguiendo la preponderancia que había adquirido la Iglesia, con la anuencia estatal, en el aparato educativo. Lo que hubo fue un intento de mejorar el control del poder civil sobre los funcionarios eclesiásticos, tanto en las asignaturas escolares, como en la regulación de las rentas extraídas por conceptos que, muchas veces, eran desconocidos por las entidades gubernamentales, sin que ello haya merecido una mella en la confianza depositada sobre tales agentes. No podía ser de otra manera, pues el Estado no tenía capacidad propia para hacerse cargo de tales actividades, no solo en los territorios que, de una u otra manera, se encontraban bajo su control sino, aún peor, en aquellos que todavía no contaban con un régimen administrativo, y donde el único mecanismo de entrada de la "civilización" eran las misiones.

Si tomamos en cuenta que uno de los diseños de política estatal para estos años, pasaba por la incorporación efectiva de las fronteras del oriente amazónico y la costa norte, para encontrar allí ingresos que aliviaran las agotadas arcas

⁵ APL-Actas, Cámara de Representantes 1839

fiscales, es obvio que la acción eclesiástica se convirtió en una herramienta fundamental para alcanzar estos objetivos nacionales y, por lo tanto, la radicalización de una posición anticlerical signada por el liberalismo tuvo allí sus límites. El escaso desarrollo de las instituciones estatales obligó a buscar el apoyo de la Iglesia, mediatizando cualquier ofensiva frontal contra sus intereses corporativos que, en muchos casos, fueron un lastre para las intenciones renovadoras.

Por ello, en los años posteriores seguiremos encontrando la reproducción de anteriores normas, cuyo eje motivante era la insistencia de un patrón "civilizatorio" basado en la educación de ciertos segmentos de la población indígena para que luego sean ellos los propagadores de las normas impuestas al interior de sus propios grupos. Por ejemplo, se continuó asignando becas para que los jóvenes indígenas puedan ingresar a los colegios seminarios y convictorios de la República. El 4 de mayo de 1846, Vicente Ramón Roca ordenó crear trece de ellas, asignables a indígenas con 12 años cumplidos, hijos legítimos de matrimonios también legítimos, que no padezcan enfermedades contagiosas, con instrucción primaria completa y que hayan dado muestra de buenas inclinaciones.

La intención civilizadora, que no fue tan evidente cuando se sancionaba estas disposiciones para los indios serranos, se expresó en toda su magnitud cuando el caso se concretaba a territorios de frontera. Por ello, cuando Luis Cordero decreta el 10 de octubre de 1854 la creación de cuatro becas

para niñas indígenas de Macas o Canelos en el Colegio de dominicas de Cuenca, se dijo que tenían el objetivo puntual de formar futuras maestras, que regresarían a enseñar "en su respectivo país" .

6. EL TRABAJO SUBSIDIARIO

6.1. *Adecuando la Ley.*-

La prioridad que paulatinamente empezó a adquirir el trabajo subsidiario, encuentra por estos años su momento decisivo. El Estado juzgó imprescindible aplicar una parte del gasto público, en el fomento de obras públicas, elevando la importancia de este mecanismo, por ser la forma más idónea para canalizar la fuerza de trabajo necesaria. Bajo ese sentido, los legisladores se afirmaron en la necesidad de crear un nuevo cuerpo legal que reglamente estas operaciones.

Si bien existían dos grandes antecedentes, las leyes del 11 de abril de 1825 y del 24 de noviembre de 1848, ninguna podían cubrir ya las expectativas presentes. Por ello, cuando el 21 de abril de 1850 el Congreso decreta sobre los alcances del trabajo subsidiario, manifestó que tuvo que hacerlo porque estas leyes anteriores no habían previsto situaciones que se presentaban en la actualidad o, simplemente, no habían tenido

eficacia alguna. A partir de estos momentos, la referida movilización ya no estaría dirigida únicamente a mantener de los caminos: ahora los construirían, también los puentes, tambos, escuelas, iglesias, panteones, cárceles, acueductos, y cualquier obra que los concejos municipales hayan considerado de utilidad pública⁶.

6.2. *La Explotación Constatada.*-

Las obligaciones tan extensas e imprecisas que fue adquiriendo el trabajo subsidiario, generó resistencias por parte de las exhaustas economías campesinas, quienes vieron en esta exacción un elemento más que se agregaba a una carga que se percibía como onerosa y de nulos beneficios reproductivos. Las respuestas estuvieron en función directa a una serie de características locales y regionales, siendo así que entraron en juego variables como la soportabilidad fiscal, el grado de mercantilización de las economías campesinas, y la dirección y aplicación del excedente extraído bajo este concepto.

Es notorio que la mayor parte de los reclamos que ingresaron al Congreso desde 1849, fueron hechos por indígenas de la provincia del Azuay. Esta constatación esta asociada con el dinamismo económico que manifestaba la región por estos años y, por ende, a su necesidad de abrir vías de comunicación

⁶ APL-Documentación, Congreso 1849, Leg. 4, Doc. 13

especialmente con la costa.

Entre ellos, el caso de los indígenas de Oña es el mejor documentado. Su gestión se inicia con una solicitud que presenta el común, el 4 de octubre de 1849, en donde daban cuenta que su contribución para la construcción del camino del Naranjal les resultaba perjudicial para su economía, debido a la gran distancia que tenían que cubrir para cumplir con sus obligaciones, obligándolos a descuidar sus sementeras: en total empleaban doce días, de los cuales sólo trabajaban en el camino cuatro y los restantes eran utilizados para el traslado. La situación descrita se agravaba aun más, decían los solicitantes, si se tenía en cuenta la relación entre las exigencias de trabajo y el número de habitantes del pueblo, el cual no excedía de treinta varones adultos proclives a realizar la tarea impuesta. Además, los hacendados prohibían que la población concierta pierda días de trabajo cumpliendo con la carga, porque las obras no iban en directa relación con sus intereses⁷. Aunque la cuestión central radicó en exponer la inutilidad de la obra, con respecto a sus propios beneficios,

... Nuestras necesidades, nunca nos ponen en

⁷ APL-Documentación, Congreso 1849, Leg. 5, Doc. 28

Los habilitados del pueblo de Oña, además de contribuir con el camino al Naranjal, también debieron trabajar en el camino público que iba desde el río Uchuzhapa hasta el pajón de Saraguro (lo que comprendía una distancia de cinco a seis leguas), los puentes de Oña, Cartagena y Ornillos, los caminos transversales que conducían al valle de Yunquilla (indispensables para ellos porque ellos eran los de mayor tránsito comercial para estos pobladores), el Panteón, el Tambo, el Cabildo y la plaza de la Parroquia.

contacto con la Provincia de Guayaquil; pues si alguna vez nos dirigimos al Litoral, lo hacemos por las vías de Machala o Santa Rosa, que son para nosotros las mas cortas y espeditas; y en las que gustosamente empleamos nuestro trabajo, tanto por la inmediación de nuestra parroquia, como por las ventajas que nos resultan de la facilidad de aquellas vias de comunicación ...⁶

Incluso, llegaron a aseverar que

... Si la ley ... hubiera tenido por objeto promover la mejora de todos los caminos de la Provincia del Azuay, distribuyendo el trabajo de cada parroquia, entre los diferentes caminos, cuyas localidades estan tan distantes unas de otras; nosotros habriamos sido los primeros en obedecerla ciegamente, pues asi habría consultado nuestra posibilidad para su observancia...⁷

La consecuencia de este estado de cosas fue, para los indigenas de Oña, el abandono de sus hogares buscando refugio en los montes o la inmigración hacia otras regiones, para evitar de esa manera la imposición de la carga. La solución que proponían era la supresión del trabajo subsidiario y su

⁶ APL-Documentación, Congreso 1849, Leg. 5, Doc. 27

⁷ Idem.

reemplazo por un trabajo pagado con jornales¹⁰.

Frente a esta exposición, la Comisión de Mejoras Internas de la Cámara de Representantes, opinó que la única acción proclive a ser tomada era recomendar al Ejecutivo que persuada a la Municipalidad de Cuenca, para que los vecinos de Oña se dediquen principalmente a la composición de las obras públicas de sus parroquias, y sólo en caso de turnos sobrantes estos se destinen al camino del Naranjal¹¹.

Hacia 1855, también desde Cuenca provino una solicitud firmada por José Antonio Benavides, cura de Chuquipata, manifestando que durante treinta años, bajo el pretexto de la apertura del camino del Naranjal, se había exigido cuatro reales de contribución, y que el referido pueblo había pagado desde entonces la cantidad total de 12,000 pesos. Denunció también que los no pagantes eran obligados a trabajar en las endémicas laderas orientales, siendo el único medio de evitarlo la concertación en las haciendas¹².

Otros elementos significativos pueden ser extraídos de la Solicitud presentada por el Gobernador e indígenas de la parroquia de Sigsi, cantón de Gualaceo, también bajo la jurisdicción de Cuenca. Ellos denunciaron ante el Congreso, el 8 de noviembre de 1856, a algunos empresarios comprometidos

¹⁰ Idem.

¹¹ APL-Documentación, Congreso 1849, Leg. 7, Doc. 91

¹² APL-Documentación, Congreso 1855, Leg. 5, Doc. 53

en la extracción de la cascarilla, quienes al desear más productividad, habían decidido construir un puente sobre el río Blanco, situado a una siete leguas del pueblo mencionado. Pretextando que la referida obra era de servicio público, les obligaban a cumplir servicios personales, sin darles siquiera lo indispensable para su alimentación. Las erogaciones realizadas a título de dicho mecanismo, contabilizadas por el párroco, fueron varias,

...El arma invencible que nos irroga esta pena, es la ley de caminos, que solo gravita sobre nosotros; con cuyo pretesto se nos arrancan cuatro reales para el camino del Naranjal y dos por el succidiario, fuera de la contribución ordinaria de los tres pesos haciendonos victimas de toda arbitrariedad, y olvidando enteramente de los objetos de verdadera beneficencia, como son las carceles, escuelas, panteon e Yglesia...¹³

La exposición de estos hechos causaron viva impresión entre los miembros de la Comisión de Peticiones de la Cámara de Representantes, la que quedó expresada en el Informe que emiten el 14 de noviembre de 1856 en donde, entre cosas, dijeron que estos acontecimientos

... exaltan los sentimientos de humanidad en favor

¹³ APL-Documentación, Congreso 1856, Leg. 5, Doc. 12

de esa clase degradada de ecuatorianos, siervos de una infinidad de Señores ...

pidiendo que se castigue a los defraudadores de las rentas públicas que se haban erigido arbitrariamente como colectores¹⁴.

6.2. *Otras Interpretaciones Legales de los Indígenas.-*

Los pedidos y solicitudes no solo tuvieron el tenor de las precedentes, en donde la denuncia de injusticias cometidas fue lo fundamental. El trabajo subsidiario fue también utilizado por los indígenas, para exigirle al Estado los recursos necesitados en la construcción de obras que iban en su directo beneficio. En noviembre de 1856, los indígenas de Cariamanga, provincia de Loja, pidieron que el trabajo subsidiario sea adjudicado, por el tiempo de dos años, para la construcción de un local de enseñanza primaria; lo que fue apoyado por la Comisión de Instrucción Pública de la Cámara de Representantes¹⁵. Igualmente, tenemos el caso de los vecinos de Tanicuchi, provincia de León, quienes pidieron se le conceda la suma asignada para 1857, correspondiente a esta parroquia, Guaitacama y Pualo, para reconstruir su iglesia¹⁶. O el de los vecinos de Cotacachi, en Quito, para culminar las

¹⁴ APL-Documentación, Congreso 1856, Leg. 6, Doc. 18

¹⁵ APL-Documentación, Congreso 1856, Leg. 6, Doc. 3

¹⁶ APL-Documentación, Congreso 1857, Leg. 8, Doc. 12

obras de su iglesia y panteón¹⁷.

Entonces, el trabajo subsidiario mereció una posición ambivalente por parte de la población indígena, moldeada en relación a la naturaleza de la obra y el beneficio resultante. La valoración que se le daba tuvo mucho que ver con la estructura misma de la economía campesina concernida, y así podemos ver que si bien eran renuentes a construir o conservar determinados caminos, no ponían ningún reparo si las vías de comunicación era parte vital para su vida mercantil. En otras regiones, donde el mercado no adquirió importancia, esta valoración positiva corría más bien por el lado de la construcción y mantenimiento de edificios públicos, referentes indispensables para las relaciones entabladas con los funcionarios locales, o para organizar mejor su vida social.

Esta posición de los campesinos podía o no coincidir con los intereses de los otros grupos regionales, para quienes las obras públicas, tal como era reglamentada por las leyes, debía tener como objetivo una mayor rentabilidad de sus negocios con el costo mas bajo posible. Por último, también estaba el interés del Estado, para dar curso a sus propios proyectos, aunque su presencia prácticamente se redujo al desempeño de roles promocionales y organizativos, más que a una intervención directa y es por ello que años más tarde, el trabajo subsidiario pasará a depender exclusivamente de las

¹⁷ APL-Documentación, Congreso 1857, Leg. 4, Doc. 28

municipalidades.

7. INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS Y PODER

7.1. *La Importancia del Nivel Local.*-

La disolución de las antiguas divisiones administrativas aceleraron profundos conflictos que, a diferencia de la etapa anterior, no fueron esencialmente interregionales. El nivel sensibilizado fue más local y, por ende, las poblaciones indígenas tuvieron una presencia determinante. Los pedidos que llegaron hasta el Congreso, pidiendo anexiones o regímenes administrativos independientes de los antiguos centros, se multiplicaron y estuvieron cargados, como veremos, de intermediaciones de los poderes económicos y políticos que se manifestaban a este nivel.

Un caso típico fueron los intentos de la viceparroquia de El Angel, en Imbabura, para separarse definitivamente de la parroquia de El Puntal. La solicitud que presentó ante el Congreso el Procurador Antonio Atiencia, el 4 de marzo de 1839, argumentaba que en los aspectos eclesiásticos esta separación no había seguido las formas convenidas, perjudicando los intereses del cura doctrinero Fray Mariano Negrete. El hecho era que El Angel no tenía un párroco propio

sino solamente un Coadjutor nombrado por el cura de El Puntal, lo que estaba en contra de lo convenido y que produciría

graves males que sufriran por la dependencia y servicios onerosos que les ecsijia el Cura del Puntal; el mismo que esgrimirá la espada de su venganza contra los que han pedido la separacion, espresando sus tropelías, y la escandalosa conducta del Padre que ha mantenido de su Coadjutor en el anejo ...

El centro del conflicto residía en que el territorio en cuestión estuvo asignado a los mercedarios y, producida la separación política, Negrete asumió El Angel siendo secular, mientras que los mercedarios, quienes seguían controlando desde El Puntal, indicaron que las resoluciones oficiales no establecieron ninguna clase de despojo a su orden.

Otro caso fue el presentado ante el Congreso el 29 de enero de 1839, por los vecinos de Cañar. La situación expuesta se remontaba hasta el año de 1828, cuando Bolívar suspendió a este cantón por considerarlo sin los requisitos suficientes como para detentar ese título. En el año mencionado los vecinos consideraron que el tiempo transcurrido les habia permitido adquirir las carencias que manifestaba la resolución bolivariana, y el argumento fue suficiente como para que la Comisión de Peticiones lo considerara positivamente.

Pero, se debe tomar en cuenta que estos mismos vecinos, ya habían presentado una solicitud el 28 de diciembre de 1838, en donde manifestaban que su dependencia de Azogues afectaba sus intereses. Dos fueron los puntos centrales de este pedido: el restablecimiento de un juez ordinario y la sede de oficinas públicas, como el Archivo y el Correo; junto a ello agregaban que su restablecimiento como cantón se basaba en

... la fragosa Cordillera del Bueste, cuyas dificultades se multiplican con detrimento de la comodidad e intereses de cuantos tienen que atravesarle en su casi continua estacion de llubias, y el caudaloso Rio de Gualay, frecuentemente imbadeable, son obstaculos que se oponen a nuestra dependencia de Asogues, de donde distamos mas de ocho leguas

Agregando que no los animaba sentimientos de rivalidad con Azogues, a pesar de que ellos existían y, por lo mismo, tenían que experimentar una serie de problemas cuando debían trasladarse hasta esa localidad, para conducir sus litigios judiciales.

Esta situación se tornó más problemática cuando días después, el 31 de enero de 1839, otros vecinos de Cañar también envían su Solicitud, pero pidiendo exactamente lo contrario, es decir, que su parroquia no sea transformada en Cantón. El argumento, en suma, era que sus condiciones

materiales así como el nivel cultural de sus pobladores no alcanzaban como para volver a detentar este título.

En medio de tal confusión, cuando la Cámara de Representantes refrendó la opinión favorable al pedido de los vecinos de Cañar, dada por su Comisión de Peticiones, hubo una salvedad que provino del H. Ramón Miño. El representante lojano puso a discusión un aspecto muy delicado del procedimiento que estaba llevándose a cabo, para sancionar esta y otras divisiones administrativas.

Expresó que la gran cantidad de solicitudes, pidiendo tales acciones, impedía al Legislativo hacerse cargo de todas ellas con la seriedad requerida, y el rápido procesamiento obviando muchos detalles necesarios, estaba ocasionando bastantes males. Propuso que se suspendan las divisiones, hasta la obtención de datos suficientes. Los sesgos accionados por los intereses políticos y económicos representados en la legisladora, produjo la negativa de tal moción, y la conducta manifestada hasta ese momento continuó dándose¹⁸.

Otra manera adquirida por estos pedidos la tenemos en el manifiesto redactado en 1841, por los tenientes de Guano, San Andrés, Cubijíes, Ylapo, Guanando, Penipe y Quimiac,

¹⁸ APL-Actas, Cámara de Representantes 1838

pertenecientes a Riobamba. Expusieron que su población alcanzaba algo más de 18,000 habitantes, resultándoles perjudicial la dependencia de Riobamba, en tanto no les permitía tener una representación más directa ante los poderes nacionales, una mejor administración de justicia, un sistema mejor organizado para la recolección de tributos y mayor acceso a la educación. Consideraron que estas exigencias no podían cargarse al fisco, siendo la solución una nueva división administrativa, que tendría una parte alicuota de lo otorgado a Riobamba. Como ya hemos visto, la opinión del Congreso fue favorable a este pedido y hacia 1843 procedió a dividir el Cantón Riobamba para una mejor administración, sobre todo en lo referente a la recolección de la contribución indígena.

7.2. *La Función Judicial, Una Exigencia Popular.* -

Otros ejemplos tuvieron que ver con una mejor administración de justicia. Así fue con los indígenas de Azogues quienes el 21 de febrero de 1843, a través de su Protector, argumentaron que

... cuando la justicia se administraba por Tenientes parroquiales conseguían un pronto y gratuito despacho en sus cuestiones, y comunmente un facil y gratuito avenimiento; al paso que hoy necesitan para sus mas simples controversias de Protector, de

defensores particulares, y de escribanos, todos los que son pagados por ellos a un cresido e injusto precio, y lo que es peor enredados sus trámites y artículos que hacen interminables sus causas, con perdida y articulos que hacen interminables sus causas, con perdida tambien del tiempo, y del abandono de su trabajo por la residencia personal que tienen que fijar en Asogues ...¹⁹

Pero, al parecer. la opinión de los vecinos de esa ciudad, o al menos una parte de ellos, era muy diferente. El 2 de octubre de 1847, éstos solicitaron a la Cámara de Representantes, reunir este cantón con el de Cuenca, en lo referente a los aspectos judiciales, pero manteniendo su independencia política. El pedido fue objetado por la Comisión de Mejoras Internas, por considerar que la reunión también debía procesarse a nivel político y Azogues debía convertirse en una parroquia de Cuenca²⁰. Es decir, lo que estamos viendo es cómo se produjeron contradicciones irresolubles, entre la población indígena, los vecinos y el Estado, con respecto a la manera como debía ser organizado políticamente Azogues.

De la misma naturaleza fue el pedido que hizo Ambrocio Cabrera, cura de Simiatug, el 25 de octubre de 1855.

¹⁹ APL-Documentación, Convención Nacional 1843, Leg. 15, Doc. 14

²⁰ APL-Documentación, Congreso Constitucional 1847, Leg. 6, Doc. 2

Argumentaba que la referida parroquia se hallaba sujeta al cantón Guaranda, produciéndole enormes retrasos en la administración de justicia, debido a la gran distancia existente y la estacionalidad de los caminos, impasables durante los meses de invierno. Cabrera quería que su parroquia sea agregada al cantón Ambato, por hallarse más cerca y tener mejores caminos por donde transitar²¹

7.3. *Los Particularismos: El Caso de la Sierra Norte.* -

Este tipo de problema presentó una forma diferente en la sierra norte, en donde los pedidos para una reestructuración administrativa estuvo determinado por la presencia de las municipalidades, foco del accionar político de los terratenientes. El conflicto más importante fue entre Otavalo e Ibarra, por un mayor control sobre la población campesina concentrada en los poblados rurales.

En 1843, el Procurador Municipal de Otavalo solicita al Congreso la devolución de las parroquias de Tumbabiro y Urcuqui, que habían sido puestas bajo la jurisdicción de Ibarra por Bolívar²². Días después, el 6 de marzo de 1843, el mismo Procurador de Otavalo actúa en contra del pedido de separación de dicha jurisdicción municipal, activada por los

²¹ APL-Documentación, Congreso 1855, Leg. 5, Doc. 18

²² APL-Documentación, Convención Nacional 1843, Leg. 15, Doc. 18

vecinos de Atuntaqui²³, quienes pedían pertenecer a Ibarra por que ello les facilitaba una mejor administración de justicia, mayor fluidez comercial con la ciudad y porque

... las relaciones con estos vecinos se hallaban en mejor consonancia y armonía sucediendo lo contrario con los del canton Otavalo ...²⁴

Así mismo, el 13 de octubre de 1847, la Comisión de Agricultura y Comercio de la Cámara de Representantes, emite su informe sobre el pedido del Jefe Político de este cantón, José Manuel Jijón, referido al anexamiento de la parroquia de Intag a su jurisdicción. Dijo que las ventajas derivadas de tal operación serían muchas y, por lo mismo, había que desmembrarla de Ibarra, lo cual fue aprobado por el Plenario de la Cámara el 18 de mayo de ese año²⁵. Entre los motivos que expuso el Jefe Político estuvo el hecho que un gran porcentaje de la población de Intag eran nativos de Otavalo, siendo sus ejes comerciales además de esa ciudad, Cotacachi e Imantag, juzgando que también debía tenerse en cuenta

... que habiendose agregado sucesivamente al canton de Ibarra las parroquias de Uncuqui, Tumbabiro y Atuntaqui que antes pertenecian a Otavalo, la

Doc. 24 ²³ APL-Documentación, Convención Nacional 1843, Leg. 15,

Doc. 70 ²⁴ APL-Documentación, Convención Nacional 1843, Leg. 15,

6, Doc. 2 ²⁵ APL-Documentación, Congreso Constitucional 1847, Leg.

importancia de este se ha disminuido considerablemente y que en el día muy pequeña compensacion es la agregacion que se solicita ...²⁶

Por último, otro agente activo en este tipo de pedidos, fueron los curas parroquiales. En junio de 1843, el Protector de Indígenas de Chantilines, parroquia de Saquisilí, cantón de Ambato, exponía ante la Convención Nacional que la división que sufrió Saquisilí en 1841, había repercutido negativamente en la "... administración de los Sacramentos ...", ya que los pobladores de Chantilines estaban más cercanos a esta parroquia que a la de Pualo, su nuevo centro administrativo. Este mismo funcionario explica esta situación por la

... impericia e imprudencia de los Comisionados para la demarcación que sin ningun ecsamen geografico, tiraron la linea divisoria ... por cuya causa ha resultado que ha varios habitantes de los espresados Chantilines que tienen dos casitas, la una pertenece a Saquisilí, la otra a Pualo ...²⁷

Lo recurrente en todas las oposiciones formadas contra las divisiones administrativas, son los tipos de intermediaciones que actúan en los pedidos. Todos ellos encontraron en las autoridades y poderes locales, su natural

²⁶ APL-Documentación, Congreso Constitucional 1847, Leg. 11, Doc. 23

²⁷ APL-Documentación, Convención Nacional 1843, Leg. 15, Doc. 88

medio de expresión ante el aparato del Estado y, por lo mismo, estos pedidos fueron matizados de manera determinante por los intereses particulares de estos agentes, ya sea para consolidar su control o recuperar los espacios perdidos. No está demás decir que el éxito de los reclamos estuvo en relación inversa con la presencia del Estado central en los niveles celulares de la organización social y éste fue obligado por las circunstancias y su debilidad a dar curso, en muchos casos, a estas readecuaciones favorables al ámbito de lo privado.